



Den norske bostøtten

Effekter av en reform

Viggo Nordvik, Inger Lise Skog Hansen,
Charlotte Koren & Bjørn Lescher-Nuland

RAPPORT
NR 2/11

Den norske bostøtten

Effekter av en reform

FAFO^A OG NOVA^B

VIGGO NORDVIK^B
INGER LISE SKOG HANSEN^A
CHARLOTTE KOREN^B
BJØRN LESCHER-NULAND^A

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 2/2011

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

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

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

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

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-78-7894-371-7
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto:	© stock.xchng
Desktop:	Torhild Sager
Trykk:	Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Sommeren 2009 ble en reform av bostøtten implementert. I mai 2010 utlyste Husbanken et anbud på en tidlig fase evaluering av effektene av reformen, både når det gjaldt boligpolitiske mål og av den reformerte bostøtten som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen. Fafo og NOVA gikk sammen om å levere et tilbud på evalueringa og ble tildelt oppdraget. Både NOVA og Fafo har erfaring og kompetanse innen boligsosial forskning og så denne evalueringa som en mulighet til å utnytte kompetansen på begge instituttene. Vi så det også som en fin mulighet til å videreføre det samarbeidet vi har hatt innen fattigdomsforskningen gjennom det felles programmet FAMI.

Fafo har hatt hovedansvaret for de kvalitative intervjuene i kommunene, mens NOVA har hatt hovedansvar for analyser av registerdata og regelverksanalyser. Hele rapporten er imidlertid et felles produkt fra hele prosjektgruppen. Vi har gjennomført ett møte med en referansegruppe og ett seminar, og takker deltakerne for innspill og kommentarer som klart har hevet nivået på vår evaluering. Vi har hatt mange og gode diskusjoner med prosjektets kontaktpersoner i Husbanken, prosjektleder Per Åhren og seniorrådgiver Steinar Østerby. De bidro også med en konstruktiv gjennomlesing av rapportutkast sammen med prosjektleder Kjell Magne Fossheim også fra Husbanken. Takk skal dere ha alle sammen. Til sist takker vi kollega Lars Gulbrandsen som grundig og med humor har stått for den interne kvalitetssikringen av sluttrapporten.

Viggo Nordvik
prosjektleder

Innhold:

Sammendrag	7
1 Innledning	11
Motivasjon	11
Om prosjektets design og metode	14
Innholdet i rapporten	19
2 Kommunale erfaringer	21
Kommunal organisering av bostøttearbeidet	21
Bostøtten og øvrig boligsosialt arbeid	26
Samspill mellom de boligsosiale virkemidlene	29
Kommunale erfaringer om boligsosiale utfordringer – og bostøttens betydning	31
3 Regelverkanalyser	35
Formålsparagrafen	36
Gap-formel	37
Hvilke nye husholdninger er kommet med gjennom grenseverdiene?	41
Flere grupper husholdninger inkluderes	42
Beregningen av egenandel – nærmere om endringene for barnefamilier	42
Om inntektsgrensene og årlige justeringer	46
Krav til boligens utforming og boligfinansiering	47
Betydningen av formue	48
Definisjonene av boutgift	49
Geografisk variasjon i boutgiftstakene	53
Totalvirkninger på disponibel inntekt etter skatt, betalt boutgift og mottatt bostøtte	55
Størrelsen på marginaleffektene	56
Mer likeartet behandling og mer transparente regler	58
4 Når bostøtten nye mottakere?	61
Mikrobaserte analyser	66
Kommunenes vurderinger av bostøttens treffsikkerhet	72
Grupper som kommer bedre ut	74
Dårligere ut enn før	75
Grupper som ikke blir dekket av bostøtten	75
Kommunenes vurderinger knyttet til forbedringspotensiale med hensyn på bostøttens treffsikkerhet	76
Avsluttende kommentarer	78

5 Bostøtten som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen	79
6 Bostøtte og unges muligheter til boligetablering	97
7 Bostøtten og de kommunale leietakerne	103
Innelåsning.....	103
8 Opptaksrate og informasjon om reformen	111
Informasjon	112
Husbankens informasjon	113
Kommunale strategier for informasjon	115
9 Bostøtte og boligkonsum – Effekter på boligkonsum	117
10 En bedre bostøtte?	121
Forbedringer for å nå flere støtteberettigede.....	122
Stimulere til kommunal utbygging av flere utleieboliger	124
Bidra til økt boligkvalitet for vanskeligstilte	125
Sikre gode boforhold for barnefamilier	126
Samspill mellom bostøtte og andre boligsosiale virkemidler	127
Bostøtten som virkemiddel for å bekjempe fattigdom	129
Avsluttende kommentarer	130
Summary	131
Litteratur	133
Vedlegg:	135

Sammendrag

Den norske bostøtten bygger på en såkalt gapformel. Basert på inntekt og sammensetning av husholdet beregnes en egenandel som husholdet forventes å dekke selv. Bostøtten dekker (normalt) 70 prosent av differansen mellom denne egenandelen og faktisk boutgift. Hvis den faktiske boutgiften overstiger en øvre grense (boutgiftstaket), inngår ikke det overskytende beløpet i beregningen av bostøtten. En kan merke seg at selv om hushold får bostøtte, blir det de selv betaler, mer enn egenandelen. En reform i utformingen av bostøtten ble implementert sommeren 2009. I denne rapporten gir vi en første evaluering av hvordan reformen av bostøtten har påvirket både bolig- og fordelingspolitiske mål. Dette gjør vi først og fremst ved å innhente kvalitative data og vurderinger fra et begrenset antall kommuner og ved å analysere registerdata over bostøttemottakere på to ulike tidspunkt: ett før reformen og ett etter reformen.

Det er blitt påstått at bostøtten før reformen var lite gjennomslagskraftig og vanskelig å forstå. Vi setter ikke spørsmålsteget ved denne påstanden. En viktig komponent i reformen var at man tok bort skillet mellom inntektsarter. Lav inntekt kvalifiserer for bostøtte, uavhengig av inntektens art. Før reformen var det bare familier med barn som kunne få bostøtte med basis i lave inntekter fra eget arbeid. Alle andre måtte ha trygd eller andre varige ytelser fra det offentlige. Videre fjernet reformen de siste restene av finansieringskravet i bostøtten. Bostøtten krever ikke lenger at boligene skal ha påhvilende lån i Husbanken. Dette førte til at mange flere beboere i privat leie også kan få bostøtte. Kvalitetskravene til bolig har også blitt endret til å bli en slags funksjonskrav. Disse endringene har gjort den reformerte bostøtten noe mer gjennomslagskraftig og lettere å forstå.

I tillegg til at man ved reformen fjernet mange av skrankene for hvem som kunne få bostøtte, ble algoritmene for beregning av størrelsen på bostøtten endret. Dette gjelder sammenhengen mellom inntekt og egenandel og det gjelder boutgiftstakene. Disse endringene førte til at de fleste mottakere fikk økt støtten, og til at flere fikk bostøtte. Det lå også en

innstramming av reglene for hushold med formue av en viss størrelse. For mer utfyllende detaljer, se kapittel 3 i denne rapporten.

De kommunale erfaringene er viktige. De sier noe om hvordan regelendringene treffer lokale behov, og utgjør derfor en viktig del av vurderingen av bostøttens betydning. De kommunale aktørene oppfatter den reformerte bostøtten som å være bedre enn bostøtten før reformen, men noen svakheter trekkes fram. Informanter i kommunene rapporterer at det er en utfordring å integrere bostøtten i det boligsosiale arbeidet heller enn å la behandlingen av den statlige bostøtten bli en rutinemessig oppgave. Det blir av flere nevnt at det kan være vanskelig at bostøtten ganske raskt faller bort for flyktninger på introduksjonsprogrammet.

Erfaringene i alle de kommunene vi intervjuet, er at utgiftene til sosialhjelp er redusert fordi en del som tidligere mottok supplerende sosialhjelp til boutgifter, etter de nye reglene som likebehandler arbeidsinntekt og trygd, kvalifiserer til å søke om bostøtte. For mange av mottakerne vil ikke regelendringen ha ført til at de totalt sett får utbetalt mer i offentlige stønader, men at de nå i større grad får økonomisk bistand til å få dekket sine boligutgifter ved bostøtte fremfor økonomisk sosialhjelp eller supplerende sosialhjelp. Flere informanter i kommunene er opptatt av at bostøtten slik bidrar til at brukere i større grad blir selvhjulpne, og ikke lenger avhengig av sosialhjelp.

Totalt sett var det 125.142 hushold som mottok bostøtte i mai 2010. Dette er 15,1 prosent flere enn det var i mai 2009. Vi gjorde også, i kapittel 4, en simulering av det systemet som gjaldt forutfor reformen på dem som fikk bostøtte i 2010. Basert på denne anslår vi veksten i antall mottakere til å være på nesten 24.000 mottakere (per mai 2010). En svært stor andel av denne veksten har kommet i søkergruppen *Andre berettigede*, og mange av de nye mottakerne av bostøtte bor i private leieforhold. Dette tolker vi som at reformen faktisk har bidratt til at bostøtten når mange i de nye gruppene den skulle nå; eksempelvis enslige menn mellom 25 og 50 år som ikke har barn eller trygdeinntekter, med en presset privatøkonomi, sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet og en noe uordnet livsførsel.

Veksten i antall barnefamilier som får bostøtte er imidlertid ikke imponerende høy, spesielt finner vi ikke mange (nye) mottakere som kan

klassifiseres som store barnefamilier. Gjennom vurderinger av trenden i antall nye mottakere og de opplysningene vi fikk i intervjuene med kommunale aktører, anslår vi at veksten i nye mottakere vil stabilisere seg på om lag 35.000.

De implisitte inntektsgrensene i bostøttesystemet ligger noe lavere enn fattigdomsgrensene. Det er derfor ingen stor overraskelse at bostøtten ikke i særlig grad løfter hushold helt ut av fattigdom. Vi viser imidlertid i kapittel 6 at bostøtten før reformen reduserte fattigdomsgapet 16,0 prosent og etter reformen med i gjennomsnitt med 16,9 prosent. Bostøtten overfører inntekter til hushold med svært lave inntekter. Analysene av bostøttens kraft i fattigdomsbekjempelse svekkes noe av at vi for de aller fleste observasjonene er henvist til å bruke framskrivninger av eldre inntektsopplysninger.

Det kan oppfattes som å være en inkonsekvens i settet av virkemidler i den boligsosiale politikken: Mange kommuner og staten argumenterer for at kommunale utleieboliger primært skal være midlertidige løsninger (ikke helt kortsiktig, men kanskje 3–5 år). De kommunale leieboernes incitamenter til videreflytting svekkes samtidig av at bostøtten i kommunale boliger er høyere enn i tilsvarende private boliger. Grunnen til at det er slik, er at en på statlig hold ønsker en bostøtte som gir kommunene tillit til at husleia blir betalt, og at dette skal stimulere anskaffelser av (flere) kommunale leieboliger. Våre intervjuer i kommunene indikerer ikke at styrkingen av bostøtten har sparket i gang umiddelbare planer om tilvekst av kommunale boliger. Ikke desto mindre; det ligger en mulighet til innelåsning i kommunale boliger i bostøttesystemet. Noen trekk taler for at denne tendensen har blitt styrket etter reformen. Bostøtten strekker seg etter reformen noe lengre opp i inntektsfordelingen, og på mange inntektsnivåer har egenandelen blitt redusert. Dette gir flere en økt bostøttefordel av å bo i en kommunal bolig, noe som igjen øker innelåsingen. Det faktum at finansieringskravet er tatt bort, bedrer muligheten til å beholde det meste av bostøtten også om man flytter ut fra en kommunal bolig, og dette svekker innelåsingen noe.

Empirien vår er ikke entydig på hva som har skjedd med de kommunale leieforholdene etter bostøttereformen. Fra mai til juni i 2009 (dvs. før reformen) flyttet 1,25 prosent av de kommunale leietakerne som hadde bostøtte ut. Etter reformen, fra mai til juni 2010, hadde denne månedlige

turn-overen sunket til 0,95 prosent. Altså en ganske svak, men ikke helt ubetydelig, tendens til økt innelåsning. På den annen side var det fra mai 2009 til 2010 en svak reduksjon i det absolutte antallet kommunale leietakere med bostøtte, på tross av at totalt antall hushold med bostøtte steg med 15 prosent i denne perioden.

Avslutningsvis i rapporten spekulerer vi, med basis i våre analyser, litt rundt mulige forbedringer av bostøtten. Hovedkonklusjonen i dette, er at vi ikke ser noen småjusteringer som gir tydelige gevinster i form av økt mål-oppfyllelse uten at dette krever økte ressurser. Videre argumenterer vi for at en fortsatt styrking av bostøtten vil gi betydelige boligpolitiske gevinster og være et viktig bidrag i den videre fattigdomsbekjempelsen.

Et mindre forslag som kan være viktig for dem det gjelder, handler om tilpasning av bostøtten til endrede familieformer. Barn med foreldre som ikke bor sammen, må være folkeregistrert på en og bare en adresse. I en bostøttesammenheng betyr dette at bare en av foreldrene kan få bostøtte for å tilby barn(et) gode boforhold. Dette kan oppfattes som urimelig i de tilfeller hvor barn har delt fast bosted, og også der hvor en av foreldrene har mye avtalt samvær. I intervjuer med kommunale aktører ble dette nevnt som en svakhet ved dagens ordning. Det kan også være grunn til å se nærmere på hvorfor den reformerte bostøtten ikke i enda større grad har nådd store barnefamilier. Vi foreslår også videre analyser av hvordan boutgiftstakene og den geografiske differensieringen av dem og differensieringen etter husholdsstørrelse fungerer i forhold til både resultateffektivitet og rettferdighet.

1 Innledning

Motivasjon

Bostøtten har en lang historie i Norge, for en oversikt: se for eksempel Kiøsterud (2005). Fram til midten av 90-tallet hadde vi en bostøtte for barnefamilier og trygdede og en særlig botilskuddsordning for pensjonister (denne siste ble ofte kalt brenselstilskuddet). Disse hadde dels sammenfallende design, målsetninger og målgrupper, dels var de ulike. Sammenfallet var så stort at man slo ordningene sammen. Både de to tidligere ordningene, selve sammenslåingen og den sammenslåtte ordningen hadde mange spesialregler som ble justert etter ulike formål og på ulike tidspunkter. Det vokste også etter hvert fram en underskog av unntak og spesialordninger. Litt respektløst kan en si at den bostøtten vi hadde gjennom de første årene av dette årtusenet var en illustrasjon av at summen av et utall fornuftige enkeltbeslutninger ikke nødvendigvis sammen blir rasjonelt og fornuftig, og helt klart lite gjennomslagskraftig.

Den norske bostøtten, både før og etter reformen i 2009, bygger på en variant av det man kaller for en gapformel, se Fallis (1990) og Gibb (1995). Basert på inntekter og husholdssammensetning defineres et nivå på boutgiften som husholdet selv skal dekke (kalt rimelig boutgift). Bostøtten dekker så en del av boutgiftene ut over den rimelige boutgiften.

Vi vil oppsummere bostøttens funksjon i dagens boligsosiale politikk til å være tredelt:

- i. Den skal sette hushold i stand til å fortsette å bo i en god bolig også ved økninger i boutgiftene og ved inntektsreduksjon (eksempelvis ved pensjonering).
- ii. Den skal sette hushold i stand til å flytte inn i en bolig som tilfredsstiller våre oppfatninger om hva som er samfunnsmessig gode og verdige boforhold.¹
- iii. Den skal bidra til å redusere omfanget av fattigdom ved å tilføre økonomiske ressurser til hushold med lave inntekter og relativt høye boutgifter.

Den manglende gjennomsliktigheten var et problem i forhold til målet om at ordningen skulle fungere som incitament for at hushold med svak økonomi skal velge en bolig som tilfredsstiller visse kvalitetsnormer. I forhold til fattigdomsbekjempelse var det to egenskaper ved ordningen før reformen (pre-reform-ordningen) som ble opplevd som uheldig, St.prp. nr. 11 (2008–2009). For det første at mange med svak økonomi falt utenfor selve ordningen fordi de ikke tilhørte målgruppen, dvs. hushold uten barn og med lave arbeidsinntekter og høye boutgifter. Typisk var nok dette en del enslige menn. For det andre opplevde mange at ordningen ikke fanget opp behovene til barnefamilier i tilstrekkelig stor grad.

I Norge som i svært mange andre land er bostøtten et sentralt virkemiddel i den boligsosiale politikken. Sammenlignet med våre nordiske naboland skiller vår bostøtte seg ut med at den når få mottakere og at den legger beslag på relativt lite økonomiske ressurser, se Nordvik og Åhren (2005). Dette har nok dels sammenheng med at det i Norge er en høy andel boligeiere. Mange boligeiere, spesielt litt eldre, sitter med boliger som er nedbetalt i så stor grad at de ikke representerer noe særlig likviditetsmessig belastning på beboerne, boutgiftene er lave. Den norske bostøtten skiller seg

¹ Vi oppfatter ambisjonen om å bidra til samfunnsmessig verdige og gode boforhold som å være grunnideen i hele den boligsosiale politikken, Dette er grunnlaget for den boligsosiale politikken. På tross av dette finnes det lite konkrete eller eksplisitte utsagn om hva som kreves for å oppfylle ambisjonen om samfunnsmessig verdige og gode boforhold. Kanskje er det greit å bygge politikken på en slik lite presis ambisjon, kanskje ikke. Vi går ikke nærmere inn på dette.

også fra bostøtten i mange andre land i og med at det finnes et eksplisitt uttrykt ønske om at bostøtten skal virke nøytralt i forhold til valg av disposisjonsform. I Nederland er for eksempel en ofte brukt engelsk oversettelse av bostøtten 'rent rebate'. Igjen, dette har nok sammenheng med strukturen i vår boligmasse.

Endringen i bostøtteordningen var sterkt motivert av et politisk ønske om å utvikle ordningen til et mer effektivt virkemiddel i arbeidet med å bekjempe fattigdom. Det var et ønske om at ordningen skulle nå flere og at ordningen kunne bidra til at flere vanskeligstilte fikk en stabil og varig boligsituasjon. Derfor ble kravet om husbankfinansiering av boligen fjernet, i likhet med kravet om at personer over 18 år uten barn måtte være trygdemottaker. På denne måten ble det lagt opp til en likebehandling av ulike kredittinstitusjoner, samt en likebehandling av trygd og arbeidsinntekt. I Stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 11, 2008–2009) ble det vektlagt at bostøtten i likhet med andre velferdsordninger skulle motivere til arbeid. Samtidig var det forventninger om at en endring av bostøtten skulle stimulere til kommunal utbygging av flere utleieboliger ved at kommunene fikk større trygghet for betaling av husleie. En kan diskutere om dette betyr at en har gjort bostøtten til en breiere velferdsordning, og ikke bare en mulighet for tilleggsfinansiering av bolig for trygdemottakere og personer med omsorg for barn. Når også personer med lav arbeidsinntekt kan omfattes av ordningen, legges det til rette for at bostøtten kan spille en større rolle i fattigdomsbekjempelsen.

For å bøte på de tidligere skisserte problemene med bostøtten, ble det gjort en betydelig gjennomgang av ordningen og ordningen ble reformert på flere måter. Tre av de viktigste trekkene ved reformen var:

- a) Også ikke-trygdede hushold uten barn ble berettiget til bostøtte, uavhengig av om de har sosialhjelp som viktigste inntektskilde.
- b) Forenkling av krav om boligkvaliteter, For alle søkere fjernes kravet om at boligen skal være finansiert av Husbanken.
- c) Gjennom flere endringer i ordningens parametre (bl.a. redusert egenandel og økt boutgiftstak) økes inntektsgrensene spesielt for barnefamilier

Om prosjektets design og metode

Prosjektet har hatt fire primæraktiviteter for å innhente informasjon og data om den boligpolitiske effekten av endringer i bostøtten. De fire aktivitetene har vært: a) Regelverkanalyser, b) analyser av Husbankens register over hushold som faktisk har fått bostøtte (bostøtteregisteret), c) casestudie med kvalitative intervjuer i et utvalg kommuner for å undersøke kommunenes forventninger, erfaringer og måter å jobbe på, d) og et seminar med bred deltakelse fra forskere, politiske myndigheter, forvaltning, organisasjoner og praksisfelt. Dels har vi basert oss på analyser av eksisterende datakilder og dels har vi gjort egne intervjuer av relevante aktører i et begrenset utvalg kommuner. Design av og opplegg for innsamling av (kvalitative) data beskrives under.

I Stortingsproposisjonen om *Ei styrkt bustøtte* står det: «Unge uføre som fekk bustøtte før 1. juli 2009, skal ikkje få mindre utbetalt etter omlegginga som følge av at særreglane deira for buutgiftstak og eigendel blir endra». (s.26). Unge uføre er personer som ble innvilget uførepensjon før fylte 26 år. Dette dreier seg altså ikke nødvendigvis om personer som er unge i dag. Ved så tidlig inntreff av uførhet har svært få noe særlig opptjening av tilleggspensjon og dette får de en kompensasjon for. Det fantes før reformen et sett av spesielle regler for hvordan bostøtten til de *Unge uføre* ble beregnet. I de fleste delene av denne rapporten går vi ikke inn på spesialreglene for unge uføre, og vi holder dem derfor utenfor mange av de empiriske analysene.

Kvalitativ kommuneundersøkelse

Det er gjennomført en casestudie i fire kommuner for å få kunnskap om kommunale erfaringer med den nye bostøtteordningen og hvordan endringene i bostøtteordningen har påvirket kommunenes boligsosiale arbeid. Det overordnede spørsmålet i denne aktiviteten var hvilken betydning bostøtten har for kommunal boligpolitikk og i arbeidet med å bekjempe bostedsløshet og fattigdom. Casestudien er basert på kvalitative intervjuer i kommunene. Det ble utformet en intervjuguide med hensikt å få mer kunnskap om kommunale erfaringer, kommunal praksis og effekter av den nye bostøtteordningen i lys av deres boligsosiale arbeid (intervjuguiden er vedlagt). Problemstillinger i de kvalitative intervjuene var:

- Hva er kommunale erfaringer, kommunal praksis og effekter av den nye bostøtteordningen i lys av kommunenes boligsosiale arbeid?
- Hva er betydningen av den nye bostøtten for etablering av nye utleieboliger, eller for disponering av eksisterende utleieboliger i kommunene?
- Hvordan vurderer kommunene betydningen av bostøtten for å bekjempe fattigdom?
- Hva er erfaringene med bruk av bostøtte sammen med andre av Husbanken virkemidler (startlån, boligtilskudd) og hva er kommunenes vurderinger knyttet til bostøttens betydning for etablering av vanskeligstilte på boligmarkedet og forebygging av bostedsløshet?
- Hvordan har kommunen arbeidet med informasjon om de nye reglene for bostøtte, både internt blant ansatte og mot målgruppen, og hva er erfaringene knyttet til samarbeid med Husbanken i implementeringen av nye regler?
- Hva er kommunenes vurderinger knyttet til fortsatte forbedringsmuligheter ved bostøtten?

Utvalg og metode:

Utvalget for kommunestudien er fire casekommuner; Oslo, Lørenskog, Sola og Kåfjord, samt to bydeler i Oslo; Bydel Gamle Oslo og Bydel Bjerke. Norske kommuner er ulike, og står derfor overfor ulike utfordringer knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet, bostedsløshet og fattigdom. I casestudier er det en avveining mellom å ha et stort antall cases, eller å innhente bredest mulig kunnskap fra et fåtall cases. I dette prosjektet er det valgt ut et fåtall case ut fra noen gitte kriterier, og prioritert å innhente omfattende informasjon fra hver enkelt casekommune. Hensikten med en slik multipl case-studie er ikke å oppnå representativitet i statistisk forstand. Samtidig bør utvalget foretas med henblikk på å fange inn variasjonsbredden i utfordringer knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet og bruk av bostøtte. Det ble derfor valgt kommuner som både hadde høy og lav rate av nye mottakere av bostøtte (tabell 1.1).

Tabell 1.1: Oversikt over antall bostøttlemottakere og økning for kommuner i utvalget

Kommune	Antall bostøttlemottakere 2009	Antall bostøttlemottakere 2010	Prosentvis økning
Lørenskog	441	615	39,5
Oslo	14.029	17.726	26,4
Gamle Oslo	1.839	2.359	28,3
Bjerke	656	1.065	62,3
Sola	160	196	22,5
Kåfjord	86	90	4,7
Norge totalt	107.290	124.214	15,8

I denne studien er det også relevant å sikre variasjon på andre utvalgsvARIABLE som størrelse og geografi, andel personer som lever med fattigdom, andel uføre, sosialhjelpsmottakere, andel befolkning over 67 år og andel arbeidsledige. Tabell 1.2 og 1.3 gir en oversikt over utvalgets fordeling på disse variablene. Variasjonene i kommunenes utfordringer illustreres tydelig. Den minste kommunen, Kåfjord i Nord-Troms, har den høyeste andelen eldre over 67 år, og den høyeste andelen uføre. I denne kommunen er barnefattigdommen under landsgjennomsnitt, men andelen arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere over landsgjennomsnitt. Bydelen Gamle Oslo har en helt annen demografisk sammensetning enn Kåfjord. En ung befolkning sammenlignet med alle de andre i utvalget, her er kun fem prosent av befolkningen over 67 år. Andelen med innvandrerbakgrunn er nær 30 prosent. Begge de to bydelene i Oslo har svært høy andel barnefattigdom med om lag 30 prosent i begge bydelen.

Tabell 1.2: Demografi og trekk ved utvalgets befolkning.

Kommune	Befolknings- størrelse (2008)	Andel befolkning med innvandrer-bakgrunn (ikke-vestlig) (2008). Prosent	Andel uførepensjonister 16–66 år. 2008. Prosent	Andel befolkning over 67 år (2010) Prosent
Lørenskog	31.853	13,9	7,1	10,2
Oslo	560.484	20,1	5,9	11
Gamle Oslo	39.500	29	4,6	5
Bjerke	26.229	31,2	4,2	10,9
Sola	21.446	6,2	5,3	12,4
Kåfjord	2.207	0,7	15,8	18,1
Norge totalt	4.787.021	7,2	8,9	13,1

Tabell 1.3: Sosialprofil på kommunene i utvalget

Kommune	Andel barne- fattigdom, EU 60 (2007). Prosent	Arbeidsledighet, registrert som del av arbeidstyrken, årgjennomsnitt. 2009. Prosent	Sosialhjelps- mottakere per 100 innbyggere, 20–66 år. 2008
Lørenskog	7,2	1,8 (2008)	2,6
Oslo	15	3,5	4,5
Gamle Oslo	31,5		6,7
Bjerke	19,5		4,7
Sola	5,1	0,8 (for 2008)	2,2
Kåfjord	4,2	4,9	4,5
Norge totalt	8,1	2,7	3,5

Casestudien ble gjennomført med kommunebesøk i de fire kommunene og de to bydelene. Intervjuene foregikk som semi-strukturerte samtaleintervjuer. Tre intervjuer ble gjennomført per telefon fordi informantene ikke hadde anledning til å delta i intervju på det tidspunkt forskerne var i kommunen. Intervjuene ble strukturert etter en intervjuguide. Samtidig var intervjuformen slik at det også ble åpnet for å få informantenes vurderinger på relevante områder som nødvendigvis ikke var dekket i guiden. Det ble utarbeidet tre typer intervjuguides (se vedlegg): en for kommunalt ansatte, en for politikere og en for interesse/bruker organisasjoner. Det var lagt opp til 3–5 informanter i hver kommune. Hvem som var aktuelle informanter varierte noe mellom kommunene. Intervjuer ble gjennomført med rådmann eller kommunalsjef ansvarlig for bolig/boligsosiale feltet, kommunalt ansatte i førstelinje som jobbet med bolig til vanskeligstilte, ansatte innenfor NAV, kommunalt ansatte ledere innenfor relevante etater, politikere med roller i relevante politiske utvalg/komiteer og representanter for bruker/interesseorganisasjoner. Kommunene ble ved første henvendelse kontaktet via rådmann. Prosjektet ble presentert og rådmann fikk forespørsel om kommunen ville delta som casekommune (se vedlegg). Ved positiv tilbakemelding ble potensielle informanter kontaktet. Det var frivillig å delta i undersøkelsen.

Til sammen ble det gjennomført 23 intervjuer med 24 informanter. Av disse var 20 personer kommunalt ansatte i administrasjon/ledelse, førstelinje (3 innenfor NAV) eller prosjekt, to politikere og to representanter for bruker- eller interesseorganisasjoner. Tabell 1.4 viser oversikten over intervjuene

Tabell 1.4: Oversikt over informantgrupper fordelt på antall intervjuer.

Informantgruppe	Antall intervjuer
Eksterne organisasjoner	2
Politikere	2
Spesial rådgiver/prosjektmedarbeider	2
Saksbehandler bostøtte	5
Saksbehandler førstelinje	4
kommuneledelse (rådmann eller tjenesteleder)	8
Totalt intervjuer	23

Det ble tatt notater under intervjuene som ble skrevet ut i etterkant.

Forskningsetiske overveielser

Evalueringen er meldt til Personvernombudet for forskning (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, NSD), som har tilrådd gjennomføringen av prosjektet. Tillatelser til bruk av individdata uten individidentifikasjon ble innhentet fra registreier som er Kommunal- og regionaldepartementet. Bruken av disse dataene ble meldt til NSD, som ikke hadde noen innvendinger mot bruken.

Potensielle informanter til kommuneundersøkelsen ble kontaktet via informasjonsskriv (se vedlegg).

Seminar

Som del av prosjekt ble det i oktober gjennomført et halvdags fagseminar om effektene av endringene i bostøtten. Tittel for seminaret var: «Bostøtten – mer effektiv i sikring av gode boforhold for lavinntektshushold?» Presentasjon av foreløpige funn i undersøkelsen var utgangspunkt for en dialog og diskusjon om bl.a. effektene av den nye bostøtteordningen og eventuelt gjenværende forbedringspotensiale, samt bostøttens betydning for det politiske målet om å bekjempe fattigdom. Seminaret fungerte som en utvidet referansegruppe for prosjektet og ga flere nyttige innspill til de endelige analysene.

Fagseminaret hadde 60 deltakere. Deltakerne representerte en sammensatt gruppe fra forskningsfeltet, politisk miljø, sentralforvaltning, brukerorganisasjoner og praksisfeltet i kommunene. Professor Anders Lindbom fra Universitetet i Uppsala var invitert til å kommentere den norske

bostøtteordningen i et nordisk perspektiv. I tillegg var det kommentarer til resultatene av evalueringen fra Heikki Holmås (leder av kommunalkomiteen, Stortinget), Geir Langeland (Bergen kommune, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd (KBL)), Lars Aasen (leder i Leieboerforeningen) og Bjørn Johan Pedersen (strategidirektør i Husbanken).

Innholdet i rapporten

I denne rapporten går vi gjennom noen kommuners erfaringer med bostøtten, vi vurderer bostøtten som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen og vi gjør noen foreløpige analyser av hvordan reformen kan påvirke boligkonsumet til mottakere av bostøtte. Videre viser vi hvordan bostøtten har evnet å nå nye grupper, til nå og i framtiden. Til slutt presenterer vi noen avsluttende refleksjoner om hvordan en kan bedre bostøtten.

2 Kommunale erfaringer

Kommunene er betydningsfulle aktører i arbeidet med boliger for vanskeligstilte. Kommunen i samarbeid med NAV har ansvaret for å sikre at alle har et sted å bo og medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet². Bostøtten er ett av flere boligsosiale virkemidler som kan bidra til en mer stabil boligsituasjon for økonomisk vanskeligstilte. Kommunene er viktige agenter for bostøtteordning, og for å se bostøtten i sammenheng med øvrige boligsosiale virkemidler, som startlån og boligtilskudd.

For kommunene er bostøtteordningen på den ene siden en forvaltningsoppgave kommunen er pålagt gjennom lovgivningen, og på den andre siden et statlig bidrag for å hjelpe vanskeligstilte i kommunen (Østerby 2007). Etter husbankloven § 10, 3. ledd er kommunen lovpålagt å behandle søknader om bostøtte, og ha et administrativt apparat som håndterer dette. Kommunene har også et betydelig ansvar når det kommer til informasjon om bostøtteordningen til potensielle mottakere. I den kvalitative casestudien har vi ønsket å få frem de kommunale erfaringene med arbeidet med bostøtten; hvordan man har organisert arbeidet med bostøtten, samhandling med andre boligsosiale tiltak og boligsosialt arbeid i kommune.

Kommunal organisering av bostøttearbeidet

Kommunene har valgt ulike organisasjonsmodeller for forvaltning av bostøtten. Kommunene er pålagt å gjøre forberedende saksbehandling og kontroll av bostøttesøknadene, og har ansvaret for å veilede søkere av bostøtte. I oversikten under viser vi hvordan forvaltning av bostøtten er organisatorisk plassert i de tre casekommunene og de to bydelene³ som inngår i studien:

² Jfr. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 15 og § 27.

³ I kapittelet refererer vi til de tre kommunene og to bydelene som casekommunene.

Kommune eksempel a

I casekommune a er forvaltning av bostøtten lagt til boligkontoret. Boligkontoret er samlokalisert med NAV. Kommunen har nylig gjennomført en omorganisering. Tidligere ble bostøtteordningen forvaltet ved servicetorget. Nå har boligkontoret og booppfølgingstjenesten blitt samlokalisert med NAV i kommunen. Boligkontoret skal i tillegg til forvaltning av bostøtten ha ansvar for søknader om kommunal bolig, kommunale bostøtteordninger, startlån, boligtilskudd, husleietilskudd, samt arbeidet med fornyelse av kontrakter til kommunale leiligheter. Hensikten med omorganiseringen er større sammenheng og helhet i det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret møter i begrenset grad brukerne. Førstelinja i NAV-kontoret er derfor viktig for kontakt med potensielle mottakere, informasjon, veiledning og hjelp til søknadsskriving.

Kommune eksempel b

I casekommune b har også boligkontoret ansvar for forvaltning av bostøtten, men boligkontoret er en del av et større søknadskontor med ansvar for en rekke helse- og sosialtjenester. Søknadskontoret er samlokalisert med NAV.

Søknadskontoret som boligkontoret er inkludert i har ansvaret for søknader om en rekke helse- og sosialtjenester, i tillegg til de boligsosiale virkemidlene. Hensikten er å oppnå større samordning og at virkemidler kan sees i sammenheng. Kontoret er samlokalisert sammen med NAV. NAV-kontoret har ansvar for fremskaffelse av bolig. Kommunen har svært begrenset tilgang til kommunale boliger, og derfor er boliger på det private leiemarkedet viktige. Sosialkonsulenter på NAV-kontoret gir også boveiledning. Ansvarsfordelingen har derfor blitt at boligkontoret (søknadskontoret) har ansvar for saksbehandlingen av bostøtten, men NAV-kontoret bistår brukeren i søknadsskrivingen. Samtidig jobber boligkontoret også med utadrettet virksomhet, og har et besøkskontor utenfor NAV-kontoret hvor de gir informasjon og også kan ta imot søknader.

Kommune eksempel c

Forvaltning av bostøtten i casekommune c er lagt til et boligkontor samlokalisert med NAV.

Casekommune c har nylig gjennomført en omorganisering. Boligkontoret er flyttet fra avdeling for bygg og eiendom til NAV. NAV har i kommunen ansvar for vedtak om kommunal bolig, og hensikten var større samarbeid mellom saksbehandlerne. Boligkontoret har også ansvar for saksbehandling av startlån og boligtilskudd. Informanter på flere nivåer i kommunen gir inntrykk av at det boligsosiale arbeidet i kommunen er fragmentert. Det er et mål å jobbe mer systematisk med de boligsosiale virkemidlene, inkludert bostøtten. Flyttingen av boligkontoret har vært del av prosessen med å samle og koordinere innsatsen knyttet til bolig.

Kommune eksempel d

I casekommune d er forvaltning av bostøtten lagt til servicetorget med en ansvarlig saksbehandler. Servicetorg og NAV er lokalisert i samme bygg, og NAV har rutiner på henvisning til servicekontoret til potensielle bostøttetakkere. Det boligsosiale arbeidet er fragmentert, og det er ingen eksplisitt samordning av de boligsosiale virkemidlene. Tidligere var det en person i sosialtjenesten som hadde ansvar for flere av de boligsosiale virkemidlene. Ved opprettelsen av NAV gikk denne personen over i NAV-kontoret, forvaltning av bostøtte ble lagt til servicetorget og de øvrige virkemidlene forvaltet av økonomiansvarlig. I tillegg er forvaltning av de kommunale boligene lagt ut til en stiftelse, innkreving av husleie ligger hos driftsavdelingen. Førstelinge for søknad om bolig og boligsosiale virkemidler utenom bostøtte er noe uklar.

Kommune eksempel e

I casekommune e er forvaltning av bostøtten lagt til en boligseksjon underlagt eiendomsavdelingen. Det er et tett samarbeid med servicetorget.

Boligseksjonen i eiendomsavdelingen har både ansvar for de boligsosiale virkemidlene og for forvaltning av kommunale boliger. Både NAV-kontoret og bestillerkontoret har vedtaksmyndighet med hensyn til kommunal bolig. Informanter i kommunen sier at inkludering av boligseksjonen i eiendoms-

avdelingen blant annet handlet om å hindre stigmatisering knyttet til de boligsosiale støtteordningene. Det er tett samarbeid mellom boligseksjonen og servicetorget i kommunen for å få kontakt med brukerne. Servicetorget er førstelinje, og har fått opplæring slik at de kan levere ut søknadsskjemaer for bostøtte og bistå i utfyllingen. Boligseksjonen følger opp søknadene direkte med brukerne om det er behov for det. Kommunen gjennomfører tildelingsmøter for bolig der relevante etater er representert, og også bostøtte diskuteres. Det er etablert en boligsosial koordineringsgruppe. Det har vært viktig å få til godt samarbeid mellom boligseksjonen og NAV-kontoret.

Samlet inntrykk

Tre av de fem kommunene har nylig gjennomført omorganisering av arbeidet med bostøtten for å få til en samordning av det boligsosiale arbeidet. Ytterligere en kommune har startet en liknende samordningsprosess. Likevel gir informanter i alle casekommunene inntrykk av at det er behov for ytterligere samordning av det boligsosiale arbeidet og de boligsosiale virkemidlene. En utfordring i arbeidet med de boligsosiale virkemidlene er at organiseringen av arbeidet kan reduseres til rutiner for forvaltning av virkemidler fremfor helhetlig boligsosialt arbeid. I fire av casekommunene kan vi identifisere en prosess fra rein forvaltning mot et mer helhetlig boligsosialt arbeid.

Førstelinjen for forvaltning av bostøtte varierer mellom casekommunene. To av casekommunene har valgt å bruke servicetorget for å oppnå større brukernærhet. De tre andre casekommunene har gitt NAV-kontoret en rolle i førstelinjen for bostøtten. I disse kommunene er det ikke alltid like tydelig hva som er førstelinjen. I en tidligere evaluering av kommunenes arbeid med bostøtten viser Østerby (2007) at plassering av arbeidet i servicetorg har fordeler med hensyn til tidlig veiledning av søkerne som kan bety mindre kontrollarbeid etterpå. I dagens kommunale forvaltningsstruktur vil NAV-kontorene mange steder kunne sidestilles med servicekontorene i en slik mottaksfunksjon. Inntrykket fra casestudien er at NAV-kontorene har utviklet rutiner for å vurdere om brukerne kvalifiserer til bostøtte og bidrar med informasjon og veiledning.

Bruk av bostøtten i kommunene

I alle fem kommunene er det utviklet rutiner knyttet til enkelte målgrupper og oppfordring til å søke bostøtte. Dette gjelder mottakere av økonomisk sosialhjelp og andre som tar kontakt med sosialtjeneste eller NAV pga. økonomiproblemer, eller problemer knyttet til å opprettholde en stabil bosituasjon. Alle kommunene bortsett fra en sier at det er en målsetting å få flere sosialhjelpsmottakere til å søke bostøtten for å redusere sosialhjelpsbudsjettet. I en casekommune nevner de eksplisitt at ruskonsulenten har arbeidet godt for å spre informasjon om endringene og bostøtten, og oppfordret personer til å søke. Ofte vil denne gruppen også fanges opp av sosialtjenesten / NAV.

Fire av fem casekommuner har rutiner for vurdering av rett til bostøtte for leietakere i kommunale boliger. I alle bortsett fra en casekommune opplyser de at denne gruppen har fått god informasjon om regelendringen. I fire av de fem casekommunene er det sendt ut informasjon om nye regler for bostøtte til eksisterende leietakere i kommunale boliger. Fire casekommuner har innført som vilkår at brukeren søker bostøtte for tildeling av kommunal bolig. Det er derfor grunn til å tro at bostøtteberettigede kommunale leietakere i casekommunene får bostøtte dersom de kvalifiserer for det.

I de største casekommunene med stor innvandreretetthet er det også rutiner for vurdering av bostøtte ved bosetting av flyktninger. I tre av casekommunene ble temaer knyttet til bostøtte og bosetting av flyktninger tatt opp. I disse tre kommunene gir informantene inntrykk av at kunnskap om bostøtten er god blant dem som jobber med flyktninger, og at man tilsvarende som for sosialhjelp har innført rutiner slik at alle brukere søker om bostøtte. Samtidig trekkes det frem utfordringer relatert til bruk av bostøtten blant flyktninger. Dette handler først og fremst om at familier i introduksjonsprogrammet etter de nye reglene ikke lenger kan søke om bostøtte med utgangspunkt i at de har introduksjonsstønad⁴. Flyktninger blir nå behandler likt med andre søkere av bostøtte når det gjelder inntektsgrunnlag. Delvis handler dette om hvilke boligtiltak som brukes for å bosette flyktninger. Bosenter eller bofellesskap for flyktninger vil ofte ha en

⁴ Tidligere var introduksjonsstønad på linje med øvrige trygdeytelser et tilstrekkelig grunnlag for å kunne søke bostøtte. Stønaden gir ikke lenger i seg selv grunnlag for å søke bostøtte i og med likebehandling av ulike inntektsgrunnlag.

utforming av enkelt enheter som ikke tilfredsstiller funksjonskravene for å kunne søke bostøtte. Bofellesskap vil også bli vurdert som én husholdning, noe som innebærer at husholdningen som enhet i de fleste tilfellene vil ha for høy inntekt. Dette viser at selv om kunnskapen og bevisstheten om bostøtten er god, er det fortsatt slik at innrettingen av regelverket gir noen utfordringer for muligheten for kommunene til å bruke bostøtten i arbeidet med å bosette flyktninger. Samtidig er det slik at en av casekommunene har brukt pakker av boligsosiale virkemidler, inkludert bostøtte, for å bidra til at store barnefamilier som har flyktningebakgrunn kan bosette seg i egen eid bolig.

Innenfor sosialtjenestene, NAV og i arbeidet med bosetting av flyktninger, er kjennskapen og rutineene knyttet til vurdering av bostøtte godt innarbeidet. Ingen av informantene i casekommunene gir lignende beskrivelser av pleie- og omsorgstjenestene eller hjemmetjenesten. Intervjuene viser også at det er stor usikkerhet om hvorvidt det er gitt informasjon til pleie- og omsorgstjenestene om regelendringene. Intervjuene med ansatte innen pleie- og omsorg viser også liten kjennskap til bostøtte, og generelt liten bevissthet om boligsosiale virkemidler. For viktige målgrupper i bostøtten, for eksempel eldre og funksjonshemmede, vil pleie- og omsorgstjenestene og hjemmetjenestene være de kommunale tjenestene brukerne er i kontakt med. Tjenesteytere i disse ambulante tjenestene kunne derfor vært viktige for å spre informasjon om bostøtten til potensielle mottakere som ikke så ofte oppsøker offentlige kontorer eller søker informasjon på internett. Når det gjelder informasjon til nye grupper som får rett til bostøtte som følge av reformen sommeren 2009, er kanskje ikke disse tjenestene av de viktigste.

Bostøtten og øvrig boligsosialt arbeid

Alle casekommunene har boligsosiale handlingsplaner eller boligmeldinger. Noen av planene har gått ut på dato slik at kommunen i dag er i prosess med å utvikle en ny plan, eller sier at dette er noe de skal gjøre.

De statlige boligsosiale virkemidlene er inkludert i alle planene, men i flere av planene er det kun en oversikt over tilgjengelige virkemidler og ikke noen kommunale strategier for hvordan en vil anvende disse for å oppnå kommunale målsettinger innen det boligsosiale feltet. Casekommunene har i dag begrensede utredninger knyttet til boligbehov. I en av kommunene

utarbeider de nå en ny plan. Gjennom et forskningsprosjekt har kommunen innhentet kunnskap om boligbehov og utfordringer på boligfeltet i kommunen. I to kommuner er det planer om å utvikle bredere kommunale planer på velferdsfeltet som også inkluderer bolig og boligsosialt arbeid. Strategien er å utvikle en mer helhetlig innsats for bedre levekår i kommunen.

Kommunen har en klar økonomisk gevinst av at alle som har krav på bostøtte faktisk søker om støtte. Det er et klart økonomisk insentiv for kommunene. Fire av de fem casekommunene har hatt forventninger til at de nye reglene positivt kan bidra til at sosialhjelpsbudsjett blir redusert. Flere sosialhjelpsmottakere kvalifiserer til å motta bostøtte ved de nye reglene. I den kommunen hvor det ikke var forventninger fra sentralt nivå i kommunen, var det likevel klare forventninger i NAV om at dette kunne bidra til redusert utbetaling av sosialhjelp. For to av kommunene ble det budsjettet med lavere nivå for sosialhjelp på grunn av forventningen om reduserte utgifter til sosialhjelp. I de tre andre casekommunene er det ikke gjort beregninger eller anslag for hvordan endringene i bostøttereglene vil påvirke sosialhjelpsutbetalinger. I alle casekommunene rapporterer informanter i sosialtjeneste og NAV om at flere får bostøtte og at dette har medført en reduksjon av sosialhjelpsbudsjettet.

Ingen av casekommunene har gjort beregninger på hvordan endringer i bostøtten vil kunne påvirke kommunal utleiepraksis (husleie) eller muligheter for kommunal boligetablering. En casekommune har gjort beregninger på nivå for husleie i kommunale boliger. I denne kommunen har det vært et politisk ønske om å innføre gjengs leie på kommunal bolig, samt redusere bruken av kommunale boliger til gjennomgangsboliger. Kommunen har derfor gjort beregninger på hvordan de nye reglene for bostøtte muliggjør innføring av gjengs leie. I tillegg har de vurdert hvordan bruk av bostøtten kan fungere som virkemiddel for å bidra til at mottakere har en boligkarriere fra kommunal bolig til privat bolig. En av måtene de tenker at dette kan foregå er ved at kommunale leietakere får mulighet til å kjøpe den kommunale boligen de har leid av kommunen. Utfallet ble innføring av gjengs leie i kommunen. Administrativ ledelse i kommunen vurderer at dette ikke hadde vært mulig uten de nye reglene for bostøtte.

Noen kommuner har funnet det formålstjenelig å ha en egen kommunal bostøtteordning i tillegg til den statlige. I to av casekommunene hadde kommunen egne kommunale bostøtteordninger. I begge har man jobbet med samordning med den statlige bostøtteordningen. I disse to casekommunene er bakgrunnen for kommunal bostøtte å kompensere for husleieøkningen og overgangen til gjengs leie i de kommunale boligene. Til forskjell fra den statlige bostøtteordningen som utbetales til mottaker, går disse kommunale bostøtteordningene som fradrag på husleiefakturaen. Dersom en person som får kommunal bostøtte også kvalifiserer for statlig bostøtte, får kommunen refusjon fra den statlige bostøtteordningen. Brukeren får den støtten de kommer best ut med. Det er et økonomisk incentiv for kommunene å få mottakere av kommunal bostøtte til også å motta statlig bostøtte. For en av casekommunene er den kommunale bostøtteordningen under avvikling. De fleste mottakere har blitt overført statlig bostøtte etter endringene i den statlige bostøtteordningen.

Det er verdt å merke seg at nivået på kommunale bostøtteordninger ofte er høyere enn den statlige, og i følge informanter i casekommunene mer tilpasset leienivået i kommunene. Her er Oslo i en særstilling. De kommunale bostøtteordningene i Oslo er en erkjennelse av at den statlige bostøtteordningen ikke er tilstrekkelig for å dekke behovene for vanskeligstilte i kommunen. De kommunale bostøtteordningene har vært knyttet til byfornyelse. Samtidig er de kommunale bostøtteordningene også utformet for å dekke problemer for enkeltgrupper, med mål om at disse gruppene skal slippe å bli avhengig av økonomisk sosialhjelp. Den kommunale bostøtten er innrettet mot kommunale leietakere.

Det er også etablert andre kommunale ordninger som på ulikt vis er innrettet for å bistå vanskeligstilte. For eksempel et kommunalt boligtilskudd for personer som mottar ytelser i henhold til Lov om folketrygd, dvs. alderspensjonister og personer med varig uføretrygd. Personer som er innenfor målgruppen, kan søke om det kommunale boligtilskuddet, uavhengig om de eier eller leier bolig. Mottakere kan få inntil 1000 kroner pr. måned, og tilskuddet utbetales sammen med trygdeytelsen. Boligtilskuddet kan også gis i tillegg til andre boligsosiale virkemidler som statlig bostøtte eller startlån. Det er innført vilkår om at når man søker kommunalt boligtilskudd er man

pliktig til også å søke statlig bostøtte. Statlig bostøtte går til fradrag i boutgiftene før kommunalt boligtilskudd beregnes. Kommunene har en betydelig økonomisk egeninteresse i å få flest mulig i denne gruppen til å søke statlig bostøtte.

Samspill mellom de boligsosiale virkemidlene

I casekommunene har vi undersøkt praksis knyttet til å bidra til at vanskeligstilte kan etablere seg på boligmarkedet, og bostøttens plass i dette bildet. Et viktig moment i dette er hvorvidt de boligsosiale virkemidlene (bostøtte, startlån, boligtilskudd) er sett i sammenheng med målet om at flere skal kunne bo i egen eid bolig. Riksrevisjonen har i en undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet pekt på at en del vanskeligstilte ikke fanges opp av det samlede virkemiddelapparatet (Riksrevisjonen 2008). Det har derfor blitt uttrykt bekymring for at det boligsosiale sikkerhetsnett har en del huller, eller at noen hushold faller mellom de boligsosiale virkemidlene (Sandlie og Nordvik 2009). Denne bekymringen bygger på en sammenligning av inntektsgrensene for de økonomiske støtteordningene bostøtte, boligtilskudd og praksisen i tildeling av startlån. Startlån og boligtilskudd til etablering er rettet mot finansieringen av boligkjøpet, mens bostøtten skal supplere disse virkemidlene slik at husholdningene vil være i stand til å dekke de årlige boutgiftene og bli boende i boligen. (Barlindhaug og Astrup 2008). Bostøtten kan regnes inn på inntektssiden i vurdering av den enkeltes betalingsevne.

Et viktig spørsmål er om disse ordningene sees i sammenheng med bostøtten, slik at bostøtten kan føre til at vanskeligstilte personer får en karriere fra leid til eid bolig. Samtidig er ikke dette bare et økonomisk spørsmål, men også et administrativt spørsmål. I samtaler med informanter i casekommunene har vi derfor både tatt opp hvorvidt de har strategier for å se de boligsosiale virkemidlene i sammenheng, og hvorvidt de opplever at regelendringene har gitt større mulighet for å bruke bostøtten sammen med de andre boligsosiale virkemidlene for etablering i eid bolig.

Det er en uttalt målsetting for fire av de fem casekommunene å arbeide for å se de boligsosiale virkemidlene i sammenheng. Men det er kun i tre av dem at informantene har erfaringer med at kommunen har fått til å bruke

bostøtten sammen med startlån for etablering i eid leilighet. I den fjerde casekommunen er det en saksbehandler som behandler både bostøtte og startlån. Erfaringen hans er at det er vanskelig å finne situasjoner der de to virkemidlene kan fungere sammen: enten har personen som søker støtte for høy inntekt til bostøtte eller for lav inntekt for startlån. Det gjelder også der kommunen kan gi boligtilskudd. Dette samsvarer med beregninger fra før endringene i bostøtten som viste at nivået på bostøtten ikke var høyt nok til at det i praksis hadde noen vesentlig betydning for vanskeligstiltes mulighet til å betjene et startlån (Barlindhaug og Astrup 2008). I en casekommune lager man pakker som muliggjør bruk av både bostøtte og startlån, men supplerer også med en egen kommunal bostøtteordning. De gruppene som da kan få startlån i kombinasjon med bostøtte er de som har varige ytelser, for eksempel uføretrygdede. Vi har også blitt gitt eksempler på at funksjonshemmede med varig uføretrygd kan slite med å få tilgang på slike ordninger fordi de ikke har opparbeidet trygderettigheter på et nivå som gir en inntekt hvor de kan betjene startlån. Dette er en gruppe hvor mange likevel har store boutgifter relatert til at de er avhengig av en tilrettelagt bolig. I en casekommune er det også forsøkt å sette sammen ulike boligsosiale virkemidler og kommunale boligsubsidier for å bidra til at store barnefamilier, ofte med innvandrerbakgrunn, skal kunne etablere seg i egen eid bolig.

I fire av de fem casekommunene har informanter uttrykt at de hadde ønsket at kommunen i større grad kunne bistå vanskeligstilte til å etablere seg i egen bolig med startlån i kombinasjon med boligtilskudd og bostøtte. Samtidig er det strenge kriterier for å få startlån, med hensyn på finansierings- evne. I en av kommunene har man en målsetting om at kommunale leietakere i større grad skal kunne ta over den boligen de leier. Det vurderes derfor hvorvidt leietaker ved hjelp av boligsosiale virkemidler som bostøtte, startlån og boligtilskudd kan kjøpe leiligheten og eie den selv når kontrakt på kommunal bolig utløper. Denne strategien er også del av målet om å få kommunale leietakere til å ha større eierskap til den kommunale boligen. Casekommunen erfarer at det er vanskelig å få til gode samordnede pakker av de boligsosiale virkemidlene for denne gruppa. Utfordringene handler om to ting; finansieringskravet til startlån, og nivået på statlig bostøtte.

Barlindhaug og Astrup (2007) har tidligere konkludert med at bare en betydelig utvidelse av bostøtteordningen kan forbedre samspillet mellom de boligsosiale virkemidlene. Våre funn fra de utvalgte casene kan tyde på at de endringene som er gjort i bostøtteordningen ikke er tilstrekkelige for å bidra til økt samspill mellom de boligsosiale virkemidlene og etablering i eid bolig for vanskeligstilte. Her er det fremdeles forbedringsmuligheter. Dette samsvarer med Barlindhaug og Astrup (2009) sine konklusjoner etter å ha vurdert de nye reglene for bostøtte, om at dersom bostøtten skal inngå i en virkemiddelpakke i etableringssituasjonen, må inntektsgrensene utvides betydelig. En slik endring vil også føre til økte utbetalinger av bostøtte til flere nåværende eiere, noe som kan gjøre en utvidelse av ordningen kostbar for å oppnå bedre betingelser for de som skal etablere seg for første gang i markedet (Barlindhaug og Astrup 2009). Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om bostøtten er riktig virkemiddel for etablering av vanskeligstilte inn i egen eid bolig.

Kommunale erfaringer om boligsosiale utfordringer – og bostøttens betydning

De kommunale erfaringene i arbeidet med bostøtten er viktige. De sier noe om hvordan regelendringene treffer lokale behov, og utgjør derfor en viktig del av vurderingen av bostøttens betydning. Det er viktig og være oppmerksom på at det ikke har gått lang tid siden de nye reglene for bostøtte kom. Det er god grunn til å forvente en viss treghet i kommunenes kunnskap om og tilpasning til den nye ordningen. Likevel er erfaringer fra kommunene viktig for en vurdering av hvordan man har lykket det første året etter at regelendringene kom.

Casestudien viser først og fremst at bostøtten er viktig for kommunenes økonomi. I alle fem casekommuner har det vært en økning i antall bostøttetottakere. Intervjuene i de fem casekommunene viser at de som jobber med bostøtten også merker denne økningen. Det gjelder særlig økning i antall søknader om bostøtte, men også at det er flere som mottar bostøtte. I fire av de fem casekommunene var det store forventninger til at de nye reglene skulle føre til at flere innbyggere skulle få bostøtte. Det er likevel i liten grad gjennomført kartlegginger eller beregninger av bostøttens effekt etter

innføring av de nye reglene. Det er kun to casekommuner som har gjort slike beregninger. Men for alle fem kommunene er erfaringene at utgiftene til sosialhjelp er redusert fordi en del som tidligere mottok supplerende sosialhjelp til boutgifter etter de nye reglene som likebehandler arbeidsinntekt og trygd, kvalifiserer til å søke om bostøtte. For mange av mottakerne vil ikke regelendringen ha ført til at de totalt sett får utbetalt mer i offentlige stønader, men at de nå i større grad får økonomisk bistand til å få dekket sine boligutgifter ved bostøtte fremfor økonomisk sosialhjelp eller supplerende sosialhjelp. Flere informanter i kommunene er opptatt av at bostøtten slik bidrar til at brukere i større grad blir selvhjulpne, og ikke lenger avhengig av sosialhjelp. Vi har ikke gjort egne analyser at utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i de enkelte casekommunene for å verifisere informantenes utsagn. Samtidig er dette en entydig tilbakemelding fra NAV og forvaltere av bostøtten i alle casekommunene, at flere som oppsøker NAV for supplerende sosialhjelp nå henvises om å søke om bostøtte. Forvaltning av bostøtten er følgelig blitt mer arbeidskrevende for kommunene. I en av casekommunene sier saksbehandleren for bostøtte at dette har medført flere henvendelser for dem, flere søkere og flere som får avslag. I to av casekommunene har økningen i søknadsmengden vært så stor at de mener det kan være aktuelt å ansette en person til for å kunne behandle bostøttesøknader. I de tre øvrige casekommunene er ikke dette en problemstilling, men alle casekommunene rapporterer om økt pågang.

I en av casekommunene har de erfart at antallet søkere på bostøtte øker ved økende arbeidsledighet, og synker når ledigheten går ned. Det kan være en indikasjon på at bostøtten er et sikkerhetsnett som blir benyttet når personer opplever endringer i inntektssituasjonen. Med de nye regelendringene opplevde denne kommunen at bostøtten nå i større grad enn før kan fungere som et slikt sikkerhetsnett fordi den favner bredere.

Manglende tilgang på boliger for vanskeligstilte fremstilles som en av de største boligsosiale utfordringene i casestudien. Det er særlig personer som har problemer knyttet til rus og psykiatri, unge med innvandrerbakgrunn og store barnefamilier (ofte med ikke-vestlig bakgrunn) som trekkes frem som grupper med store utfordringer knyttet til bolig. Alle casekommuner har tilgang til kommunale leiligheter, men informantene i førstelinje rapporterer

ofte at det er for få disponible boliger i forhold til behovet. For tre av casekommunene er det også en utfordring at eksisterende kommunale leiligheter ikke passer til de gruppene som har behov for eller som har fått vedtak om kommunal bolig. For eksempel har en kommune i all hovedsak store kommunale leiligheter, men har behov for små leiligheter til enslige. En annen kommune mangler store kommunale leiligheter som er tilpasset familier med mange barn.

For andre vanskeligstilte, der økonomi er hovedproblemet, blir bostøtten trukket frem som mer relevant virkemiddel i det boligsosiale arbeidet. Mangelen på kommunale boliger gjør at vanskeligstilte blir henvist til det private markedet. Særlig i de tre største casekommunene er prisnivået i det private leiemarkedet høyt, og det blir vanskelig, særlig for store barnefamilier, å finne egnede boliger. Husleien blir høy, særlig sett i forhold til boutgiftstaket for beregning av bostøtte, og mottakerne vil i flere tilfeller være avhengig av supplerende sosialhjelp, til tross for at de også mottar bostøtte. At boutgifter skaper fattigdom er ikke ukjent (Hansen mfl. 2008). Informanter i tre av casekommunene trekker også frem at det generelt er de mest vanskeligstilte som må betale de høyeste utleieprisene. For at bostøtten skal fungere som et virkemiddel for å bekjempe fattigdom, vil det derfor kunne være viktig å heve boutgiftstaket.

3 Regelverkanalyser

I dette kapitlet vil vi drøfte virkningene av de regelendringene som inngår i reformen. Vi kan dele endringene som er gjort i regelverket i to hovedgrupper, de direkte og de indirekte.

Direkte endringer kan leses rett ut av regelverket. Innen denne gruppen faller endringene i kravene til hvem som kan være stønadsmottakere og krav om utforming og finansiering av boligen. Siden flere av disse endringene gjør reglene mer *generelle* – at flere aktuelle mottakere inkluderes og at det stilles færre spesifiserte krav til boligen og finansiering – kan de trolig oppfattes som forenklinger av regelverket. Vi vil diskutere innretning og virkning av slike endringer nedenfor.

De indirekte endringene er ikke eksplisitt formulert. De faller ut som *resultat* av kombinasjonene av nye satser og beløp ved beregning av selve bostøtten. Også denne type endringer fører stort sett til utvidelse av hvem som er berettiget til bostøtte. De kan likevel ikke leses direkte ut av lovteksten. Vi vil identifisere dem og tallfeste dem ved hjelp av typehusholdsberegninger.

Typehusholdsanalyser er en metode som er velegnet til å illustrere *strukturen* i ulike regelverk for skatter og overføringer. Utgangspunktet er å formulere utmålingsreglene i lovverket som en beregningsrutine, en matematisk funksjon F :

$$\text{bostøtte} = F(\text{satser ved regelverket, kjennetegn ved husholdet})$$

Satsene refererer til både før og etter reformen. Kjennetegnene ved husholdet er slike som personsammensetning, bosted, inntektsart, inntekt og formue. Ved å *systematisk variere* satsene og kjennetegnene ved husholdningene kan vi beskrive (og avdekke) strukturen i regelverket. Hensikten er å vurdere om de nye reglene oppnår målsettingene for ordningen i større grad enn de gamle.

Metoden er ikke uten problemer. Det er mulig å fremheve enkelte trekk ved reformen, og skjule andre, ved å konsentrere illustrasjonene rundt de poengene forskeren eller oppdragsgiver ønsker å legge vekt på. For å gi et

visuelt uttrykk av enkelte poenger, kan man manipulere med skalaen på aksene. Innsikten typehusholdsanalyser kan få frem, er altså helt avhengig av et klokt valg av hushold og variable. Vi har forsøkt å trekke frem de dimensjonene vi tror har mest interesse når reformen skal vurderes: inntekt, boutgift, familiestørrelse og formue, og å gi en nøktern illustrasjon av dette. Vi har tatt utgangspunkt i to grupper hushold. Det ene er enslig pensjonist utenfor tettbygget strøk, med inntekter mellom 50.000 til 250.000 kroner i året. Vi har kombinert dette med ulike eksempler på boutgift og formue. Det andre typehusholdet er par med og uten barn i storby, der vi varierer inntekt fra 50.000 til 300.000 kroner, ser på store og små barneflokker, og kombinerer med ulike boutgifter. (I figur 3.3 er målestokken litt endret for å få frem detaljer i regelverket for inntekter mellom 80.000 og 200.000 kroner.)

Typehusholdsanalyser kan gi en systematisk beskrivelse av endringer i regelverket, men kan si lite om de faktiske fordelingsvirkninger av reformer. Da må de suppleres med statistikk over fordelingen av de ulike kjennetegnene blant husholdningene, og i kapittel 4 vil vi derfor utvide regelanalysen med mikrodata fra bostøtteregisteret.

Formålsparagrafen

Først noen ord om hvordan reformen har satt merke i formålsparagrafen for bostøtten. St.prp. nr. 11 (2008–2009) refererer formålet ved bostøtten før reformen, slik det er omtalt i § 1 i forskriften,

Målet med bostøtten er at alders- og uføre- og etterlattepensjonister 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.

Bostøtten har altså et tosiktig formål: et boligmål, nemlig å hjelpe lavinntektsgrupper til å kunne skaffe seg og bo i en god bolig, og et inntektsmål, nemlig å hjelpe lavinntektshusholdninger med høye boutgifter.

I proposisjonen slås det fast at bostøttereformen er et ledd i arbeidet mot fattigdom. Fattigdom reduseres etter regjeringens syn først og fremst ved at folk har inntektsgivende arbeid. Mer konkret er to av målsettingene ved

reformen at *alle* med lave inntekter – ikke bare trygdemottakere og barnefamilier – skal kunne få bostøtte, og at kravene til boligens utforming og finansiering slakkes. Formålsparagrafen har etter reformen fått en ny formulering:

Bustøtta skal sikre dei med låg inntekt og høge buutgifter ein høveleg bustad.

At henvisningen til ulike pensjonistgrupper er tatt ut, er nødvendig og følger av at ordningen er blitt mer universell. Men for øvrig dekker ikke den nye formålsparagrafen målsettingene om arbeid og fattigdom. Det skiller ikke mellom anskaffelse og å bli boende i en bolig man har, to hensikter som man skulle tro trengte ulike virkemidler. Dessuten er det noe ulogisk i formuleringen om at de som har høye boutgifter skal sikres en høvelig bustad, ofte vil de ha disse utgiftene nettopp fordi de allerede har et – kostbart og kanskje bra – sted å bo.

Her har gode forsetter om en enkel formålsparagraf tømt paragrafen for presisjon.

Gap-formel

Selv om vi omtaler endringene i bostøtten som en reform, er hovedgrepene i den reformerte ordningen de samme som før: Bostøtten skal som hovedregel dekke en viss andel – 70 prosent både før og etter reformen – av husholdningens boutgifter som overstiger en rimelig egenandel.

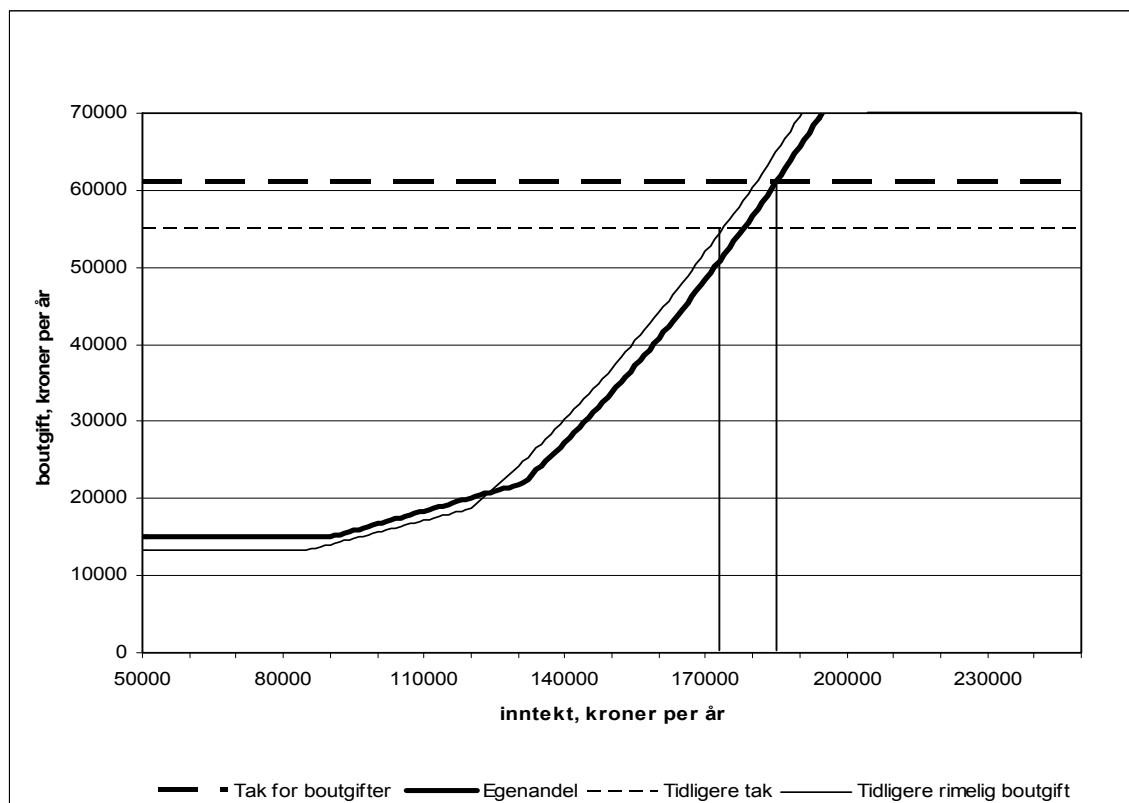
Det er utformingen av egenandelen som gjør bostøtteordningen til en inntektsprøvet stønad. Husholdet skal selv dekke egenandelen pluss 30 prosent av differansen mellom boutgiften og egenandelen. I tillegg må beboerne selv dekke boutgifter utover taker. Egenandelen beregnes etter en ganske komplisert formel. For husholdninger med inntekter opp til en nokså lav grense – og denne inntektsgrensen stiger med antallet personer i husholdningen – settes egenandelen til et visst beløp. Egenandelen trappes så opp for høyere inntekter, man kan forvente at husholdninger med høyere inntekt kan dekke en større boutgift selv. Selve opptrappingen er progressiv, det vil si at egenandelen øker stadig sterkere for høyere inntekter.

Det settes også et øvre tak på hvor høye boutgifter som godtas ved beregning av bostøtte. Boutgifter utover taket kan muligens sees som forbruk

av unødvendig boligstandard, og dekkes ikke av ordningen. Når egenandelen trappes opp med økende inntekt, blir bostøtten redusert, og den faller helt bort når inntekten er så høy at egenandelen er blitt like stor som taket for boutgiftene. I de nye reglene er taket for øvre godkjente boutgift hevet, og inntektsnivået der egenandelen trappes opp er økt.

Figur 3.1 viser hvilke kombinasjoner av inntekt og boutgift som gir rett til bostøtte, det tilnærmet femkantede området avgrenset av tak og egenandel. Denne figuren gjelder enslige pensjonister utenfor storbyene, og satsene før reformen er tegnet med tynne streker, etter reformen med fete. Figuren illustrerer hvordan *inntektsgrensene* for hvilke husholdninger som er berettiget til bostøtte kommer frem *implisitt* fra skjæringspunktet mellom egenandel og tak for boutgiftene. Både økning i taket og reduksjon i egenandelen for de fleste husholdninger, bidro til at inntektsgrensene økte som følge av reformen. Av de to vertikale linjene vil man se hvordan inntektsøkningen er følsom for taket for godkjente boutgifter og opptrappingstakten for egenandelen. Det er husholdningene med inntekter mellom de to vertikale linjene som er de nye gruppene som har fått rett til bostøtte etter satsendringene.

Figur 3.1 Gap-formelen: Kombinasjon av inntekt og boutgift som gir bostøtte, eksempel med enslig pensjonist utenfor storbyer.



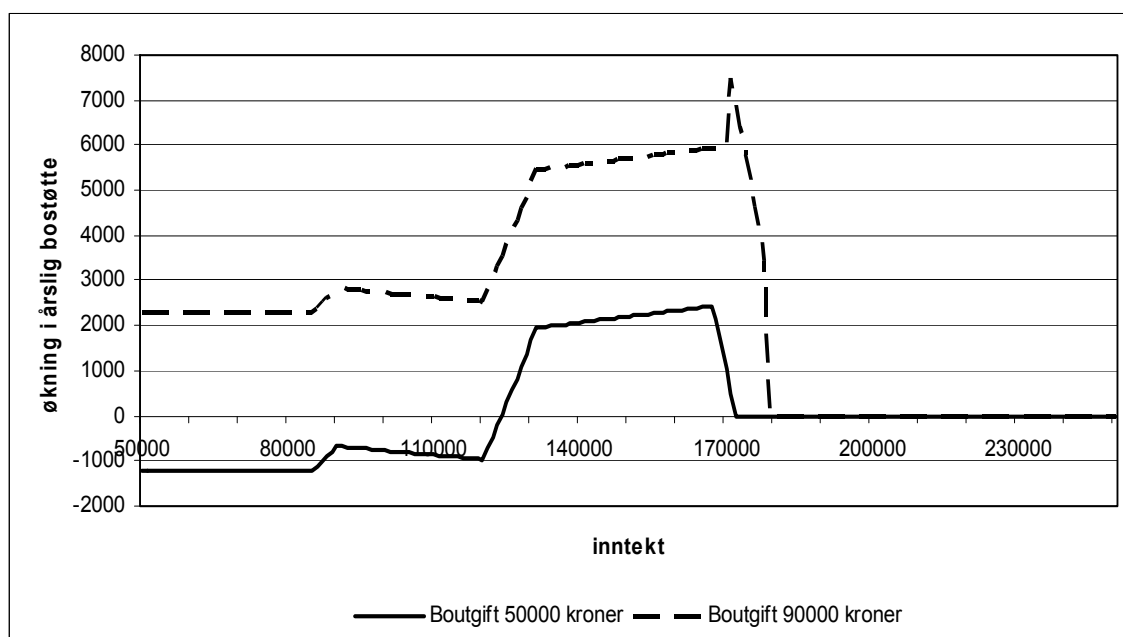
Bostøtten fastsettes som 70 prosent av boutgiften utover egsandelen, begrenset av boutgiftstaket. Betydningen av regelendingene for den enkelte husholdning vil avhenge av hvor i «femkanten» man befinner seg. Har husholdet boutgifter som ligger nær egenandelen, blir beløpet lite. Har husholdet boutgifter *som er lavere enn taket*, spiller selve taket ingen rolle. For enslige pensjonister økte taket på boutgifter med 6000 kroner i året, og avtrappingen av bostøtten begynner etter reformen på en inntekt som er 5000 kroner høyere enn før, men som trappes opp langsommere, det vil si opptrappingen starter på et høyere inntektsnivå.

Også for lave boutgifter er det foretatt regelendringer. Før reformen kom ikke bostøtte lavere enn 2000 kroner året til utbetaling. Dette innebærer at for dem som hadde boutgifter som ikke var mer enn 3000 kroner over egenandelen, ble bostøtten likevel null. En «laveste godkjente boutgift» inngikk også i beregningsalgoritmen for bostøtten og avspeilte effekten av minsteutbetalingen. Å operere med både en «laveste godkjente boutgift» og et minstebeløp blir unødvendig. Ved reformen ble det innført en minstesats på 300 kroner måneden, altså 3600 kroner året, for at bostøtten kommer til utbetaling.

Bostøtte under minstegrensene finner vi i kombinasjonene av inntekt og boutgift som ligger nær egenandelen. Dette innebærer at i praksis går inntektsgrensen for bostøtte tre–fire tusen kroner lavere enn på figuren. Når den laveste egenandelen etter reformen ligger høyere enn laveste rimelig boutgift før reformen, får dette liten betydning for hushold med lave boutgifter – siden minste utbetalte bostøtte har økt, kommer de under grensen for utbetaling både før og nå.

En slik grense for minste utbetaling – som ikke får betydning for bostøtten ellers – vil gi raske hopp i størrelsen på bostøtten når minstegrensen overskrides. Det kan vi se av neste figur.

Figur 3.2 Endring i bostøtte ved reformen, enslig pensjonist utenfor storby



Figur 3.2 viser endring i bostøtte ved reformen for enslig pensjonist med to eksempler på boutgift, den ene under, den andre over grensen for godkjente boutgifter. Vi kan trekke følgende konklusjoner:

- 1) Er godkjente boutgifter lavere enn taket (heltrukket linje), får reformen liten effekt.
- 2) For hushold med de aller laveste inntektene og lave boutgifter kan bostøtten til og med falle, vi ser at endingen er negativ. Denne gruppen får redusert støtten som følge av at egenandelen nå ligger noe over minste rimelig boutgift før reformen, men har ikke samtidig fordel av at taket er løftet. Hushold med inntekt under 90.000 kroner får egenandelen økt fra 13.260 til 15.000 kroner, og bostøtten reduseres med 1200 kroner. Er inntekten mellom 90.000 og 120.000, øker egenandelen noe mindre, og bostøtten reduseres med omtrent 900 kroner året.
- 3) Ligger boutgiftene over både det gamle og nye taket (stiplet linje), øker bostøtten med rundt regnet 3000 kroner i året ved inntekter under 120.000 kroner. (Gapet mellom egenandelen og taket øker med 6000 – 1740 = 4280 kroner, 70 prosent av dette blir omtrent 3000 kroner.) For inntekter mellom 120.000 og 170.000 kroner året øker bostøtte med rundt regnet 6000 kroner. (Gapet er her blitt større både på grunn av slakkere oppjustering av egenandelen og økt tak.)

- 4) Enslige pensjonister med inntekt i intervallet 170.000 til 179.000 kroner året er nye mottakere i ordningen. Når inntekten nærmer seg den nye maksimalgrensen, faller endringer av bostøtten raskt.
- 5) Den lille spissen på toppen av figuren henger sammen med grensen for minste utbetalte bostøtte.

Hvilke nye husholdninger er kommet med gjennom grenseverdiene?

Vi har sett at inntektsgrensene for hvem som kommer inn under ordningen, er resultat av samspillet mellom taket for godkjente bostgifter og opptrapping av egenandelen. På grunn av at taket er hevet og opptrappingen slakket, kommer det inn de som før falt utenfor, men som nå er innenfor inntektsgrensene. Det økte inntektsintervallet er på 8–9000 kroner for enslig pensjonist, og øker i lengde for større familier. For barnefamilier med fire barn er det kommet til familier i et inntektsintervall over 60.000 kroner, helt opp til 283.000 kroner i året.

Tabell 3.1 Nye grupper som har fått rett til bostøtte. Utenfor storbyer

Husholdningstype	Øvre inntekt før reformen	Øvre inntekt etter reformen
enslig pensjonist	170.000	178.000
enslig lønnstaker	-	178.000
pensjonistektepar	181.000	200.000
lønnstakerektepar	-	200.000
enslig forsørger med ett barn	181.000	200.000
enslig forsørger med to barn	189.000	222.000
enslig forsørger med tre barn	202.000	245.000
enslig forsørger med fire barn	214.000	264.000
par med ett barn	189.000	222.000
par med to barn	202.000	245.000
par med tre barn	214.000	264.000
par med fire barn	221.000	283.000

Kilde: St.prp. nr. 11 (2008–2009), egne beregninger

Inntektsnivåene før og etter reformen reflekterer i denne tabellen ikke bare en ny satsstruktur, men inkluderer også en generell oppjustering av inntekts-grensene fra et år til det neste.

Flere grupper husholdninger inkluderes

Tidligere var bostøtten reservert familier med barn og langtids stønadsmottakere. Den siste gruppen omfattet i første rekke alders- og uførepensjonister, men også langtids sosialhjelpsmottakere.

Begrensningen på inntektsart for enslige og par uten barn har vært ansett som uheldig (Gulbrandsen og Pedersen 2003). Personer på dette inntektsnivået er gjennomgående svake grupper med liten tilknytning til arbeidslivet. Det en målsetting å få flere i arbeid for å redusere fattigdom. Dersom kravet for å få bostøtte er at man er stønadsmottaker, kan dette virke kontraproduktivt. Arbeidsledige, sosialhjelpsmottakere og unge som ikke har kommet ut i arbeidsmarkedet, har risikert å falle ut av ordningen og miste bostøtten straks de har oppnådd litt arbeidsinntekt. Dette reduserer arbeidsinsentivene betraktelig og passer dårlig med arbeidslinja.

Et hovedgrep ved reformen har derfor vært å fjerne kravet om at stønadsmottakere uten barn må være trygdemottakere. Deler av ordningen har dermed skiftet karakter fra å være et tillegg til de eksisterende velferdsytelsene, til å bli et generelt virkemiddel mot fattigdom. Her har reformen oppfylt en av målsettingene man hadde for endringene. Marginaleffektene ved en lønnsøkning for husholdninger med lave inntekter, uten barn, behandles senere i kapitlet.

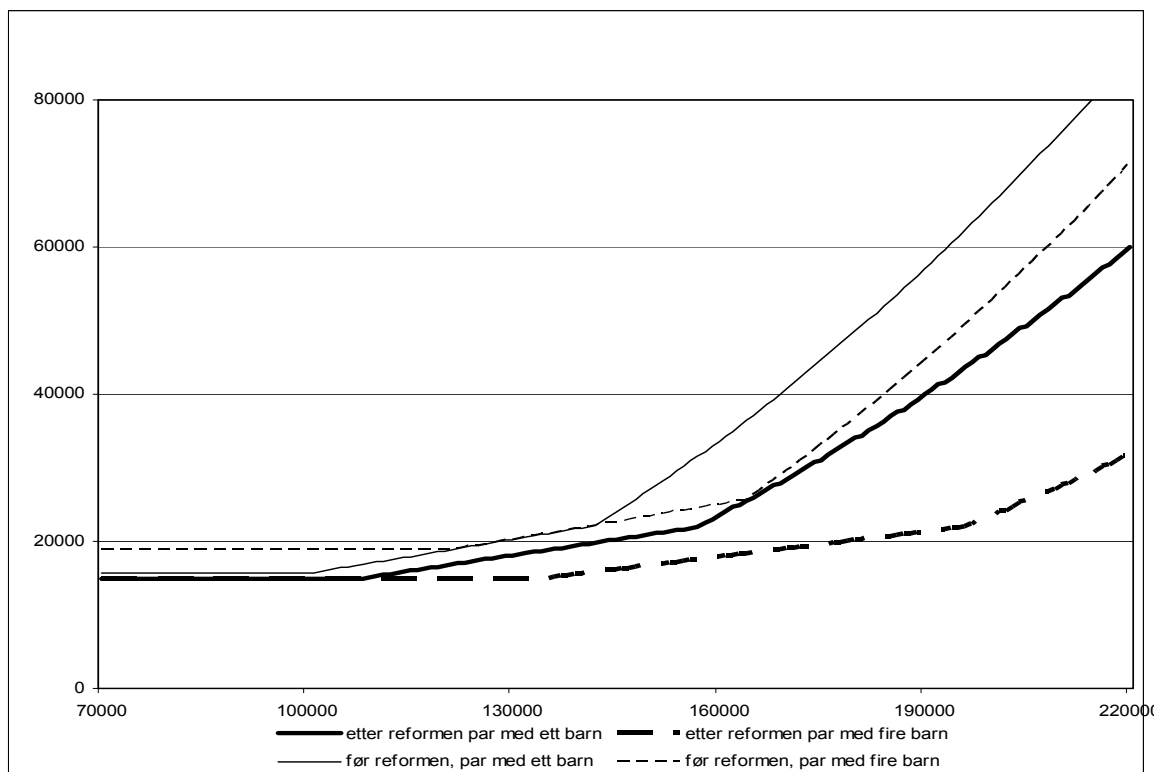
Ved å endre tilleggene for barnefamilier og andre større hushold, har man også inkludert familier på noe høyere inntektsnivå enn før reformen. Det vil bli diskutert nærmere nedenfor.

Beregningen av egenandel – nærmere om endringene for barnefamilier

Barnefamilier har også tidligere vært berettiget til bostøtte. Når det likevel var relativt få barnefamilier blant mottakerne, kan det henge sammen med at det knapt fantes barnefamilier med inntekter under bostøttens inntektsgrenser. Samtidig har tilleggene i utgiftstaket for store barnefamilier vært beskjedne. Endelig har det eksistert et uheldig fordelingstrekk på de laveste inntektsnivåene: minste rimelig boutgift har økt med økende familiestørrelse. På et gitt, lavt, inntektsnivå, ga dette lavere bostøtte for større familier.

En av målsettingene med reformen har vært å inkludere flere barnefamilier, med særlig sikte på å få med familier med *flere* barn. Det har også vært et ønske å øke bostøtten for de største familiene. Fastsettelsen av rimelig boutgift – etter reformen egenandel – er et nøkkelpunkt for å forstå hvordan dette er søkt gjennomført. Den første endringen er å sette minste egenandel lik for alle familiestørrelser. Den andre endringen er en nyskaping: I stedet for å oppjustere innslagspunktene for progressiv egenandel med et fast beløp, innføres en omregningsfaktor for antall personer som hører til husstanden. Én person er 1,0, to personer er 1,1, tre personer er 1,2, og slik legges det til 0,1 på faktoren for hver ytterligere person i husstanden.inntekten deles på faktoren, og resultatet av denne divisjonen settes opp mot de progressive opptrappingssatsene.

Figur 3.3 Minste rimelige boutgift/egenandel for familier med henholdsvis ett og fire barn. (Storby, boutgift over taket)

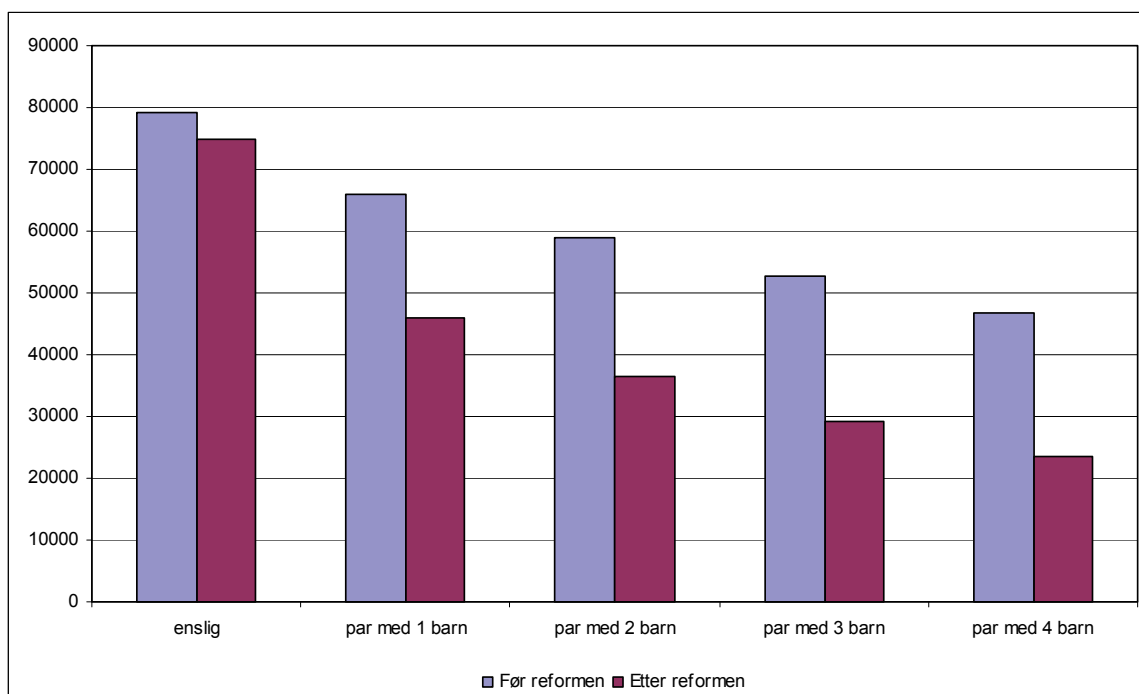


Figur 3.3 viser hvordan egenandelen blir for barnefamilier med ett og fire barn før og etter reformen. (For å få frem detaljene er målestokken her blåst opp i forhold til de andre figurene i dette kapitlet.) Det mest slående trekket

er at egenandelen i større familier trappes opp betydelig langsommere enn tidligere rimelig boutgift.

Figur 3.4 sammenligner barnefamilier med ulikt barnetall på det samme inntektsnivå. For det første ser vi at egenandelen for barnefamilier skiller seg sterkere fra egenandelen for enslige enn før reformen. Videre faller beregnet egenandel bratt med økende familiestørrelse, mens rimelig boutgift ikke varierte like mye med tallet på barn. Dette er effekten av omregningsfaktoren.

Figur 3.4 Egenandel i bostøtteordningen, hushold med inntekt 200.000 kroner i året, etter familiestørrelse



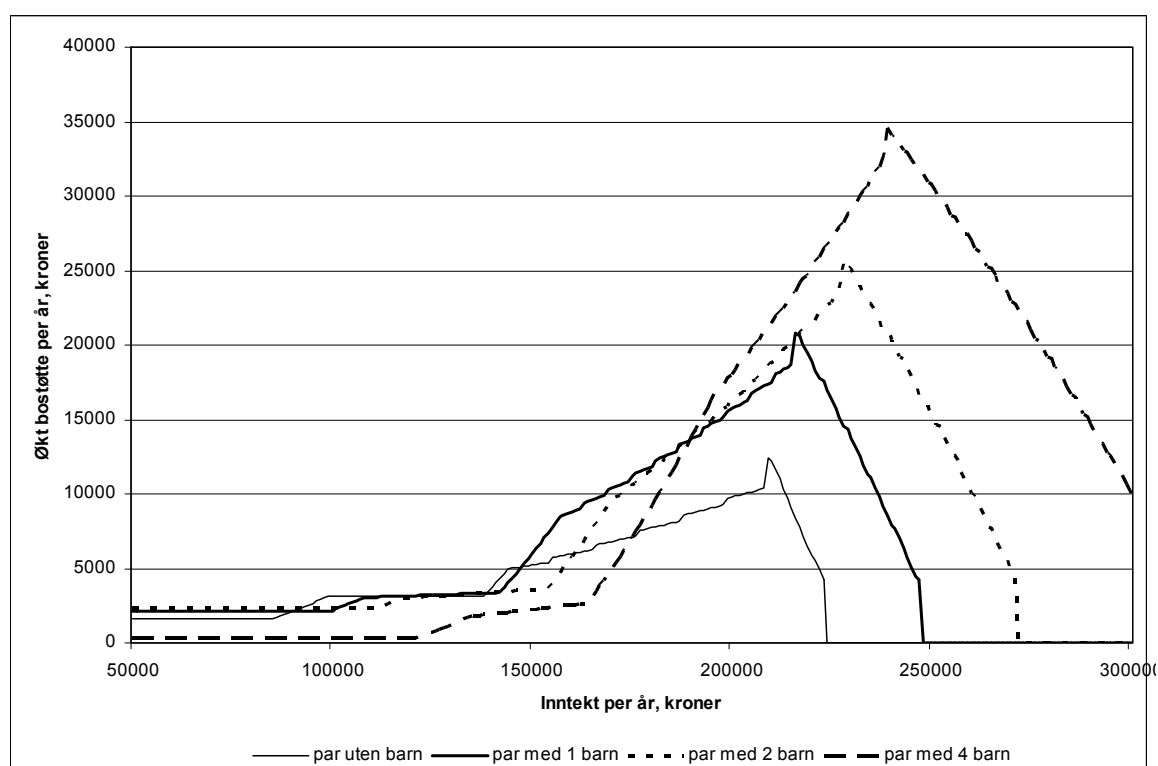
Skaleringen for husstandsstørrelse er altså endret fra en nærmest lineær økning i inntekten der avtrappingen settes inn, til en beregningsalgoritme der inntekten deles på en faktor som representerer familiestørrelsen. Effekten blir nærmest «matematisk» bestemt: innslagspunktene endres fra å øke med et gitt beløp for hvert barn, til at de øker med en viss prosent for hvert barn. Dermed rekker ordningen opp i betydelig høyere inntektsklasser for store familier, som vi så i tabell 3.1.

Men for barnefamilier som har inntekter som gjorde dem inkludert i ordningen fra før, øker ikke bostøtten særlig mye. Det henger sammen med

at taket for godkjente boutgifter er så lite differensiert etter familiestørrelse – overhodet ikke for familier med mer enn to barn. Det er rimelig å tro at store familier raskere kommer opp i taket for boutgifter. For dem er det ingenting å hente i reformen.

Den nye avtrappingsalgoritmen for barnefamilier gir en bedre fordelingseffekt enn den tidligere, som var ganske knapp for store familier. Det er likevel et merkelig trekk ved bostøtteordningen at den fremdeles opererer med antall personer i husstanden og ikke, slik det gjøres ved beregning av forbruksenheter i analyser av inntektsfordelingen, skiller mellom voksne og barn. Vi må tro at det er forskjell, både i inntektsmuligheter, forbruks-sammensetning og krav til bolig, om familien består av to voksne eller en enslig forsørger med ett barn. Bostøtteordningen differensierer ikke mellom disse to familietyperne.

Figur 3.5 Endring i bostøtte ved reformen, boutgift over taket



Figur 3.5 viser endringen i bostøttebeløpet for barnefamilier av ulik størrelse. Her er forutsatt at boutgiftene ligger over maksimalgrense, og at familien som bor i Oslo. For husholdninger som allerede var innenfor ordningen, innebærer dette at utmålt beløp øker med 70 prosent av endringen i

boutgiftstaket. Viktigere er at barnefamilier med langt større inntekter er kommet med.

Figuren illustrerer med all tydelighet hvordan det er de store barnefamiliene som har fått de største endringene – både ved at husholdninger med høyere inntekter er kommet med og gjennom klart høyere utmålt beløp.

Om inntektsgrensene og årlige justeringer

Det er altså slik at inntektsgrensene for ulike mottakergrupper ikke er gjensstand for vedtak og heller ikke for noen indeksering fra år til år. Inntektsgrensene fremkommer som resultat av taket for godkjente boutgifter, algoritmen for opptrapping av egenandel, og faktorene som er valgt for å representere familiestørrelse. År om annet reguleres minstegrenser og utgiftstak, men man er ikke sikret at inntektsgrensene holder tritt med for eksempel inntektsveksten. Alternativt kunne man jo tenke seg å justere i takt med folketrygdens grunnbeløp.

Noe som vanskeliggjør vurderingen av om bostøtten treffer de «fattige», og om noen grupper lettere får støtte enn andre, er at inntektsbegrepet som brukes ved beregning av bostøtte alltid vil være på etterskudd. Inntektene hentes fra selvangivelsen og som regel er det bruttoinntekten fra to år tidligere som benyttes. Det vil si at når vi sier at bostøtten for enslige faller bort ved inntekter på omtrent 190.000, så er det meget mulig at husholdningen har ti prosent høyere inntekt i gjeldende år.

I følge det tekniske beregningsutvalg var gjennomsnittslønn per årsverk i industrien 367.000 kroner og for kommuneansatte omtrent 382.000 i 2009. For 2007 lå inntektene omtrent ti prosent lavere. En inntektsgrense på 190.000 kroner tilsvarer altså en halvdagsjobb i mange yrker.

Pensjonene følger som hovedregel grunnbeløpsjusteringene. Men minstepensjonene har fått en særskilt økning utover dette de siste par årene, ved at også satsene for særtillegget har økt. Minstepensjonen i 2009 utgjorde henholdsvis 141.000 og 260.000 kroner for enslige og ektepar. Men minstepensjoner i 2007, altså beløpene som vil bli brukt ved fastsettelsen av bostøtten, var henholdsvis 117.000 og 215.000 kroner.

Enslige minstepensjonister er derved i den gruppen som omtrent ikke er blitt berørt av reformen. Enslige pensjonister med litt mer enn minstepensjon, inkludert minstepensjonister med et lite inntektstillegg på grunn av formue, kan ligge i intervallet som har fått økt bostøtte.

Par der begge har minstepensjon, derimot, ligger helt utenfor ordningen (se tabell 3.1 som er kopiert fra St.prp. 11.) Begrunnelsen for at minstepensjonen til par har fått en betydelig økning gjennom flere år, har vært en noe uklar oppfatning om at pensjonen ikke skal «straffe» ektepar i forhold til enslige. Utviklingen har sprenget denne gruppen ut av bostøtteordningen.

Heller ikke taket for maksimalt godkjente boutgifter har vært gjenstand for noen indeksering eller systematisk oppjustering i takt med prisstigningen på boliger/husleier. Satsene som gjaldt før reformen var de samme som gjaldt i 2004. Dette er ikke særlig problematisk for husholdninger med boutgifter under taket. Men for alle som har boutgifter over dette nivået, medfører uendret sats for høyest godkjente boutgift at budsjettet blir trangere når husleier eller renteutgifter øker.

Krav til boligens utforming og boligfinasiering

Tidligere var det visse tekniske krav til boligens utforming. Grunnkravet har vært at boligen må være selvstendig bolig godkjent for bruk hele året. Dette kravet er ikke endret, og sikrer en minstandard. I tillegg kom en hovedregel om at boligen måtte være minst 40 m² og inneholde eget kjøkken, soverom, oppholdsrom og bad. Krav til størrelse og rom er nå erstattet av et «funksjonskrav», dvs. det kreves at boligen gir «høve til kvile og matlaging og med eige bad og toalett».

Gitt fordelingen av eksisterende leiligheter og dagens «arealeffektive» byggeskikker, der åpen kjøkkenløsning er vanlig i alle segmenter av boligmarkedet, er det ikke annet å si enn at en slik modifisering av kravene til eget kjøkken var påkrevet for å inkludere nyere bygg i bostøtteordningen.

At kravet til eget soverom er tatt ut, innebærer at ordningen senker kravene til boligens standard. Pensjonister med lave inntekter var allerede unntatt fra boligkravene, og når bostøtten nå utvides til flere grupper lavinntektstakere, folk med liten tilknytning til arbeidsmarkedet, og ungdom som skal inn på boligmarkedet, er det rimelig at også ettroms leiligheter kommer

inn under ordningen. Selv disse kravene kan i enkelte tilfeller fravikes for kommunale utleieboliger.

Det er likevel noe merkelig med hvordan endringen er begrunnet ved reformen, nemlig som en følge av endringer i Husbanken. Kravene til boligen var opprinnelig utformet for at bostøtten skulle koordineres med husbankfinansiering. Husbankens boligkrav tok nettopp sikte på å bedre boligstandarden for husholdninger med lave inntekter, derunder å motvirke trangboddhet. Husbanken har senere endret sine boligkrav til «funksjonskrav». Når bostøtten nå følger etter, er dette et ledd i en større trend i boligpolitikken, mens bindingen til Husbanken reduseres.

At dette også innebærer at man slakker på kvalitetskrav, diskuteres ikke. Bostøtten er blitt mindre kraftfullt som virkemiddel til å påvirke og forbedre boligstandarden. Denne endringen trekker bostøtteordningen mer i retning av en lavinntektsytelse enn en boligpolitisk ordning.

Betydningen av formue

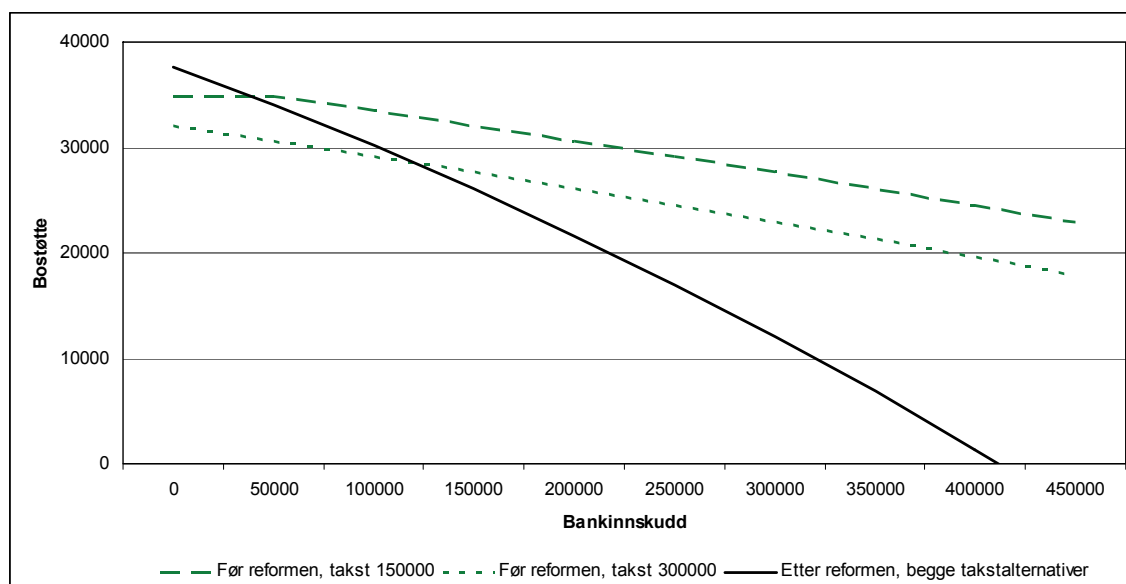
En av målsettingene med reformen var i større grad å hjelpe boligsøkere å skaffe seg (og beholde) egen bolig. Som ved andre inntektsprøvede ordninger, som sosialhjelp og pensjonistenes skattebegrensingsregel, trekkes også formuesforhold inn ved behovsprøvingen. Utmåling av bostøtten tar hensyn til husholdningenes formue ved at det beregnes et inntekstillegg satt til en viss andel av formuen. Å trekke inn formuen kan begrunnes ut fra fordelingshensyn. Men dersom man også ønsker å stimulere husholdningene til å skaffe seg egen bolig eller klare å beholde den boligen de har, er det uheldig. Formue knyttet til egen bolig som er ønsket ut fra boligpolitiske mål, kan føre til redusert bostøtte, og dempe insentivene til å få egen bolig. Ved reformen er det derfor gjort endringer som har til hensikt å skille formue knyttet til å eie eller å spare til bolig fra mer frie og likvide «penger i banken».

Før reformen ble det lagt til inntekten seks prosent av nettoformue over 200.000/250.000 for enslig/flerpersonfamilie. Dette var uavhengig om de eide egen bolig eller ikke.

Etter reformen er inntekstillegg for å ha formue generelt skjerpet, det er nå 16 prosent av netto formue utover et fribeløp som blir lagt til inntekten. Fribelegget er økt og differensiert, på en måte som verner selveiere med

boligformue og husholdninger som sparer til egen bolig. For leiere er fribeløpet i netto formue 250 000 kroner, altså litt høyere enn tidligere når det gjelder enslige. For eiere skal ligningsverdi av bolig inntil 500 000 kroner holdes utenom.

Figur 3.4 Bostøtte før og etter reformen, enslig minstepensjonist som eier boligen sin, etter størrelsen på bankinnskudd. To eksempler på boligtakst.



At reformen gir formue knyttet til bolig særskilt behandling, er gunstig for å hjelpe folk å skaffe seg og beholde eiet bolig. For eiere vil fribeløpet skjerme boliger av ganske god størrelse og standard. Men enken med minstepensjon, nedbetalt hus og finansformue kommer dårligere ut. Bostøtten blir redusert fra første krone hun har i banken.

Definisjonene av boutgift

Boutgift er ikke et entydig begrep. For den som leier bolig, er det naturlig å ta utgangspunkt i husleien. Men heller ikke husleie er entydig; noen husleier inkluderer utgifter til oppvarming eller møblering, andre gjør det ikke. (For øvrig er det et åpent spørsmål om utgift til oppvarming skal regnes som boutgift, mer enn belysning, møblering.) For selveiere og eiere i borettslag er boutgiftene enda mer sammensatte. For mange av dem vil renteutgifter på boliglån være den største utgiftsposten, så tilkommer fellesutgifter, eventuelt kommunale avgifter og forsikringer, fyringsutgifter, m.m. Det kan variere mellom ulike boliger hva de direkte utgiftspostene faktisk dekker. Mange

betaler også store avdrag på boliglånet sitt, dette er en boutgift som samtidig er sparing.

I forskriftene for bostøtten er det derfor definert i detalj hva slags utgifter som skal regnes med, og hvordan de skal fastsettes. Boutgiftene til hver enkelt bostøttemottaker blir fastsatt i et regnestykke som inneholder en rekke faktorer: eierform, kjennetegn ved husholdningen, den enkeltes gjeldssituasjon, bostedskommune, betalt husleie eller fellesutgifter, m.m. Ved reformen er en del av dette regelverket endret. Hensikten med endringene har vært å likestille ulike eierformer og å erstatte sjablonger med faktiske utgifter der det er aktuelt.

Endringene kan vurderes etter i hvilken grad de er mer rettferdige, etter fordelingseffekt, og etter hva slags adferdsvirkninger de kan ha. Generelt kan man si at så lenge de beregnede boutgiftene ligger *under* taket for godkjente boutgifter, er det i stønadmottakerens interesse å få godkjent så mye utgifter som mulig. For dem som allerede er *over* taket, gjør et tillegg i beregnede boutgifter ingen forskjell.

Driftskostnader for selveiere. Her erstattes enkelte sjablonger med faktiske kostnader for driftsutgifter der dette er inkludert i felleskostnader. Dog ikke kommunale avgifter som skal dekkes med en sjablong for hver kommune. Andre sjablonger blir forenklet.

Oppvarming. Alders- og uførepensjonister med inntekt under 1,3 ganger minstepensjonen fikk før reformen tilskudd til å dekke lys og varme. Utgiftene ble beregnet etter en sjablong der både husholdningsstørrelse og geografisk område inngikk, med i alt 15 satser i algoritmen. Tillegget for oppvarming kunne strekkes *utover* taket for boutgifter. For dem som betalte for oppvarming gjennom husleien sin, kunne dette føre til at de fikk utgifter til oppvarming inkludert to ganger i bostøtten.

Reformen inneholder en rekke mindre elementer. For det første faller inntektsgrensen på 1,3 minstepensjon bort. Denne endringen er likevel av mindre betydning, siden minstepensjonene er oppjustert en del de siste årene, slik at 1,3 ganger minstepensjon nærmer seg inntektsgrensen for å få bostøtte. For det andre forenkles satsene, det settes etter reformen til 6000 kroner per år uansett hvor man bor og hvor mange det er i husholdningen. For det tredje begrenses boutgiftene inkludert fyringstillegget av det ordinære utgiftstaket. For det fjerde gjelder dette tillegget bare for husholdninger som

ikke har utgifter til oppvarming inkludert i husleien. Tillegg for utgifter til oppvarming gjelder fremdeles bare pensjonister.

En ordning som tilstrebet å kompensere for variasjoner i fyringsutgifter, men uten å ta hensyn til strømpriser og faktiske fyringsutgifter, er erstattet av en generell økning av boutgiftene for hushold som ikke betaler for oppvarming gjennom husleien. Fordelingsvirkningene av endringen vil variere med om husholdningen allerede har boutgifter over eller under taket, med bosted, med husholdningsstørrelse, med størrelsen på eventuelle fyringsutgifter i husleien. Hvilken vei endringen går, er ikke opplagt, bortsett fra at store husholdninger og husholdninger i den kaldeste klimasonen gjennomgående vil tape på dette.

Endringen skifter til en viss grad fra et øremerket (men lite treffsikkert) tillegg som særstiller fyringsutgifter i forhold til andre kostnader ved å bo, til et generelt tillegg i bostøtten for pensjonister med moderate boutgifter.

Finansieringskostnader. For de som eier egen bolig veier utgifter til kjøp og innskudd tungt i husholdningenes boutgifter. De fleste finansierer boligkjøp ved lån, som de må betale rente for og som regel også avdrag. Særlig vil grupper med lave inntekter og liten egenkapital være helt avhengig av boliglån for å kjøpe seg bolig. Da en av målsettingene i boligpolitikken er å hjelpe folk å skaffe seg egen bolig, viderefører reformen at både renter og avdrag skal inngå i boutgiftene.

Et slikt regelverk kan by på problemer når det gjelder rettferdighet og tilpasning. Betalte avdrag – nedbetaling av lån – er i realiteten privat sparing. Bostøtten subsidierer dermed inntil 70 prosent av kapitaloppbyggingen i husholdningene som blir berørt. Hvis dette skal ansees som akseptabelt, må det begrunnes med at lavinntektsgrupper trenger betydelig ekstra støtte for å kunne eie sin egen bolig.

Et annet problem ligger i at husholdningenes ulike gjeldsposter ikke kan knyttes direkte til bolig eller annen bruk. Men skillet mellom boliglån og forbrukslån er nærmest umulig å trekke, både teoretisk og i det enkelte tilfellet. Forbrukslån kan konverteres til boliglån. Noen husholdninger har ordninger med avdragsfrihet, andre forsøker å betale ned lånet så fort de kan. Pensjonister oppfordres for tiden til å ta opp «rammelån» på boligen sin. Ved reformen annonseres at man vil skjerpe kontrollen med at lånene (som skal inngå i boutgiftsberegningene) faktisk er brukt til boligformål. Det er likevel

ikke til å komme forbi at her vil tilfeldigheter råde, da slik kontroll er vanskelig. Bostøtteordningen hviler på en statisk oppfatning av at boutgifter er noe lett definerbart som er gitt.

Utleie. Det er neppe noen stor andel av bostøttemottakerne som leier ut enkelte rom i sin egen bolig. Men for noen grupper kan dette være en aktuell måte å lette boforhold og økonomi. En alderspensjonist som er blitt alene, kan beholde boligen sin ved å leie ut deler av den. En ung familie kan klare å skaffe seg egen bolig så sant de kan leie ut en hybel de første årene mens finansieringskostnadene er særlig høye.

Før reformen ble inntektene av slik utleie behandlet sjablongmessig. Bokostnadene ble redusert med en viss prosent, tilsvarende omtrent andelen av boligen som var utleid. Etter reformen er sjablongen erstattet med faktiske leieinntekter. Men det interessante er at de faktiske leieinntektene ikke skal komme til fradrag i boutgiftene, men legges til husholdningens inntekter.

Fordelingsvirkningene av denne regelendringen er lite oversiktlig. Endringen i utmålt bostøtte vil for det første avhenge av om faktisk leie har ligget over eller under sjablonen. Markedsleie for hybler varierer fra sted til sted, og det er ikke opplagt om sjablongen har over- eller undervurdert leieinntektene i de enkelte tilfellene. Endringen i utmålt bostøtte vil også avhenge av om boutgiftene her ligger over eller under taket. For husholdninger med boutgifter godt over taket, hadde utleie ingen betydning. Det vil det få når leieinntekten, etter reformen, blir lagt til inntekten. For husholdninger med boutgifter under taket, førte fradraget for utleie til redusert bostøtte.

Omleggingen fra reduksjon i boutgift til tillegg på inntekten får ulik betydning etter husholdningens inntektsnivå. Det vil gjennomgående være husholdninger med lave inntekter som tjener på dette: for dem kan godkjente boutgifter øke, mens inntektstillegget får liten betydning.

For husholdninger med inntekter nær øvre inntektsgrense, der bostøtten trappes ned progressivt, blir bildet mer sammensatt. Sett at husholdningen har en leieinntekt på 2000 kroner måneden, og at dette tilsvarer sjablongen som har vært tidligere. Blir mottatt husleie lagt til inntekten, kan bostøtten falle med 1000, 1200 kroner. Ligger boutgiftene over taket, blir dette et tap, for det er ikke noe å tjene på omleggingen. Ligger boutgiftene under taket, faller fra-

draget i boutgiftene for utleie bort, og bostøtten vil, isolert sett, øke med 70 prosent av 2000, 1400 kroner, og alt i alt vil bostøtten øke litt.

Man kan spørre seg om så detaljerte retningslinjer for å fastsette boutgiftene er nødvendig. En blanding av en rekke sjablonger for visse typer kostnader sammen med detaljerte fradrag for enkelte dokumenterte utgifter kan allikevel bare bli et sjablongmessig anslag på de faktiske kostnadene ved å bo. Avgrensingen av hva som skal anses som støtteverdige utgifter kan også diskuteres, at for eksempel fyringsutgifter og avdrag på lån blir regnet med, er resultat av et politisk valg.

Regelverket både før og etter reformen hviler på oppfatningen av at boutgifter nærmest er «kastet etter» mottakerne av stønaden, og at regelverkets oppgave er å fange opp vilkårlige variasjoner i faktiske boutgifter og kompensere for dem. Men til en viss grad er boutgifter gjenstand for tilpasning fra husholdningenes side, og vi må anta at husholdningen vil prøve å maksimere sin nytte som best de kan når de fordeler budsjettet sitt mellom bolig og løpende forbruksutgifter. En mindre finslepet ordning, med mer generell støtte til lavinntektsgrupper uten fullstendig spesifikasjon av de faktiske beløpene, vil øke mulighetene for tilpasning. Myndighetens ønske om å styre boligkonsumet til den enkelte må ikke bare veies mot administrative kostnader ved å beregne og kontrollere boutgiftene. I tillegg kommer økonomiske tap ved uhensiktsmessig tilpasning til de kronglete særregler og spesifikasjonene som fremdeles gjenstår i ordningen. For å ta eksemplet med fyringsutgifter: bostøtteordningen favoriserer hushold som har høye løpende strømregninger, fremfor dem som investerer i en varmepumpe.

Geografisk variasjon i boutgiftstakene

Eiendomsmarkedet, leiepriser, boutgifter i det hele, varierer sterkt geografisk. Statistisk sentralbyrås Leiemarkedsundersøkelse for 2010 gir en pekepinn på dette. Gjennomsnittsleiene per kvadratmeter er tre ganger så høy i Oslo (med Bærum) som i tettsteder med under 2000 innbyggere og i spredtbygde strøk. Også veksten i leiene de siste årene har vært størst i byene, og særlig i de fire store byene utenom Oslo. Gjennomsnittsprisene på omsatte boliger ligger to eller tre ganger høyere i pressområdene enn ellers i landet. (Kilde: Bolig-

pulsen på finn.no og Statistisk sentralbyrås boligstatistikk.) Samtidig finnes det store prisvariasjoner innen den enkelte kommune og mellom bydeler.

Det er grunn til å ta geografiske hensyn ved fastsettelse av taket, og eget tillegg for storbyer er videreført ved reformen, men det er foretatt enkelte justeringer. Hva som er «rettferdige» geografiske tillegg er ikke opplagt. Tillegget for Oslo i øvre boutgift ligger for eksempel på 20–30 prosent over grunnsatsene. Pressområdene utenfor storbyene har blitt tilgodesett ved reformen.

Tabell 3.2 Endring i boutgiftstaket generelt, i store byer og i enkelte kommuner.

	1 person	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer
<i>Endring</i>					
Oslo	1000	4000	2500	1000	-3500
Bergen	1000	4000	2500	1000	-3500
Trondheim	1000	4000	2500	1000	-3500
Stavanger	1000	4000	2500	1000	-3500
Kristiansand	1000	4000	2500	1000	-3500
Drammen	-9000	-6000	-7500	-9000	-13500
Tromsø	6000	9000	7500	6000	1500
Fredrikstad	-9000	-6000	-7500	-9000	-13500
Bærum	21000	24000	22500	21000	16500
Randkommuner ⁵	16000	19000	17500	16000	11500
Alle andre steder	6000	9000	7500	6000	1500

Endringene som er gjort for Drammen og Fredrikstad (ned) og Bærum og Randkommunene (opp) er trolig begrunnet med kunnskap om boligpriser i disse byene. Bærum får et virkelig løft, mens de to mellomstore byene faller tilbake. Det er vanskelig å vurdere om disse tilleggene avspeiler den faktiske geografiske variasjonen for dette segmentet av bolig- og leiemarkedet, sammenlignet med gjennomsnittspriser virker tilleggene små. Det kan være et moment at St. prp. nr. 11 ble skrevet høsten 2008, da boligmarkedet var svakt.

Derimot ser vi av tabellen et annet trekk når det gjelder husholdsstørrelse. Et av målene med reformen har vært å øke grensene for barnefamiliene. Vi ser av nederste linje at dette er gjennomført til en viss grad opp

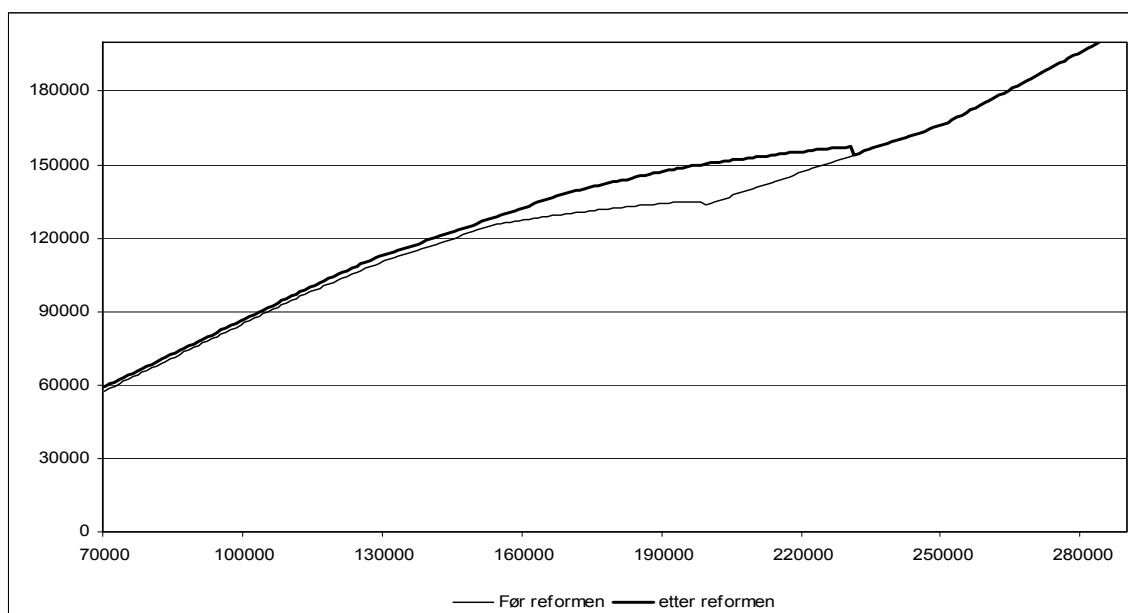
⁵ Denne gruppen inneholder følgende kommuner rundt Oslo og Stavanger: Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Skedsmo og Sola

til en viss familiestørrelse, men for familier med fire barn er økningen utenfor pressområdene nærmest neglisjerbar. Og i storbyene spises den nye profilen av de geografiske tilleggene helt opp og vel så det for barnrike familier.

Totalvirkninger på disponibel inntekt etter skatt, betalt boutgift og mottatt bostøtte.

Hvilken betydning får så endringen i bostøtten for økonomien til dem som er berørt? I første rekke vil den få betydning for de nye gruppene som er inkludert i ordningen.

Figur 3.6 Disponibel inntekt etter betalt skatt og boutgifter og mottatt bostøtte. Par med to barn og 60.000 kroner i boutgift



Figur 3.6 viser effekten av reformen på disponibel inntekt etter at boutgiftene er betalt, her for en familie med to barn i Oslo. Innen det bredt valgte inntektsområdet, og med variabelen «disponibel inntekt», der bostøtte alltid vil utgjøre en liten andel, ser den samlede effekten ikke særlig stor ut. Enda mindre hadde den vært om vi ikke hadde valgt et nivå på boutgifter som ligger mellom takene før og etter reformen. Figuren får likevel frem at det er barnefamiliene rundt den tidligere inntektsgrensen som har mest nytte av reformen. Dette er både familier som hadde sterkt avkortet bostøtte fordi deres rimelige boutgift ble fastsatt nokså høyt og «nye» familier som kommer til fordi inntektsgrensen har økt.

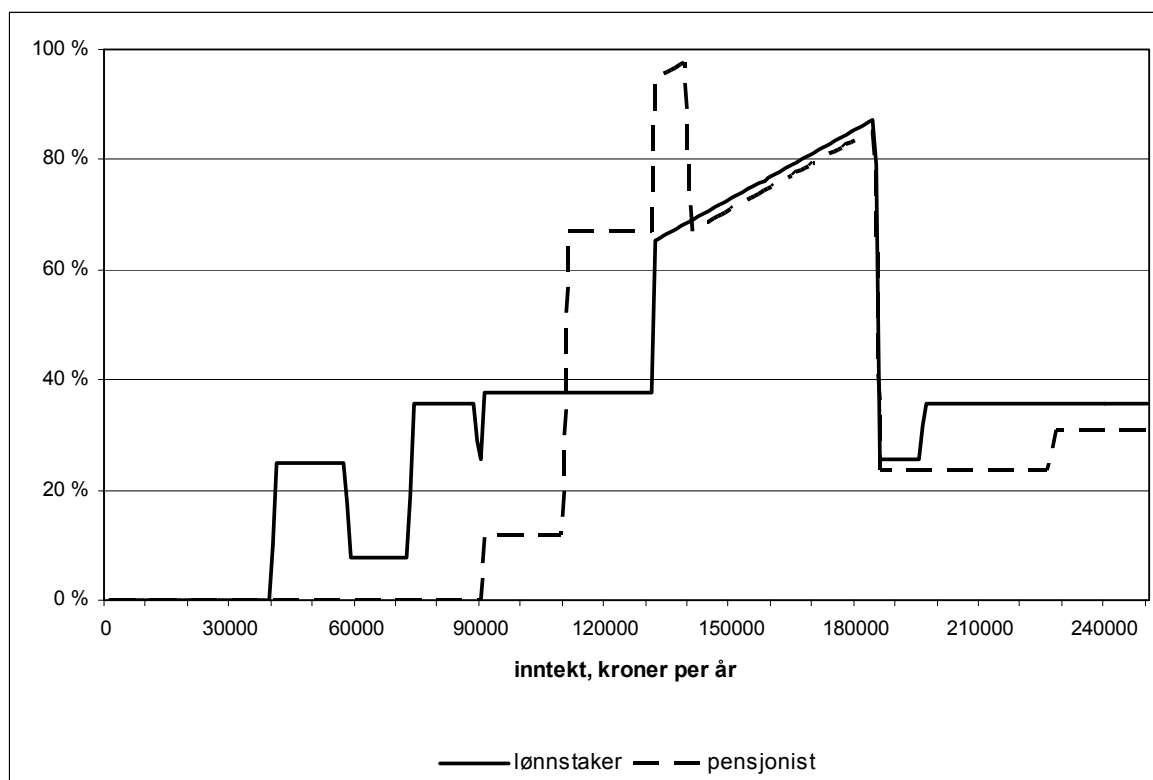
Figuren illustrerer også et særlig trekk ved bostøtteordningen: Den jevner ut inntekt etter boutgifter for husholdninger over et ganske langt inntektsområde. Denne utjevningen var likevel sterkere før reformen, vi ser at familier med bruttoinntekter mellom omtrent 150.000 og 200 000 kroner, fikk omtrent samme disponible inntekt. Etter reformen er denne effekten dempet noe. Det skyldes at bostøtten trappes ned over et lengre inntektsområde, og da skjer ikke avtrappingen like raskt. Dette diskuteres nærmere i neste avsnitt.

Størrelsen på marginaleffektene

Et problem med alle inntektsprøvede ytelser er at de reduserer insentivene for mottakerne til å øke inntekten. Ved økende inntekt trappes bostøtten ned og faller til slutt helt bort. Den samme effekten har progressive skatter; ved at skatten tar en stadig større andel av inntektsøkningene. Når opptrapping av inntektsskatt skjer i samme inntektsintervall for avkorting av stønader, kan den samlede effekten bli ganske sterk. Marginal-effektene er illustrert i figur 3.7. For å forenkle er det her sett bort fra minstegrensen for utbetalt bostøtte – en del av regelverket som gir ekstremt høye marginaleffekter over et kort inntektsintervall.

Samspillet mellom marginals-katt og avtrappet bostøtte fungerer ulikt for lønnstakere og pensjonister. Den progressive beskatningen av *lønnsinntekter* har inntektsutjevning som formål og skal i prinsippet først skje på høye inntektsnivåer, gjennom toppskatten. Det er likevel enkelte områder på lavt inntektsnivå der marginals-katten lokalt kan bli nokså høy. Sammen med nedtrappingen av bostøtten, ser vi av figur 3.7 at den samlede marginal-effekten på lønnsinntekter mellom 90.000 og 130.000 kroner ligger i underkant av 40 prosent. I inntektsintervallet der bostøtten avkortes progressivt, altså fra inntekter rett over 130.000 til 170.000, der den faller helt bort, er marginaleffekten meget høy, opp mot 80 prosent. Dette trekket ved bostøtten går dårlig sammen med arbeidslinja.

Figur 3.7 Samspill bostøtte og inntektsskatt, marginaleffekter etter reformen



For *pensjonsinntekter* gjelder en egen skattebegrensingsregel som innebærer ekstra høy marginalsatt på ganske lavt inntektsnivå. Minstepensjonen er skattefri, mens pensjoner noe over dette nivået har en marginalsatt på 55 prosent. Sammen med avkorting av bostøtten gir dette en marginaleffekt på opp mot 100 prosent over et kort inntektsintervall. For alderspensjonister kan neppe høye marginaleffekter ha noen negative adferdsvirkninger. Pensjonen er bestemt av opptjening mange år tidligere, og pensjonisten kan som regel ikke tilpasse seg marginaleffektene ved å arbeide mer eller mindre. For uførepensjonister kan saken være noe annerledes, men der vil regler for hva som kan tjenes opp uten at pensjonen reduseres, ha større effekt.

Et resonnement om adferdsvirkninger av høye marginaleffekter, altså at folk vil tilpasse sitt arbeidstilbud til gjeldende skatter og inntektsprøvede stønader, hviler på en forutsetning om at arbeidstakeren kjenner de marginaleffektene han står overfor. Denne forutsetningen er tvilsom når samspillet mellom beskatning og behovsprøvning blir så komplisert som figur 3.7 illustrerer. Neste avsnitt tar opp spørsmålet om transparente regler.

Mer likeartet behandling og mer transparente regler

Dette er det siste punktet for målsettingen med reformen. Transparente regler er viktige for at menigmann og aktuelle mottakere skal kunne ha tilstrekkelig kunnskap om ordningen. For saksbehandlere i kommunene er et klart og entydig regelverk nødvendig for at de skal kunne behandle brukere korrekt og sikre at like saker får likt utfall.

Men det synes å være en naturlov: Lovregulering av sosiale ytelser og særordninger for lavinntektsgrupper blir alltid kompliserte, med ugjennomtrengelige regelverk og hang til millimeterrettferdighet. Det henger sammen med at slike ordninger er behovsprøvde, og da må avgrensingen av hvem som kommer inn under ordningen og hvem som faller utenfor være så detaljert at det ikke er tvil om enkelttilfeller. Presset ved grensetilfellene vil også være stort, for søkere med svak økonomi betyr det mye å få ja eller nei. Ofte vil det være mange mennesker som har inntekter som ligger rundt grensen til å komme inn under ordningen, og da er det kostbart for offentlige kasser om ikke behovsprøvingen er effektiv. Det vil nettopp være de mange grensetilfellene som setter saksbehandlingen på prøve. Eksempler på kompliserte regler er nettopp skattebegrensingsregelen for pensjonister og bostøtte. Når to slike kompliserte regelsett griper sammen, vil det gi ytterligere lite gjennomskuelige fordelingsvirkninger.

De direkte endringene gjør spesifikasjonen av personkretsen og boligen langt enklere. For menigmanns oppfatning av ordningen, og for personer som har vært usikre på om bostøtten er aktuell for «sanne som dem», vil det bli lettere å se at den kan være aktuelle for så å si alle.

De indirekte endringene, endringer i satser og beregningsregler, inneholder imidlertid svært få elementer til forenkling. Det er like innfløkt å se av regelverket om man kommer inn under ordningen og hvor stor ytelsen kan bli. Endringene av beregningsalgoritmene for barnefamilier krever også matematisk innsikt for den som vil forstå hva som ligger bak et eventuelt avslag.

Et inntrykk av dette kan man få av å sammenligne Husbankens veiledning om bostøtten som ligger åpent til publikum. Den fire sider lange veilederen med tabeller for beregning av egenandel og inntektsgrenser er nesten like innfløkte og kryptiske som før reformen. Det eneste er at begrepet «minste godkjente boutgift» er falt bort, og dermed også henvisninger til

dispensasjon fra denne regelen. En ny eierform er kommet til. Formlene for flerpersongrupper er blitt mer kompliserte. Tidligere gjaldt tabellene bare for Oslo, at det nå nevnes flere kommunegrupper og oppgis øvre inntektsgrenser for disse, gir ikke bedre forståelse. Tabellene er overfylte, med flere familietyper og kommuner presset inn.

Overgangen fra tertial til månedlige oppgjør ble gjort i 2007. Dette innbar en forenkling; flere andre inntektsbegreper husholdningene kjenner er periodisert for måned – pensjon, sosialhjelp, for mange også lønn. At også minste beløp for bostøtte som kommer til utbetaling etter reformen oppgis som månedlig beløp, og ikke for tertial, øker oversiktigheten.

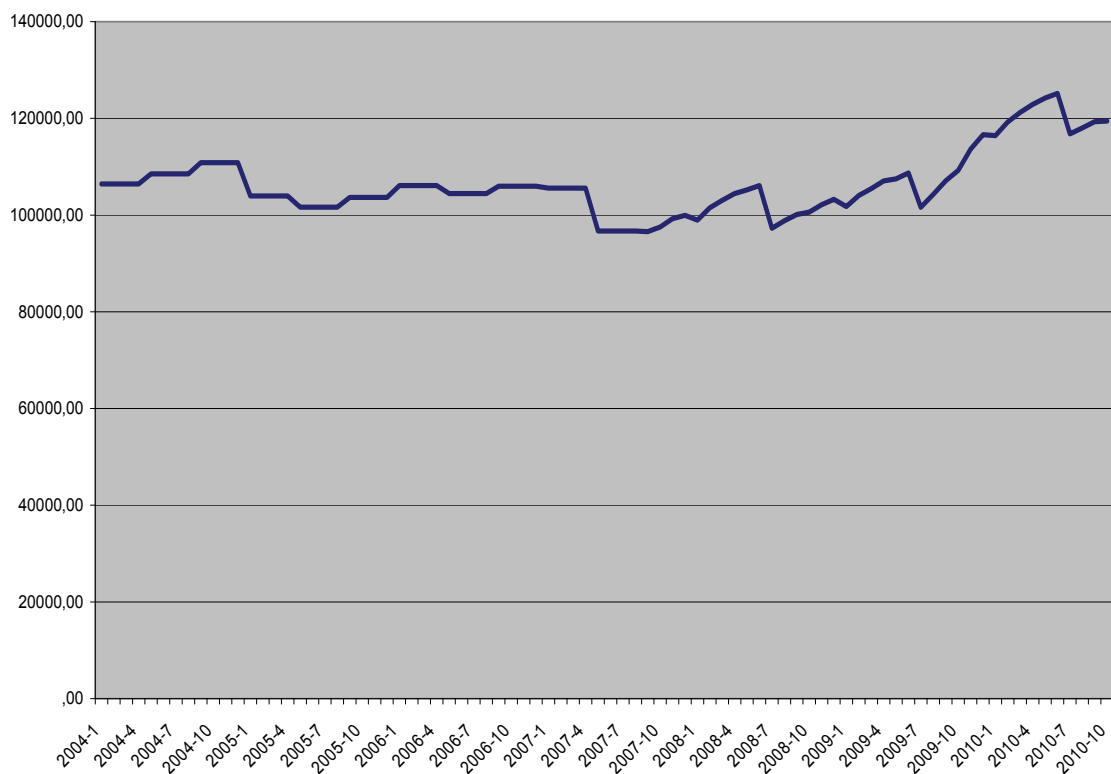
At «rimelig bostøtte» skifter navn til «egenandel», er en klar fordel. Det nye navnet gir en tilleggsopplysning og bedre forståelse av funksjonen til beløpet – nemlig at det er noe man må betale selv. (Rimelig er i det hele tatt et tvetydig ord. Det kan bety «billig/overkommelig», men det kan også bety «passende/rettferdig» eller brukes som adverb til å modere et annet uttrykk.)

4 Når bostøtten nye mottakere?

Som vi har vært inne på i tidligere kapitler var noe av hensikten med reformen i bostøtteordningen at bostøtten skulle nå nye mottakere. I gjennomgangen av endringene i regelverket fikk vi identifisert grupper som kan komme inn under ordningen nå. I dette kapitlet gir vi noen anslag på størrelsen på økningen i ulike grupper. Deretter drøfter vi disse anslagene i lys av kommunenes vurderinger av hvorvidt en med den reformerte bostøtten når flere mottakere.

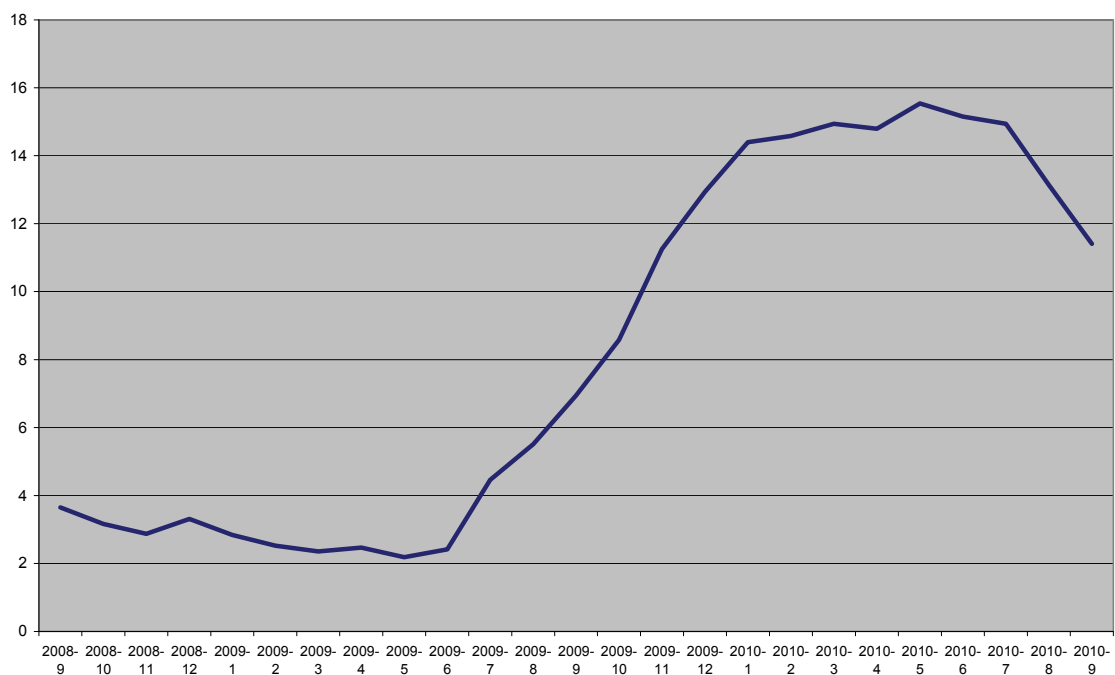
Det samlede antallet bostøttemottakere lå i juni 2010 på 125.142, dette er 15,1 prosent høyere enn antall mottakere ett år før. Juni 2009 var måneden før reglene for den nye bostøtten ble satt i verk. I figur 4.1 viser vi utviklingen i det samlede antallet mottakere av bostøtte fra januar 2004 fram til den nyeste tilgjengelige observasjonen, som er september 2010. Merk at vi kun har observasjoner for tertial fram til september 2007. Som en forenkling har vi satt antall mottakere i hver av månedene i et tertial lik antallet i det aktuelle tertialet. Dette gir det hakkete forløpet som vi observerer tidlig i tidsserien.

Figur 4.1 – Antall bostøttemottakere 2004–01 til 2010–10, Absolutte tall



Tidsserien vår er ikke lang, likevel ser vi at figur 4.1 illustrerer tre viktige egenskaper ved tidsserien for antall bostøttemottakere. For det første ser vi en stigende trend i antall mottakere. For det andre synes det å være en tendens til at veksttakten økte sommeren 2009, det umiddelbare hoppet sommeren 2009 er imidlertid noe lavere enn det man kanskje kunne forvente. Det var ikke slik at alle som ble berettiget til bostøtte umiddelbart var klar over sine nye rettigheter og søkte. Det kom med andre ord ingen flom av nye bostøttemottakere. Til sist ser vi at det er et tydelig sesongmønster i antall mottakere. Dette siste går vi ikke nærmere inn på. Vi betrakter heller den prosentvis veksten i antall mottakere fra samme periode året før. Dermed får vi et slags rendyrket bilde av den underliggende veksttakten. Disse veksttaktene viser vi i figur 4.2.

Figur 4.2 – Prosentvis vekst i antall bostøttemottakere fra året før



I tiden fra man begynte med månedlige utbetalinger (september 2007) fram til reformen ble iverksatt, steg antall personer som mottar bostøtte med om lag 2,7 prosent fra en måned til den samme måneden ett år etter. Når det gjelder denne langsiktige trenden må vi igjen ta forbehold for lengden til tidsserien vi bruker. Fra og med juli 2009 og framover ser vi noen interessante trekk. Veksten (målt i prosent) begynner å stige. Det er jo for så vidt

ikke spesielt overraskende da juli 2009 var den første utbetalingen i den reformerte bostøtten. Noe mer overraskende var det at veksten begynte svakt for så å tilta jevnt i over et år og deretter snur veksttakten og viser en nedadgående trend.

Første måned etter reformen lå antall mottakere 4,5 prosent høyere enn i juli året før. Deretter øker den årlige veksttakten gjennom nesten et helt år til den var 15,5 prosent i mai 2010. Fra og med juni 2010 har den årlige veksttakten vist en fallende trend. En kunne kanskje forventet at de som er berettiget til bostøtte har en så pass trang privatøkonomi at de ville ha tilpasset seg de nye mulighetene i bostøttesystemet umiddelbart. Vi kommer tilbake til det mønsteret som figur 4.2 viser når det fortsatte vekstpotensialet drøftes. Merk at selv om veksttakten viser en klart fallende tendens ligger den fremdeles i september 2010 på 11,4 prosent – klart over en lang trend på 2,7 prosent i perioden før bostøttereformen.

For å illustrere utfall av endringene i bostøtten har vi laget noe regneeksempler som kan gi oss et anslag på hvor mange flere som er inne i bostøttesystemet som følge av reformen.

Som en illustrasjon betrakter vi to mulige trender basert på en enkel inspeksjon av tidsseriene som er presentert overfor. Deretter bruker vi en mikrobasert tilnærming hvor vi simulerer et nominelt konstant pre-reformsystem på dem som fikk bostøtte i mai 2010. Gjennom å sammenligne antall som får bostøtte i vårt simulerte system med antall hushold som faktisk fikk bostøtte, får vi et anslag på veksten.⁶

Eksempel 1: Trend, økning med 2,7 prosent per år

Vi tar utgangspunkt i en langsiktig trend med en årlig vekst på 2,7 prosent og beregner veksten ut over trenden for juni og september 2010:

⁶ Man kunne kombinert de to tilnærmingene ved å bruke simuleringer av prereformsystemet til å framskrive trenden i prereformsystemet fram til våre siste observasjoner. Dette gjør vi ikke fordi det er stor usikkerhet knyttet til hvem som kommer inn pga av endringene i husholds-, bolig og finansieringskravene, videre har vi ikke tilstrekkelige datapunkter til å gjøre dette på en tilfredsstillende måte.

- i) I juni 2009 var det 108.679 som fikk bostøtte. Gitt langtidstrenden kunne vi da ha forventet at det var $108.679 \cdot 1,027 = 111.613$ mottakere av bostøtte i 2010. Faktisk var det i juni 2010, 125.142 mottakere. Anslaget vårt for vekst i antall bostøttemottakere som følge av reformen blir da på 13.530 mottakere.

Det er ikke helt opplagt hvordan vi skal gjøre beregningen for september-tallene. Vi kan ikke sammenligne direkte med september 2009, da også det var etter reformen. Som en sammenligning tar vi derfor utgangspunkt i antall mottakere i september 2008, som jo er den nyeste post-reform-observasjonen vi har for september.

- ii) I september 2008 var antall bostøttemottakere 100.119. Hadde vi hatt to år med en normal veksttakt på 2,7 prosent, ville vi ha hatt 105.598 hushold med bostøtte i september 2010. Det faktiske antallet var 119.288 mottakere; i forhold til langtidstrenden hadde altså 13.690 flere hushold kommet inn i ordningen.

Sammenligner vi økningen i antall bostøttemottakere utover den trendmessige økningen får vi et bilde av en vekst som høsten 2010 fremdeles er høyere enn den beregnede trendveksten. Samtidig ser vi en viss tendens til avmatning av veksten. Her må en imidlertid være oppmerksom på at vi her bare sammenligner to punkter, juni og september 2009. Det kan jo være at dette er spesielle måneder eller at en av dem er litt avvikende fra en trend.⁷

Eksempel 2: Ingen trendmessig vekst

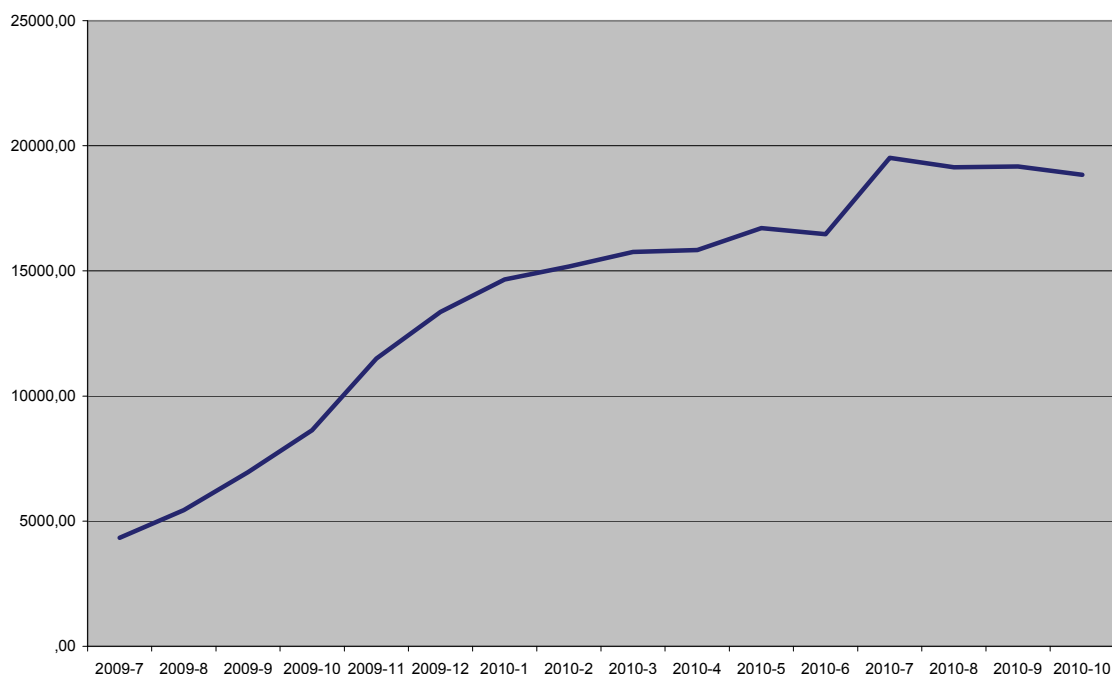
Når vi fant en gjennomsnittlig årlig vekstrate på 2,7 prosent, brukte vi data hentet fra en periode på to og et halvt år. Dette er en kort tidsserie for å beregne en langsiktig trendvekst. Når figur 4.1 betraktes synes det som å starte en beregning av en langsiktig trend høsten 2007 innebærer at man starter på et unormalt lavt nivå og dermed overvurderer vekstratene. Det er kanskje heller slik at en øyekroksbetraktning av hele tidsserien antyder at det ikke er noen trendmessig vekst i det hele tatt.

⁷ I slutfasen av dette arbeidet fikk vi tall for oktober 2010. Bildet av fortsatt vekst ut over trenden, men i en redusert takt, kan leses ut av tallene for oktober 2010 også.

Det er imidlertid en sesongmessig variasjon i utbetalingene av bostøtte som vi må ta hensyn til i en beregning i antall nye mottakere. Det har vi enkelt og greit gjort ved at vi bruker året før reformen ble implementert som sammenligningsgrunnlag. Bruttoøkning i antall bostøttemottakere i for eksempel august 2009 og i august 2010 settes lik antall mottakere i disse månedene minus antall mottakere i august 2008. Økningen i mars 2010 settes lik antall mottakere i mars 2010 minus antall mottakere i mars 2009.

Ved denne måten å beregne økningen på finner vi at vi har en økning i brutto antall mottakere som vist i figur 4.3.

Figur 4.3 – Anslag på vekst i antall bostøttemottakere etter reformen, sesong-korrigerte absolutte tall



Beregningene uten trend, men med en korrigerings for sesongvariasjoner, viser et bilde av at reformen førte til en umiddelbar vekst på rundt 5.000 mottakere. Deretter hadde vi en økende vekst fram mot sensommeren 2010 da økningen fra samme periode før reformen var noe mindre enn 20.000 mottakere. Deretter har vi hatt en svak nedgang i vekstanslaget vårt. Vi vurderer det som at det nok er tilfelle at det er i ferd med å skje en avmatning av veksten. Det er imidlertid for tidlig å konkludere med at vekstpotensialet i antall mottakere som følge av reformen er uttømt.

Det kan imidlertid være at lave renter og en stigning i inntektene, kanskje spesielt blant nye alderspensjonister har ført til at det egentlig er en underliggende nedadgående trend i antall bostøttemottakere. Noen alderspensjonister dør, og det kommer til nye generasjoner av alderspensjonister. De nye alderspensjonistene har (i gjennomsnitt) tjent opp større pensjonsrettigheter enn det de som døde hadde. Om dette er tilfelle gir våre beregninger en undervurdering av økningen som følge av reformen. Også dette er noe spekulativt, men klart en del av bildet når vi skal vurdere tidsserier over antall bostøttemottakere.

Naturlig nok får vi et høyere anslag for økningen som følge av reformen når vi, som i eksempel 2 ovenfor, tar utgangspunkt i at det ikke er noen underliggende vekst i hvor mange som får bostøtte over tid. Alt i alt har vi nok større tillit til anslagene som ikke antar at det er en underliggende vekst i antall mottakere. Dette får vi da også støtte for i analysene i neste avsnitt.

Mikrobaserte analyser

I tillegg til de overordnede beskrivelsene som betrakter mønstret i tidsseriene for antall hushold som får bostøtte, vil vi også gjøre en gjennomgang av dem som fikk bostøtte i mai 2009 og i mai 2010. I tillegg simulerer vi bostøttesystemet før reformen på dem som fikk bostøtte etter reformen. På denne måten får vi en utvidet innsikt i hvordan bostøtten når nye mottakere etter reformen.

I beregningene er det to forhold en bør legge merke til. For det første tar vi ikke med unge uføre i analysene her, dette fordi denne gruppen har fått spesielle og mer varige overgangsordninger enn andre grupper. For det andre tar vi ikke hensyn til husholds- og finansieringskravene når vi simulerer 2009-systemet på dem som fikk bostøtte i 2010. Det vi gjør er at vi beregner rimelig boutgift ut fra parametrene i 2009-systemet, på inntekter som er korrigert for den noe annerledes behandlingen av formue i 2009. I beregningen av bostøtte legges boutgiftstakene slik de var i 2009 til grunn. Simuleringene våre tar ikke hensyn til de endringene som er gjort i boutgiftsdefinisjonene.

Tabell 4.1 – Bostøttemottakere i mai 2009 og 2010, 2009-systemet simulert på mottakere 2010, etter søkergruppe.

	Mottakere i mai 2009	Mottakere i mai 2010	Mottakere 2010 som ville ha fått bostøtte etter 2009-systemet
Alle ekskl. Unge uføre	90.290	107.146	95.172
Eldre over 65 år	32.675	31.459	25.335
Uføre med barn	1.220	1.457	1.183
Uføre uten barn	14.843	16.656	15.447
Enslige forsørgere	15.951	17.456	15.827
Barnefamilier	6.900	8.318	6.824
Andre berettigede	17.582	30.615	29.543
Øvrige pensjonister	1.112	1.185	1.013

Tabellen viser oss at så mange som 11.974 av dem som fikk bostøtte i mai 2010 hadde en kombinasjon av inntekter og boutgifter som gjorde at de ikke ville ha fått bostøtte om systemet fra 2009 hadde blitt (nominelt) videreført. Det kanskje mest tydelige er at mange pensjonister ville ha falt ut om 2009-systemet hadde blitt videreført. Det er overraskende at det var 5.653 pensjonister som i 2009 fikk bostøtte etter reglene for pensjonister med mindre enn 1,3 ganger minstepensjonen som ville ha falt ut med de nye reglene. Dette var så pass oppsiktsvekkende at vi sjekket bakgrunnstallene:

Blant alle bostøttemottakere var median inntektsveksten fra 2009 til 2010 10 prosent (13.328 i absolutte kroner). 29 prosent hadde en økning på mer enn 20.000 kroner. Gjennomsnittlig økning i boutgiften var 283 kroner, men 12 prosent hadde en reduksjon på mer enn 300 kroner i måneden. De som i 2009 hadde en pensjonsinntekt på mindre enn 1,3 ganger minstepensjonen og som falt ut i simuleringene våre, skilte seg klart fra disse gjennomsnittstallene. Median inntektsvekst var 25,6 prosent (33.394 i absolutte kroner), 78 prosent hadde en økning på mer enn 20.000 kroner. Nesten 25 prosent hadde en reduksjon i boutgiftene på mer enn 300 kroner. Merk at vi har korrigert inntektstallene for den endringen i formuespåslaget som kom med reformen, merk videre at de inntektene som inngikk i beregningen av bostøtte for 2009 (2010) er hentet fra ligningen i 2007 (2008).

Samlet sett steg antall bostøttemottakere (eksklusive unge uføre) fra mai 2009 til mai 2010 med 16.850, en vekst på 18,7 prosent. I alle gruppene har

det skjedd en økning i antall mottakere fra to måneder før reformen til ti måneder etter. Unntaket er gruppen alderspensjonister over 65 år. Her har faktisk tallet på mottakere blitt redusert med nesten fire prosent. Det kan godt være at dette er et uttrykk for et utviklingstrekk som kan tenkes å fortsette. Nemlig at innslaget av pensjonister som har så svak privatøkonomi at de faller inn under bostøtten er i ferd med å reduseres. Et annet forhold som trekker i samme retning er at de kohortene som går ut i pensjon nå i veldig stor grad er boligeiere som har lave boutgifter fordi boligen er kjøpt mange år tilbake i tid.

Den samlede veksten i antall bostøttemottakere fra 2009 til 2010 var på 18,7 prosent, mens veksten i antall enslige forsørgere og (andre) barnefamilier på hhv 20,5 og 9,4 prosent. Hadde utformingen av bostøttesystemet blitt videreført fra 2009 til 2010 ville det blitt en svak nedgang i antallet mottakere både i gruppen av barnefamilier og enslige forsørgere. Med tanke på hvor lavt det absolutte tallet mottakere er, spesielt blant barnefamilier, oppfatter vi det ikke som at reformen har lyktes særskilt godt med sin målsetning om å nå barnefamilier i etableringsfasen bedre.

Den store økningen i bostøttemottakere finner vi, ikke overraskende, i gruppen *Andre berettigede*. Her har antall mottakere steget med 74 prosent eller om lag 13.000 hushold. Når vi skriver at dette ikke er særlig spesielt overraskende, er det selvfølgelig fordi en viktig del av reformen var at husstandsbegrensningen ble tatt bort. Bostøtten skal nå fange opp alle med lave inntekter og høye boutgifter, ikke bare trygdede og barnefamilier. Nettopp denne avgrensingen har blitt kritisert tidligere av blant annet Gulbrandsen og West Pedersen (2003).

En måte å anslå antall nye mottakere som følge av reformen, er som summen av nye mottakere i gruppen *Andre berettigede* pluss dem som fikk bostøtte i 2010, men som i følge våre simuleringer ikke ville ha fått bostøtte med det nominelle 2009-systemet:

$$\text{Økning i antall mottakere} = 13.033 + 10.092 = 23.935$$

Som vi ser er dette anslaget en god del høyere enn det vi fant når vi betraktet de rene tidsseriene. Det er to årsaker til dette:

- i) En del grupper av bostøttemottakere hadde en god inntektsutvikling fra 2007 til 2008. Dette førte til at om lag 10.000 falt ut av systemet. Rett og slett fordi deres økonomiske posisjon hadde bedret seg. Denne utviklingen fanget vi ikke når vi betraktet tidsseriene alene.
- ii) I simuleringene har vi valgt å bruke et nominelt konstant bostøttesystem fra 2009 til 2010 som referansepunkt. Det har vært litt variabelt i hvilken grad parametre i bostøttesystemet har blitt inflasjonsjustert. Dette gjør at et nominelt konstant bostøttesystem er et interessant referansepunkt. En kan jo likevel spørre seg om ikke det at flere falt ut ville ha ført til at de nominelle parametrene for 2010 ville ha blitt endret selv uten reformen.

Bildet av hvordan ulike grupper har blitt fanget opp i reformen av bostøtten utfylles så (i tabellene 4.2–4.4) ved å betrakte sammensetningen etter disposisjonsform, antall personer i husholdet og etter geografi. Endringer i fordelingen etter disposisjonsform er spesielt interessant da vi vet at mange private leieforhold faller utenfor bostøtten fordi de utleide boligene er midlertidig utleid og ofte ikke tilfredsstilte det tidligere finansieringskravet, se f.eks. Sandlie og Nordvik (2009).

Tabell 4.2 – Bostøttemottakere i mai 2009 og 2010, 2009-systemet simulert på mottakere 2010, etter disposisjonsform

	Mottakere i mai 2009	Mottakere i mai 2010	Mottakere 2010 som ville ha fått bostøtte etter 2009-systemet
Selveide	10.676	11.047	7.624
Borett	12.673	13.128	10.672
Privat leie	25.571	43.412	40.420
Kommunal leie	41.362	39.532	36.429

Helt i tråd med det vi forventet ser vi at den store økningen i antall hushold med bostøtte finner vi i gruppen av leietakere som leier bolig av private utleiere. Vi legger også merke til at med det nominelt konstante systemet ville vi ha hatt en reduksjon i antall mottakere i alle andre disposisjonsformer enn i privat leie. Spesielt legger vi merke til at det er en absolutt reduksjon av antall kommunale leietakere, selv etter reformen. At så mange eiere (både

selveiere og borettslavere) faller ut når systemet holdes konstant, handler nok om den lave renten vi har nå.

I gjennomgangen av regelverket viste vi at det har skjedd endringer i forholdet mellom hvordan bostøtten til store og små hushold beregnes. Eventuelle utslag av dette betrakter vi i tabell 4.3 hvor vi ser på i hvilken grad fordelingen av hushold med bostøtte etter antall personer har endret seg etter reformen.

Tabell 4.3 – Bostøttemottakere i mai 2009 og 2010, 2009-systemet simulert på mottakere 2010, etter antall personer i husholdet.

	Mottakere i mai 2009	Mottakere i mai 2010	Mottakere 2010 som ville ha fått bostøtte etter 2009-systemet
1. pers	63.001	75.422	67.313
2. pers	12.532	14.378	13.215
3. pers	7.332	8.590	7.359
4+ pers	7.418	8.756	7.285

Den klart største økningen i antall hushold som får bostøtte etter reformen er enslige. Et av ankepunktene West Pedersen og Gulbrandsen (2003) hadde i sin gjennomgang av bostøtten var at den i for liten grad tok hensyn til at levekostnadene til store hushold er høyere enn levekostnadene for små hushold. Reformen sommeren 2009 skulle ta hensyn til dette. Ved første blick kan det se ut som om en ikke har oppnådd dette. En slik konklusjon må nyanseres fordi et annet mål med reformen var å trekke inn nye grupper som hushold uten trygd og uten barn, men med et misforhold mellom inntekt og boutgift. Mange av disse er nettopp en-person hushold.

Likevel; når vi ser tabell 4.3 i sammenheng med den lille økningen i gruppene barnefamilier og enslig forsørger, peker dette i retning av at (store) barnefamilier ikke har blitt truffet i betydelig grad av reformen. Dette er en gruppe som vi vet har betydelige utfordringer knyttet til fattigdom.

Til sist ser vi på antall mottakere i mai 2009 og 2010 i noen utvalgte kommunegrupper. Utvalget (og sammenstillingen) av kommuner kan nok se noe tilfeldig ut. Grunnlaget for utvalget er at kommunene som er plukket ut har (eller har hatt) forhøyet tak for godkjente boutgifter, og de er gruppert etter nivå og endring i det forhøyede boutgiftstaket. For mer om dette, se kapitlet 3. Den kommunegruppen vi i tabellen kaller for Randkommuner er noen av de kommunene som ligger inntil storbykommunene Oslo og

Stavanger⁸. Resten av landet består naturligvis av de kommunene som ikke inngår i noen av de andre kommunegruppene, det er dem som ikke har hatt noe forhøyet boutgiftstak, verken før eller etter reformen.

Tabell 4.4 – Bostøttemottakere i mai 2009 og 2010, 2009-systemet simulert på mottakere 2010, etter kommunegrupper.

	Mottakere i mai 2009	Mottakere i mai 2010	Mottakere 2010 som ville ha fått bostøtte etter 2009-systemet
Oslo	12.569	16.238	15.271
Bergen, Trondheim og Stavanger	10.466	12.741	11.768
Kristiansand	2.018	2.373	2.224
Drammen og Fredrikstad	3.567	4.158	3.851
Tromsø	1.115	1.478	1.266
Bærum	861	1.222	1.064
Randkommuner	2.923	3.882	3.352
Resten av landet	56.771	65.054	56.376

Etter reformen steg antall bostøttemottakere i alle typer av kommuner, den sterkeste økningen med over 40 prosent finner vi i Bærum. Det er nettopp i Bærum at beboerne har hatt den sterkeste økningen i taket for godkjente boutgifter. Vi ser imidlertid vekst i antall mottakere i kommuner som Drammen og Fredrikstad også, selv om disse kommunene er de eneste i landet som har fått en direkte nedgang i de øvre takene for godkjente boutgifter, for alle husholdsgrupper. En kan kanskje si at det mest oppsiktsvekkende trekk som tabell 4.3 avslører er at det ikke er særlig forskjell på endringen i antall bostøttemottakere. Kanskje kan man tolke dette som at de justeringene for variasjoner i boutgiftene som de forhøyede takene skal dekke, er satt på en noenlunde treffsikker måte? Vi foreslår imidlertid at en gjennomfører mer presise analyser før en trekker sterke konklusjoner om hvordan takene fungerte før og etter reformen.

Når det gjelder andelene av de som mottok bostøtte i 2010 som også ville ha fått bostøtte om de parametrene hadde blitt holdt nominelt konstant fra 2009 til 2010, er det heller ikke store forskjeller mellom de kommunegruppene vi betrakter her.

⁸ Dette er kommunene Skedsmo, Lørenskog, Nesodden, Oppegård, Frogn, Asker, Sola og Sandnes

Kommunenenes vurderinger av bostøttens treffsikkerhet

I intervjuene med informanter i casekommunene har bostøttens treffsikkerhet i forhold til målgruppene som er definert foran vært et tema. Vi vil gå videre med å se nærmere på deres vurderinger av hvordan endringene i bostøtten slår ut i forhold til ulike grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Casekommunene har i svært ulik grad oversikt over hvordan ulike grupper kommer ut med de nye reglene. Oslo er den eneste kommunen som har gjort en gjennomgang og kartlegging av hvordan de nye bostøttereglene har slått ut for ulike målgrupper sammenliknet med de gamle reglene. Det betyr at de to bydelene i utvalget har en slik oversikt. For de tre andre casekommunene finnes ingen slik oversikt, men de har tilgang til bostøtte-registeret med rapporteringer som viser utvikling i antall søknader og mottakere i deres kommune. Saksbehandlerne i kommunene har kjennskap til disse oversiktene. Samtidig gir ikke disse oversiktene fordeling på målgrupper.

Når vi her snakker om treffsikkerhet så er det relatert til hvorvidt ordningen fanger opp ulike grupper; at de kvalifiserer til å søke og faktisk søker. Det er ikke treffsikkerhet relatert til hvorvidt bostøttens innretting (inntekstgrenser, bostøttetak etc.) er treffsikkert i forhold til å dekke ulike målgruppers behov for støtte for å opprettholde en trygg bosituasjon. Samtidig har innrettingen og nivået på bostøtten vært et tema flere informanter i kommunene har tatt opp.

Tabell 4.5 viser noen av regelendringene, og vurderinger hos informantene i casekommunene med hensyn på utfall for ulike målgrupper.

Tabell 4.5: Bostøtten før og etter regelendring

Før regelendring	Eksisterende regler	Resultat
Krav til trygd/sosial stønad	Krav fjernet. Eneste krav som gjelder er at man skal ha lav inntekt og/eller høye boutgifter	Flere kan søke. Likebehandling. Mer som et rettighetsbasert system. Flere enslige uten trygd med lav inntekt kommet med.
Lav inntektsgrense	Inntektsgrensen økt	Flere kan søke
Ingen dekning av strømutfgifter	Pensjonister og uføre som ikke har oppvarming inkluder i husleien, får dekket dette med et fast sjablongbeløp	Enkelte av disse får med dette mer utbetalt i bostøtte
Pensjonister og trygdede med lave inntekter fikk dekket utgifter til strøm utenfor boutgiftstak	Sjablongbeløp for oppvarming er lagt inn under øvre boutgiftstak, tidligere kom det i tillegg til taket	Taket for øvre godkjente boutgifter for trygdede og pensjonister med lave inntekter har i praksis gått ned.
Barns inntekt tas med i beregningen av bostøtte	Barn inntil 18 år kan ha en inntekt på inntil kr 30 000 per pr	Gjør at barnefamilier får mer bostøtte, selv om barna tjener opptil 30 000 kroner
Krav til boligen, eget kjøkken og hvilerom	Muligheter til matlaging etc.	Flere kan søke, krav til bolig mer i tråd med moderne innretning på boliger, for eksempel med åpne kjøkkenløsninger. Fremdeles krav til eget bad, noe som gjør at hybelleiligheter med felles bad på gang ikke kvalifiserer seg til bostøtte.

Tabellen er laget med utgangspunkt i en tabell utarbeidet av Lørenskog kommune, supplert med informasjon fra de andre casekommunene.

Alle casekommunene rapporterer om flere søknader om bostøtte. Dette viser også oversiktene fra bostøtteregisteret. Det er noe variasjon i hvor stor økningen har vært i de enkelte casekommunene. Det er også en økning i antallet som mottar bostøtte. Informanter i alle kommunene opplever også at det er flere som oppfordres til å søke om bostøtte, særlig fra NAV, og flere som hører om endringene og tenker at de kvalifiserer til å få. Statistikkene viser at det er flere som får, men samtidig opplever flere informanter i casekommunene at det er mange som får avslag. Noen av informantene relaterer dette til at flere NAV-kontor har laget rutiner på å oppfordre brukere med dårlig økonomi om å søke bostøtte. En del av disse vil til tross for økonomiske utfordringer ha for høy inntekt til å kvalifisere til bostøtte. Det samme gjelder mange som hører om endringene.

Vi har systematisert casekommunenes vurderinger knyttet til bostøtten treffsikkerhet ovenfor ulike målgruppene i tre grupper: de som kommer bedre ut, de som kommer dårligere ut og de som fortsatt ikke nås ved de nye reglene.

Grupper som kommer bedre ut

I alle fem casekommunene opplever informanter i førstelinjen at barnefamilie i større grad blir inkludert i bostøtten med de nye reglene. Det gjelder både store familier og enslige forsørgere med flere barn. Dette samsvarer til en viss grad med de presenterte statistiske oversikter (jfr. tabell 4.1.). Der blir det vist at det er særlig enslige forsørgere som i større grad nås av den nye ordningen, mens store barnefamilier ikke fanges opp i like stor grad. Utfordringene knyttet til å sikre en god bosituasjon for store barnefamilier finnes i størst grad i de store kommunene. Ofte er dette barnefamilier med ikke-vestlig bakgrunn. Informantene i disse kommunene opplever at barnefamilie i større grad nå mottar bostøtte sammenliknet med tidligere. Samtidig er den store utfordringen knyttet til å finne egnet bolig med en husleie som familier kan klare med den støtten som gis. I en kommune vises det til at leieprisen en familie med mange barn må ut med ligger langt over bostøttetakset for bostøtten slik at familier likevel blir avhengige av sosialhjelp. En regelendring i bostøtten som flere informanter opplever virker positivt for barnefamilier, er at barna kan tjene opp til 30 000 uten at denne inntekten regnes som del av husholdningsinntekten. Informanter i to av kommunene trekker frem at det har ført til at barnefamilier nå får mer i bostøtte.

Den gruppen som flest informanter fremhever at nå fanges opp av bostøtten er enslige uten trygd, men med lav og ofte ustabil inntekt. Ofte unge menn, og flere med ulike sosiale problemer. Mange av disse har vært gjengangere som søkere av supplerende sosialhjelp eller andre ytelser, og fremheves særskilt som en gruppe som i større grad mottar bostøtte med de nye reglene. I de store casekommunene med stor innvandreretthet er en stor andel av personene i denne gruppen unge menn med ikke-vestlig bakgrunn. Økningen i denne gruppen har kommet fordi det ikke lenger er krav til at man skal være trygdemottaker eller at man må bo i kommunal bolig. Dette samsvarer med statistikkene vist i tabell 4.1. og 4.2. hvor vi ser at den store nye gruppen mottakere er «andre berettigede» i tabell 4.1 og personer i privat leiebolig i tabell 4.2.

Informanter i førstelinjen i kommunen opplever at pensjonister og uføre som tidligere ikke har fått dekket utgifter til oppvarming med de nye reglene, kan få dekket dette over sjablong. Erfaringen er dette har hatt positivt betydning for bostøtten som utbetales til enkelt personer i denne gruppen.

I to av kommunene trekkes det særlig frem at færre krav til bolig har hatt positiv effekt for muligheten til å få bostøtte for flere. I disse kommunene består bygningsmassen av mange nye moderne boliger, ofte med åpne kjøkkenløsninger. De som har leid slike leiligheter har tidligere ikke fått bostøtte pga krav om eget kjøkken, men kvalifiserer for bostøtte i forhold til de nye reglene.

Dårligere ut enn før

Det er få av informantene som opplever at det er noen grupper som kommer dårligere ute med de nye reglene for bostøtte sammenliknet med tidligere. I en av casekommune er det informanter som opplever at boutgiftstaket for pensjonister og trygdede med lave inntekter i praksis har gått ned, og at de kommer dårligere ut nå enn under de gamle reglene. Det skyldes at sjablongbeløpet for oppvarming er lagt inn under øvre boutgiftstak. Tidligere mottok denne gruppen sjablong for utgifter til oppvarming på toppen av utgiftstaket.

Grupper som ikke blir dekket av bostøtten

Til tross for at bostøtten nå favner bredere enn tidligere, er det informanter i casekommunene som opplever at det er grupper som må betegnes som vanskeligstilte på boligmarkedet, som fremdeles ikke kvalifiserer til bostøtte.

En gruppe som trekkes frem i alle casekommuner er uføretrygdde som har noe arbeidsinntekt og derfor tjener akkurat litt for mye til å motta bostøtte. Denne gruppen oppleves av mange informanter å likevel ha svært lav inntekt. Informanter i tre av casekommunene er også opptatt av at inntektsgrensene er satt på en slik måte at uføretrygdde som vil kombinere trygd med litt arbeid, kan miste bostøtten dersom de får litt arbeidsinntekt. Noen av informantene opplever det som problematisk at målet om noe aktivisering gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet medfører redusert botrygghet

fordi personene risikerer å miste bostøtten. Det viser at til tross for at bostøtten er ment å være et fattigdomsbekjempende virkemiddel, er det utfordringer knyttet til å se den i sammenheng med arbeidslinja og andre fattigdomsbekjempende virkemidler.

En annen gruppe med relatert problematikk er personer med lav nettoinntekt, men som har bruttoinntekt som overstiger inntektsgrensene for bostøtte. I en av casekommunene er informanten i NAV opptatt av at barnefamilier i en etableringsfase vil ha store utgifter, men sjelden kvalifisere for bostøtte fordi bruttoinntekten er for høy. Etter flere år i førstelinjen i sosialtjeneste opplever informanten at denne gruppen burde inkluderes i bostøtteordningen. Igjen er det et spørsmål om hva bostøtten skal være.

En fjerde gruppe som ikke kvalifiserer med dagens regler er fraskilte hvor barna har folkeregisteradresse hos den andre forelderen. Informanter i en av casekommunene sier at dette oftest gjelder fraskilte fedre. Ofte vil personene betale barnebidrag, og ha dårlig økonomi. For noen betyr dette at de ikke kan ha en god og trygg bolig som utgangspunkt for samvær med barna sine. Denne gruppa har også blitt trukket frem som en gruppe som er utsatt når det gjelder å motta begjæring om utkastelse, men som også det kan være vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe for å hindre en utkastelse fordi de tjener for godt til å få hjelp fra sosialkontoret (Samarbeidsprosjektet færre utkastelser 2006). En annen gruppe med lignende problematikk er personer som har delt omsorg for barn. Barn kan kun ha folkeregistrert adresse på ett sted, og det er denne adressen som tas med i beregning for bostøtte. Når foreldre har delt omsorg, vil derfor kun én av husholdningene telle som en husholdning som inkluderer barna, noe som vil kunne påvirke eventuell berettigelse til bostøtte.

Kommunenes vurderinger knyttet til forbedringspotensiale med hensyn på bostøttens treffsikkerhet

En problemstilling som trekkes frem av informantene i førstelinja i alle unntatt én av casekommunene, handler om at ligningen for året før legges til grunn for vurdering av bostøtte. Informantene opplever at bostøttesystemet har manglende evne til å fange opp endringer i inntektssituasjonen etter likning foregående år. Dersom en person har endring i inntekt som gjør at

han eller hun nå er berettiget til bostøtte, må dette dokumenteres. En av informantene sier at mange i denne gruppen opplever å få avslag, men dersom de klager får de medhold. Utfordringen er å få denne gruppen til å klage. Mange potensielle bostøttemottakere er vanskeligstilte, og da vil slike dokumentasjonskrav kunne være noe som forsinker tildeling. Informantene opplever at det er en utfordring at ikke systemet fanger opp disse endringene selv. Noen av informantene ønsker noe mer fleksibilitet, samtidig som også dette er krevende i forhold til kontroll med ordningen. Et eksempel er kravet om at en person som har flyttet må være folkeregistrert på ny boligadresse for å kunne kvalifisere til å få bostøtte. Samtidig er flere opptatt av at en del av de potensielle bostøttemottakerne har vanskeligheter for å innhente informasjon, og etterlyser at de i sine digitale saksbehandlingssystemer for tilgang til mer informasjon om den enkelte fra forvaltningen. Dette krever selvsagt avklaringer i forhold til datatilsyn, men vil være et bidrag til ytterligere å lette saksbehandlerens arbeid.

Gjennomgående trekkes det frem at inntektsgrensen for bostøtte er for lave. Særlig de fire største kommunene kritiserer at boutgiftstakene i liten grad står i samsvar med det reelle nivået på leiepriser i kommunene. Det gjelder særlig for store husholdninger, men er også en utfordring for enslige. En kommune trekker frem vektingen av inntekt. En av informantene der viser til at husstander med enslige personer kunne likestilles med husstander med to personer uten barn når det gjelder inntektsberegning. Informanten utalte at likningsinntektene blir vektet etter antall personer i husstanden, og at det gjør at enslige kommer dårligere ut enn husstander med flere personer. I mange år var husstander på én og to personer likestilte i boutgiftssammenheng, og i denne kommunen stiller man spørsmål om man ikke derfor burde gjøre den samme likestillingen i inntektssammenheng.

Et hovedinntrykk fra casestudien er at kommunene opplevde endringene i bostøtten som positive, og som en bedring av ordningen. Flere grupper nås og ordningen oppleves som mer treffsikker, selv om det er utfordringer og forbedringspotensiale. Svarene fra de fem kommunene har i stor grad vært sammenfallende, selv om noen utfordringer fremstår annerledes med hensyn på kommunestørrelse og befolkningssammensetning. De større kommunene har jobbet mer målrettet og systematisk med boligfeltet,

også med hensyn på kartlegginger, og har kanskje derfor mer kunnskap om bostøttens effekt enn det mindre kommuner har.

I en diskusjon om grupper som faller utenfor bostøtten, er det også relevant å stille spørsmålet om bostøtten eventuelt er det riktige virkemiddelet for å løse utfordringene for disse gruppene på boligmarkedet. Dette kommer vi tilbake til i avslutningskapittelet. En diskusjon om hvordan bostøtten treffer målgruppene må knyttes til en større diskusjon om hva bostøtten skal være. Problemene ulike hushold møter på boligmarkedet, er mangefasetterte og sammensatte, og inntekt er kun én av flere faktorer som kan forårsake vansker i boligsituasjonen for et hushold (Sandlie og Nordvik 2009).

Avsluttende kommentarer

Vi kan uten tvil konkludere med at reformen av bostøtten har ført til en betydelig vekst i antall hushold som får bostøtte. Det er videre en del som tyder på at vi ved enkle før- og etterberegninger faktisk vil undervurdere i hvor stor grad reformen har ført til at flere hushold får bostøtte. Dette gjelder når vi betrakter både de justeringene som reduserer rimelig boutgift og hever de fleste boutgiftstak som en del av reformen. Basert på økningen i gruppen andre berettigede og en simulering av pre-reformsystemet beregner vi antall nye mottakere (per mai 2010) til om lag 24.000, mens de enklere før-etter-sammenligningene gir oss anslag som ligger mellom fem og seks tusen lavere.

Vi ser en kraftig vekst i både mottakere i søkergruppen *Andre berettigede* og blant hushold som bor i private leieboliger. Dette er en klar indikasjon på at reformen har lyktes i å nå hushold (ofte enslige) med misforhold mellom boutgifter og inntekt, som tidligere ikke ble fanget av bostøtten. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at reformen i særlig grad har lyktes i å bedre situasjonen for (store) barnefamilier. Kanskje bør en avvente til en kan gjøre bedre analyser av om barnefamilier faktisk har bedret sine boforhold som følge av reformen før man trekker endelige konklusjoner. En bør også vurdere hvordan bostøtten virker i perioder med svak inntektsvekst og økninger i boutgiftene før konklusjoner trekkes.

5 Bostøtten som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen

En av hensiktene ved endringene i bostøtten var at ordningen skulle bli et mer effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen. Siden årtusenskriftet har det vært et sterkt politisk fokus på fattigdomsbekjempelse i Norge. I 2002 la regjeringen Bondevik fram den første handlingsplanen for å bekjempe fattigdom, St.meld. nr. 6 (2002–2003). I denne og de seinere fattigdomsplanene, Vedlegg til St.prp.nr.1 (2006–2007), Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009), har forebygging og bekjempelse av bostedsløshet vært en viktig målsetting. En del av dette arbeidet innebærer å utvikle virkemidler som bidrar til at også lavinntektshushold omfattes av målsettingene i boligpolitikken om at alle skal bo trygt og godt (jf. St.melding nr. 23 (2003–2004), Om boligpolitikken).

Hvordan man skal definere og måle fattigdom er gjenstand for diskusjon både nasjonalt og internasjonalt. Den diskusjonen skal vi ikke gå inn i her. Det mest vanlige er å bruke et inntektsbasert, relativt fattigdomsmål der fattigdomsgrensen settes som en viss prosentandel av medianinntekten i samfunnet (Fløtten og West Pedersen 2008:34). Medianinntekten er den midterste inntekten i inntektsfordelingen. I Norge brukes ofte EUs fattigdomsmål på 60 prosent av medianinntekten for husholdninger korrigert for antall forbruksenheter som skal leve av den.

Bostøtten skal både stimulere folk til å velge samfunnsmessig tilfredsstillende boliger og den skal ha en funksjon som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende hensyn. Støtte til bestemte typer av konsum kan være en mindre effektiv politikk for å bedre velferden i samfunnet enn direkte inntektsoverføringer uten bindinger. På den annen side er støtte til konsum en politikk som oppnår støtte/legitimitet og dermed er gjennomførbar. Quigley (1999) argumenterer for at de amerikanske food-stamp-programmene ikke har påvirket innbyggernes matkonsum og de ernæringsmessige forhold i det hele tatt. Samtidig har de, etter hans mening, vært en viktig bidragsyter til fattigdomsbekjempelsen. Bostøtte og matkuponger kan således være en nest-best fattigdomspolitik, Nordvik (2009).

Legger man størst vekt på den boligpolitiske delen av målene, kan en si at bostøtten er en måte å sette hushold i stand til å velge (å bli boende i) bedre boliger. Et ønske om bedre boforhold deles jo oftest også av de enkelte hushold. Det er altså ikke opplagt at stimulering av boligkonsumet og bekjempelse av fattigdom er motstridende målsetninger. I de aller fleste tilfeller vil det være slik at målene om fattigdomsbekjempelse og bedring av boligkonsumet støtter gjensidig opp om hverandre, Gibb (1995) og Nordvik og Åhren (2005).

Begrepet fattigdomsbekjempelse gir oss sterke normative assosiasjoner, når vi kaller noe for fattigdom impliserer vi at det er noe som bør bekjempes (Fløtten, 1999, Nuland 2008). Den presise betydningen som legges i det kan likevel ha ulike tolkninger. Det kan handle om å redusere andelen av befolkningen som lever under en mer eller mindre vilkårlig bestemt fattigdomsgrense. Det kan handle om å redusere den aggregerte avstanden (nedenfra) mellom husholds inntekter og fattigdomsgrensen, dvs. det kan handle om å redusere fattigdomsgapet. Her vil vi bruke begrepet noe mindre presist: Når vi snakker om fattigdomsbekjempelse snakker vi om politiske tiltak for å bedre levekårene for dem som har de laveste inntektene. I vårt tilfelle handler det om tiltak for å sikre lavinntektsgrupper en trygg og god bosituasjon.

Ofte bruker man begrepet *at risk of poverty* om hushold som faller under fattigdomsgrensen i ett enkelt år, mens man definerer hushold som fattige om de faller under en fattigdomsgrense i tre påfølgende år. I vår empiriske anvendelse må vi av pragmatiske grunner definere fattigdom ut fra inntektene i et enkelt år. Også i vårt arbeid lar vi fattigdomsgrensen være et referansepunkt. Når man analyserer fattigdom er det jo oftest ut fra at en tenker seg at folk med så lave inntekter vil kunne ha problemer med å opprettholde et tilfredsstillende forbruk. Dermed blir det rimelig at slike analyser tar utgangspunkt i inntekt etter skatt, da det jo er den som representerer forbruksmuligheter. For oss er det imidlertid et problem når vi analyserer inntektsfordelingen ved hjelp av data fra bostøtteregisteret. Bostøtten beregnes ut fra inntekt før skatt, og vi har derfor bare opplysninger om denne størrelsen i våre data.

Medianinntekt per forbruksenhet var i 2008 på 286.000 kroner, etter skatt (ssb.no/iffor/tab-2010-03-11-04.html). Husholdsinntekten er transfor-

mert til en inntekt per forbruksenhet ved hjelp av EU-skalaen, se Sandbæk og West Pedersen (2010). EU-skalaen innebærer at hushold med en voksen gis en vekt på én og at hver ekstra voksen i husholdet gir en ekstra vekt på 0,5. Hvert barn har en vekt på 0,3. Summen av disse vektene kaller vi antall forbruksenheter. I tabellen 5.1 illustrerer vi hvordan antall forbruksenheter er i ulike husholdstyper.

I bostøtteregisteret har vi opplysninger om alminnelig inntekt – før skatt. Fattigdomsgrensene er definert etter skatt. Vi velger å transformere fattigdomsgrensene til et før skatt-begrep. Vi har ikke nok opplysninger om de enkelte hushold til å gjøre en god simulering av skattesystemet. Vår transformerte fattigdomsgrense blir noe upresis. Dette oppfatter vi ikke som problematisk. Vi trenger kun et referansepunkt som ligger i nærheten av fattigdomsgrensen. Transformasjonen til en fattigdomsgrense før skatt er litt teknisk og lite gjennomskuelig. Beskrivelsen av denne transformasjonen i kursiv under kan hoppes over.

Median inntekt etter skatt per forbruksenhet var 2008 altså 286.000 kroner. Fattigdomsgrensene for enslige og par blir dermed 178.000 for enslige og 268.000 for par uten barn, begge deler beregnet etter skatt. Tar vi utgangspunkt i skattereglene for par og enslige får vi beregnede fattigdomsgrenser før skatt på hhv 351.000 og 220.000 kroner. Den store feilkilden i denne beregningen er at den ikke tar hensyn til variasjoner mellom i hushold etter hvor store fradragposter de har i sine inntekter.

Definerer vi fattigdomsgrensen til 60 prosent av median inntekt per forbruksenhet før skatt, blir grensen på 220.000 kroner. Vi ser umiddelbart at dette ligger ganske høyt i forhold til inntektsgrensene i bostøttesystemet.

I tabell 5.1 viser vi antall forbruksenheter, median inntekten og 60 prosent av median inntekten for ulike husholdstyper.

Tabell 5.1 – Antall forbruksenheter, median inntekt og 60 prosent av median inntekt (i tusen kroner), før skatt, ulike husholdstyper

	Antall forbruksenheter	Median inntekt før skatt		60 prosent av median inntekt før skatt	
		2007	2008	2007	2008
Enslig	1,0	356	370	212	220
Par uten barn	1,5	534	555	320	333
Enslig forsørger, ett barn	1,3	463	481	277	288
Enslig forsørger, to barn	1,6	569	592	341	355
Par, ett barn	1,8	640	666	384	399
Par, to barn	2,1	747	777	448	466
Par, fire barn	2,7	961	999	576	599

Det er litt upresist å definere '60 prosent av medianinntekten før skatt' som fattigdomsgrense, da de relative fattigdomsgrensene oftest er definert ut fra en inntekt etter skatt. Det viktigste for oss her er som nevnt overfor, imidlertid å ha et referansepunkt.

Bortsett fra dem som får bostøtte etter reglene for unge uføre, var det 90.283 som fikk bostøtte i mai 2009. Denne bostøtten er som hovedregel beregnet ut fra inntekten i 2007. Det er også mulig å få bostøtten beregnet ut fra faktisk inntekt i stønadsåret. For å få bostøtten med basis i inntekten fra 2009 må man aktivt be om dette. Denne muligheten benyttes nok derfor av hushold som har opplevd en reduksjon i inntekten. I mai 2009 var det nesten 3.000 eller 3,2 prosent av mottakerne som fikk bostøtte beregnet med basis i faktisk inntekt. Tallene som presenteres her inkluderer ikke unge uføre.

Nesten ingen av bostøttemottakerne i mai 2009 som tilhørte gruppen *Alderspensjonister over 65 år* fikk bostøtte ut fra faktisk inntekt (0,6 prosent). Dette er som forventet, siden regulering av pensjonene sikrer pensjonistene en stigende inntekt fra år til år. I søkergruppene *Enslige forsørgere* og *Andre støtteberettigede* har noe over fem prosent bostøtte beregnet ut fra husholdets faktiske inntekt. Innen alle de andre gruppene av bostøttemottakere ligger andelene med faktisk inntekt om lag på nivå med gjennomsnittet på 3,2 prosent.

Ved bruk av bostøtteregisteret som empirisk bakgrunn for drøftinger av hvordan bostøtten bidrar til å løse fattigdomsproblemer, er det en del vansker en må forholde seg til. Som grunnlag for studier av fattigdom har bostøtte-

registeret en del mangler og svakheter som kan korrigeres for, og noen en dels må akseptere, men være oppmerksomme på.

- i) Bostøtten i et år blir beregnet ut fra årsinntekten i flg. skatteligningen fra ett og et halvt år tidligere. Det er den inntekten vi har opplysninger om.

I makro er inntektene i 2009 lik inntektene i 2007 pluss et og et halvt års normal inntektsvekst.⁹ På individnivå blir dette ofte feil. Hushold med pensjonsinntekter vil i stor grad ha en jevn inntektsutvikling, mens andre lavinntektshushold kan ha sterkt varierende inntekter fra ett år til et annet. Vi har valgt å framskrive inntektene fra 2007 med en beregnet veksttakt på seks prosent (noe som tilsvarer om lag en årlig veksttakt på fire prosent). Når bostøtten for 2010 analyseres framskriver vi 2008-opplysninger med samme veksttakten. De grensene som ble gitt i tabell 5.1 framskrives på samme måte.

Ved bruk av ligningsinntekt er det et problem at noen inntektsarter ikke kommer med. Dette gjelder barnetrygd og det gjelder sosialhjelp. Barne-trygden kan vi enkelt beregne og legge til, mens eventuell sosialhjelp må vi bare se bort fra. Dette siste må vi selvfølgelig ta hensyn til i tolkningene av resultatene.

- ii) I analysene våre ser vi på hvordan fordelingen av inntekt påvirkes av bostøtten – innen gruppen av bostøttemottakere. Andre hushold med lave inntekter, og som kanskje også har høye boutgifter, fanges ikke opp.

Det finnes altså fattigdomsproblemer som verken fanges opp eller avhjelpes av bostøtten. Dette problemet kommer vi noe tilbake til i kapittelet om dekningsgraden til bostøtten.

⁹ I fastsettelsen av veksttakten har vi tatt utgangspunkt i at inntektene stiger jevnt hele året, og at det riktige er å regne årsinntekten i mai 2009 som 2007-inntekten pluss 1,5 års beregnet lønnsvekst. En kunne nok ha argumentert for å bruke to års vekst. Dette har ikke særlig betydning for resultatene, da forskjellen er så pass liten (8 vs 6 prosent).

Inntektsfordelinger

Vi begynner med å beskrive inntektsfordelingen blant hushold som mottar bostøtte. Fordelingen presenteres etter hvor stor andel av medianinntekten per forbruksenhet mottakerne av bostøtten har. Anslaget vårt for median inntekt per forbruksenhet før skatt i 2009 er 385.000 NOK (dvs. 370.000 NOK pluss en årlig inntektsvekst på 4 prosent), for 2010 beregnes en videre inntektsvekst og vi får median inntekt før skatt på 400.000 NOK.

I tabellene presenteres inntektsfordelingene for bostøttemottakerne i mai 2009 både før skatt og bostøtte, og før skatt etter bostøtte. For bostøttemottakerne i mai 2010 viser vi de samme fordelingene, men tar også med inntekt før skatt etter den bostøtten en ville ha fått om systemet fra 2009 nominelt sett hadde vært gjeldende også i 2010. Dvs. fordelingen av inntekt pluss den bostøtten vi har simulert. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at inntekten uten bostøtte kan bli påvirket av bostøtten. Dette er en vanlig antakelse i analyser av fordelingsvirkninger av overføringer. Bergh (2005) viser at dette ikke er en triviell antakelse, og at i visse tilfeller kan den gi feilaktige konklusjoner. Slik den norske bostøtten er utformet, regner vi dette som en uproblematisk antakelse, se Nordvik og Åhren (2005) og Shroder (2002).

Tabell 5.2a – Inntektsfordeling bostøttemottakere 2009, Inntekt før skatt (I) og før skatt, men etter mottatt bostøtte (IB), andeler i inntektsgrupper fra 0–60 prosent av medianinntekt.

	0–30 % av median inntekt		30–40 % av median inntekt		40–50 % av median inntekt		50–60 % av median inntekt	
	I	IB	I	IB	I	IB	I	IB
Alle ekskl. Unge uføre	36	28	54	38	10	34	0	1
Eldre over 65 år	7	3	79	46	14	50	0	1
Uføre med barn	45	27	52	54	3	20	0	0
Uføre uten barn	16	9	71	41	13	49	0	2
Enslige forsørgere	59	39	36	48	4	13	0	0
Barnefamilier	91	85	7	14	1	2	0	0
Andre berettigede	63	55	28	20	9	23	1	2
Øvrige pensjonister	53	32	38	43	9	34	0	1

Mange bostøttemottakere har svært lave inntekter. Spesielt er det mange barnefamilier med inntekter som faktisk ikke når opp til 30 prosent av medianinntekt. Dette er svært lave inntekter og vi må stille spørsmålet om de

eventuelt har andre inntekter. Selv når barnetrygden er regnet inn i inntektene, har 91 prosent av barnefamiliene og 59 prosent av de enslige forsørgerne inntekter under 30 prosent av medianinntekten per forbruksenhet. Noen av dem har nok betydelig sosialhjelp, og noen av dem har ikke-registrert barnebidrag. Likevel er dette svært lave inntekter. Det kan være en del nyankomne flyktninger (noen på introduksjonsprogrammet) som ikke hadde inntekter i Norge fra to år tilbake.

Vi ser av tabell 5.2a at bostøtten avhjalp i 2009 situasjonen for hushold med lave inntekter. Før bostøtte var det så mye som 90 prosent av bostøttemottakerne (eksklusive den gruppen som fikk beregnet sin bostøtte ut fra regelverket for unge uføre) som hadde en inntekt per forbruksenhet før skatt på mindre enn 40 prosent av medianinntekten. Etter bostøtte hadde denne andelen falt til 66 prosent. Tabellen viser oss at bostøtten i 2009 løftet 36 prosent av alderspensjonistene som fikk bostøtte opp i intervallet 40–50 prosent av medianinntekt per forbruksenhet. Dette er en betydelig andel, men samtidig fortsatt under fattigdomsgrensen.

Tabell 5.2b – Inntektsfordeling bostøttemottakere 2010. Inntekt før skatt (I) og før skatt men etter mottatt bostøtte (IB), andeler i inntektsgrupper

	0–30		30–40		40–50		50–60	
	I	IB	I	IB	I	IB	I	IB
Alle ekskl. Unge uføre	38	30	44	23	17	43	1	4
Eldre over 65 år	5	3	62	17	30	70	4	9
Uføre med barn	44	25	50	51	6	25	0	0
Uføre uten barn	15	9	63	19	21	66	1	5
Enslige forsørgere	54	36	37	42	8	21	0	1
Barnefamilier	83	71	15	25	1	3	0	0
Andre berettigede	63	55	27	18	10	25	0	3
Øvrige pensjonister	45	27	41	38	14	33	1	3

Forekomsten av de aller laveste inntektene blant bostøttemottakerne var noe lavere i 2010 enn det de var året før. Mens hele 90 prosent av bostøttemottakerne (eksklusive unge uføre) hadde en inntekt før skatt og bostøtte på mindre enn 40 prosent av medianen i 2009, var den tilsvarende andelen i 2010 ti prosentpoeng lavere, med 80 prosent. Dette kommer dels av at bostøtten etter reformen strekker seg lengre opp i inntektsfordelingen. Det har nok også sammenheng med at inntektene har steget, også for dem med de

laveste inntektene. Endringene i bostøtten betydde også at personer i arbeid, men med lave (eller ustabile) inntekter og høye bostøttegifter kvalifiserer til bostøtte. Dette kan også være noe av forklaringen.

Inntektene per forbruksenhet før skatt og etter bostøtte er svært lave for barnefamiliene i 2009. Dette er marginalt bedre med bostøttesystemet i 2010. Blant søkergruppene uføre med barn, enslige foreldre og barnefamilier var andelene med en inntekt per forbruksenhet på mindre enn 40 prosent av medianen hhv 81, 87 og 99 prosent i 2009, med det nye systemet i 2010 ble disse andelene redusert med mellom tre og ni prosentpoeng.

For bedre å belyse effektene av reformen har vi analysert et hypotetisk tilfelle med videreføring av bostøttesystemet fra 2009. I tabell 5.2c viser vi inntektsfordelingen blant dem som fikk bostøtte i 2010 dersom bostøttesystemet fra 2009 hadde blitt nominelt videreført i 2010.

Tabell 5.2c – Inntektsfordeling bostøttemottakere 2010, Inntekt før skatt (I) og før skatt men etter mottatt bostøtte (IB), andeler i inntektsgrupper, Simulert 2009-system

	0–30		30–40		40–50		50–60	
	I	IB	I	IB	I	IB	I	IB
Alle ekskl. Unge uføre	38	10	44	29	17	38	1	2
Eldre over 65 år	5	3	62	26	30	67	4	5
Uføre med barn	44	30	50	55	6	15	0	0
Uføre uten barn	15	9	63	27	21	61	1	2
Enslige forsørgere	54	37	37	48	8	15	0	0
Barnefamilier	83	79	15	19	1	2	0	0
Andre berettigede	63	57	27	22	10	22	0	1
Øvrige pensjonister	45	29	41	41	14	28	1	1

Det reformerte systemet viser bedre evne til å løfte hushold oppover i inntektsfordelingen. I det reformerte systemet har 47 prosent av alle en inntekt per forbruksenhet på mer enn 40 prosent enn median inntekten, før skatt og etter bostøtte. Hadde pre-reformsystemet blitt nominelt videreført ville denne andelen vært sju prosentpoeng lavere. Vi finner en slik økning på mellom seks og ti prosentpoeng innen alle søkergruppene, med et markert unntak: Nesten ingen i søkergruppen barnefamilier kommer over – verken med det gamle eller det reformerte systemet. Andelen før og etter reformen som gikk over 40-prosentgrensen var for gruppen barnefamilier bare to og tre

prosent. Merk at vi i beregningene her har tatt hensyn til at det reformerte systemet slipper inn hushold med høyere inntekter. Sammenligningen gjelder for den samme populasjonen som består av alle dem som faktisk fikk bostøtte i 2010.

En første observasjon ved en overordnet analyse av tabellene 5 a–c er at tilnærmet alle bostøttemottakere har inntekter under fattigdomsgrensen, både før og etter utbetaling av bostøtte. Dette kunne vi for så vidt sett ved å sammenholde de implisitte inntektsgrensene i bostøttesystemet og fattigdomsgrensene. I SSBs inntektsdata finner man at mellom åtte og ti prosent¹⁰ av norske hushold har inntekter under en fattigdomsgrense på 60 prosent av median inntekt per forbruksenhet (SSB 2010). Bostøtten når nesten seks prosent av alle hushold. Når denne målrettes mot hushold med lave inntekter betyr dette at bostøtten først og fremst er innrettet mot hushold som ligger under fattigdomsgrensen.

Hvis fattigdomsbekjempelse bare handler om å minimere andelen av befolkningen som lever i hushold med inntekter under fattigdomsgrensen, så kan en absolutt si at bostøtten ikke synes å være noe effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelse. Hvis fattigdomsbekjempelse på den annen side betyr å bedre levekårene og boforholdene til dem som i utgangspunktet har de laveste inntektene f.eks. ved å overføre inntekter til dem, kan bostøtten sies å være et mer treffsikkert virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen.

I inntektene som ligger til grunn for tabellene 5.2a–5.2c, inngår kapitalinntekter. Når bostøtten beregnes (både før og etter reformen) gis inntekten et ekstra påslag hvis formuen overstiger en minstegrense. Dette er en teknisk måte å redusere bostøtten til hushold med formue. Disse formuespåslagene har vi trukket ut fra de inntektene vi beskriver i tabellene over.

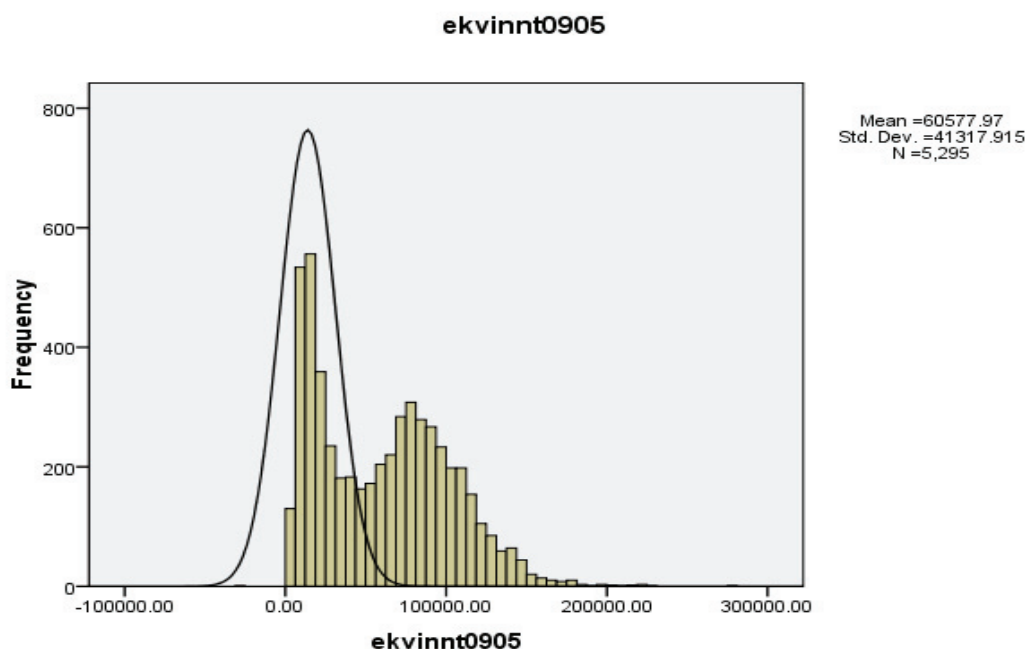
Et av målene med reformen i bostøtten var å fange opp flere barnefamilier. Vi ser av tabellene over at svært mange av de barnefamiliene som faktisk får bostøtte, også etter reformen har lave inntekter. Ja, de har så lave inntekter at en kan spørre seg om det er mulig å leve av dem. Overfor dro vi fram inntekt fra andre kilder (sosialhjelp og barnebidrag) som en mulig forklaring på dette. Spesielle grunner til lave inntekter i enkelt år er en annen

¹⁰ Avhengig av om en måler lavinntekt ett år, eller vedvarende lavinntekt i 3 år.

mulighet. Slike spesielle grunner kan være studier eller at man er nyankomet til Norge.

For å undersøke inntektsdynamikken nærmere ser vi på to figurer. Først viser vi inntektene i bostøtteregisteret for 2009 til barnefamilier som fikk bostøtte i 2010. Inntektsmålet er beskrevet over, for de fleste gjelder inntekten i registeret inntektsåret 2007. Når figuren fortolkes må vi huske at for mange (vel 3000 familier) av de barnefamilier som fikk bostøtte i 2010 hadde vi ikke inntektsopplysninger for 2009 fordi de er nye søkere.

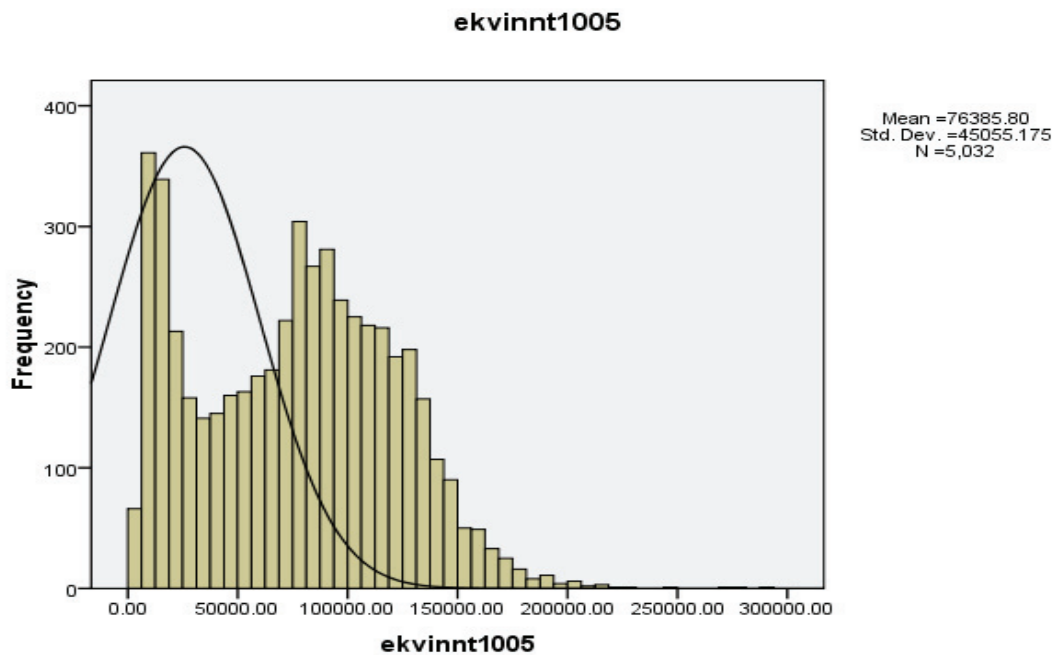
Figur 5.1 – Inntektsfordeling 2009, inntekt per forbruksenhet, barnefamilier med bostøtte i 2010



Søylene i figuren 5.1 viser det absolutte antallet bostøttemottakere som har inntekter i de aktuelle inntektsintervallene. Det er for eksempel om lag 100 barnefamilier som har en registrert inntekt på bare litt over null. Merk også at de inntektene som illustreres i figuren er den inntekt som inngår i beregningen av bostøtte for 2009. For de fleste er dette registrert inntekt for året 2007. I disse tilfellene har vi lagt til en normal inntektsvekst for 1,5 år på seks prosent. Det er ikke opplagt at slike unormale inntekter endres i takt med den normale inntektsutviklingen.

Et flertall av de barnefamiliene som fikk bostøtte i 2010 hadde også svært lave inntekter i 2009. Denne figuren svekker hypotesen om at gruppen barnefamilier med bostøtte i stor grad består av hushold som har hatt ett veldig spesielt inntektsår, og at dette genererer bostøtte noen år etter. Det tegner seg mer et bilde av en gruppe av barnefamilier med varig svake inntekter; av de barnefamiliene som fikk bostøtte i 2010 hadde 63 prosent også bostøtte i 2009. Figur 5.1 viser inntektsfordelingen for nettopp disse. Kanskje bør en analysere barnefamilienes inntekter over en lengre periode før en trekker absolutte konklusjoner.

Figur 5.2 – Inntektsfordeling 2010, inntekt per forbruksenhet, barnefamilier med bostøtte i 2009



Vi ser heller ikke noen klar tendens til at barnefamilier som fikk bostøtte i 2009 hadde bedret sine inntekter i særlig grad i 2010. Det kan jo selvfølgelig være at noen har økt sin inntekt betydelig og har falt ut fra bostøtten (og dermed bostøtteregisteret). 27 prosent av de barnefamiliene som mottok bostøtte i 2009, kan ikke observeres i bostøtteregisteret i 2010. Figur 5.2 gir inntektsfordelingen for de 73 prosentene som er observert i begge år. Ut fra inspeksjon av figurene er vår konklusjon at spesielle forhold som gir spesielt

lav inntekt i ett enkelt år nok ikke er hovedforklaringen på de meget lave inntektene blant barnefamilier med bostøtte.

Innen dette prosjektet har vi ikke data eller ressurser til å gå nærmere inn på inntektsdynamikken til barnefamilier med bostøtte og forklaringer på hva det er som driver denne. Dette er imidlertid et felt som fortjener både et sosial- og boligpolitisk fokus, og mer systematisk analyse.

Fattigdomsgap

Fattigdomsgapet kan defineres som differansen mellom faktisk inntekt og en definert fattigdomsgrense. Det individuelle fattigdomsgapet er altså den inntektsoverføringen et hushold må få for å komme over fattigdomsgrensen. Vi beregner fattigdomsgapet som det inntektstilskuddet som må til for å løfte husholdene opp til en inntekt per forbruksenhet før skatt som er lik 60 prosent av medianen i fordelingen av inntekt per forbruksenhet.

På grunn av behandlingen av inntekt i våre analyser kan resultatene ikke tolkes som sikre anslag på individuelle fattigdomsgap (både før og etter bostøtte) på individnivå. Vi vil derfor ikke presentere detaljert informasjon om fordelingen av fattigdomsgapene innen hver enkelt av de gruppene vi betrakter. De aggregerte fattigdomsgapene vil likevel fortelle oss noe om hvordan bostøtten virker på systemnivå.

I 2009 var det gjennomsnittlige fattigdomsgapet – før bostøtte – blant bostøttemottakerne på 157.319 kroner. Bostøtten reduserte dette med 16 prosent til noe over 132.000 kroner. Fattidomsgapet er med andre ord svært høyt. I 2010 var fattigdomsgapet 160.010 kroner før bostøtte. Post-reform bostøtten reduserer totalt gjennomsnittlig fattigdomsgapet med 17 prosent til 132.908 kroner. Det nye systemet omfordeler noe mer til fordel for bostøttemottakerne enn det gamle systemet gjorde.

Med nominelt konstant prereform system i 2010 ville fattigdomsgapet etter bostøtte vært på 138.038 og reduksjonen på 14 prosent. Omfordelings-effekten av 2009-systemet var altså sterkere i 2009 enn det ville ha vært om det ble videreført til 2010. Dette er en illustrasjon av at nominelt konstante grep i inntektsfordelingspolitikken har en tendens til å miste sin kraft over tid.

Fattigdomsgapet kan fortolkes som et velferdsmål. Vi har her beregnet absolutte uveide fattigdomsgap. Som velferdsmål er det ikke opplagt at dette

er det beste. En kan argumentere for at den samfunnsmessige verdien av en inntektsøkning på f.eks. 1.000 kroner er større når den går til et hushold med en inntekt på 100.000 enn når den går til et ellers identisk hushold med en inntekt på 200.000, altså at vekten i et velferds mål er fallende med økende inntekt. Avtagende pengegrensenytte kan være et tilstrekkelig argument for slike fallende vekter i et velferds mål.¹¹ I stedet for å bruke fallende vekter skal vi illustrere hvordan fattigdomsgapet og reduksjonen i fattigdomsgapet fordeler seg på ulike inntektsgrupper.

Tabell 5.3 – Fattigdomsgap og prosentvis reduksjon som følge av bostøtten, etter inntekt per forbruksenhet i prosent av median

	Gap 2009		Gap 2010		
	<i>Før bostøtte</i>	<i>Reduksjon med bostøtte</i>	<i>Før bostøtte</i>	<i>Reduksjon med bostøtte</i>	
<i>Inntekt i prosent av median</i>				<i>Faktisk system</i>	<i>Simulert 2009-system</i>
0–10 prosent	294.460	11,5	290.224	11,9	11,5
10–20 prosent	282.081	12,4	275.862	13,2	12,5
20–30 prosent	203.649	14,8	214.401	15,6	13,1
30–40 prosent	106.867	21,2	109.613	23,0	17,8
40–50 prosent	67.209	18,0	67.990	23,5	10,9
Totalt	157.319	16,0	160.010	16,9	13,7

Det reformerte bostøttesystemet reduserer fattigdomsgapet sterkere enn både bostøttesystemet slik det var i 2009 og enn 2009-systemet anvendt på dem som fikk bostøtte i 2010. Dette gjelder innen alle inntektsgruppene. Både før og etter reformen finner vi imidlertid at den prosentvise reduksjonen i fattigdomsgapet er størst for dem i vår gruppe av lavinntektstakere som har inntekter over 30 prosent av medianen. Det er to årsaker til dette:

- i) Størrelsen på fattigdomsgapet er naturlig nok fallende i inntekten. Jo mindre fattigdomsgapet er jo større blir den prosentvise reduksjonen ved en krone bostøtte. Det tabellen 5.3 viser oss med tydelighet er at når inntekten stiger, faller bostøtten mindre enn inntektsstigningen.

¹¹ En ekstrem variant av dette argumentet finner vi i den amerikanske filosofen John Rawls' teorier om rettferdighet. Han argumenterer for et såkalt maximin-kriterium som innebærer at ti kroner til husholdet med 100.000 kroner i inntekt er mer verdt samfunnsmessig enn 90.000 kroner til husholdet med 200.000 i inntekt.

- ii) Boliggetterspørselen (og dermed ofte boutgiften) er større jo høyere inntekten er. Det innebærer at de med høyere inntekt kan få høyere bostøtte. Dette styrkes av at reformen er så nær i tid, og av at så få hushold har tilpasset sitt boligkonsum til endret bostøttesystem.

Uansett; når bostøttesystemet reduserer fattigdomsgapet prosentvis mer for dem med inntekter per forbruksenhet i intervallet 30–50 prosent av medianen så bidrar bostøtten ikke til å tette forskjellene i fattigdomsgap. Betraktet ut fra evnen til fattigdomsbekjempelse isolert sett må en derfor si at det finnes klart rom for bedring av bostøtten. Dette er en naturlig konsekvens av at bostøtten har både en målsetning om inntektsutjevning og en målsetning om å stimulere boligkonsumet. Ut fra målsetningene til bostøtten er det ønskelig at den skal bidra til at boligkvalitet, og dermed boutgifter, opprettholdes eller økes hos hushold med inntekter som ligger litt over inntektene til dem med de aller laveste inntektene.

Vi har vist at den relative reduksjonen i fattigdomsgapene er størst for bostøttemottakerne med de høyeste inntektene. Dette mønsteret har ikke blitt svekket etter reformen. Tabell 5.3 viser tvert i mot at den er blitt noe styrket. I lys av våre beskrivelser i kapittel 3 av hvordan egenandelen ble redusert sterkest for bostøttemottakere med høyere til midlere inntekter (NB: Høyere til midlere inntekter blant bostøttemottakere er fremdeles ganske lave inntekter), er da heller ikke dette overraskende.

Det er ikke bare størrelsen på reduksjonen i fattigdomsgapene som er av interesse ved studier av bostøttens påvirkning av inntektsfordelingen i en mer utjevnnende retning; dvs. hvordan bostøtten fungerer som virkemiddel i fattigdomsbekjempelse. Vi viser derfor i tabell 5.4 hvordan de totale bostøtteutbetalingene i mai i årene 2009 og 2010 fordelte seg på inntektsgruppene.

Tabell 5.4 – Andel hushold i ulike inntektsklasser og andel av bostøtteutbetalingene, etter inntekt per forbruksenhet i prosent av median

	2009		Andel mottakere	Gap 2010	
	Andel mottakere	Andel samlet bostøtte		Andel samlet bostøtte	
Inntekt i prosent av median				Faktisk system	Simulert 2009-system
0–10 prosent	15,5	20,8	18,0	23,1	27,4
10–20 prosent	6,9	9,6	7,2	9,8	11,3
20–30 prosent	13,7	16,5	13,1	16,2	16,7
30–40 prosent	53,9	48,4	43,9	41,2	39,1
40–50 prosent	9,8	4,7	16,3	9,7	5,5
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I tabell 5.4 betrakter vi de absolutte overføringene etter inntektsklasse. Da får vi nyansert bildet presentert i tabell 5.3 med de relative endringene i fattigdomsgapene. Både det faktiske bostøttesystemet før og etter reformen og 2009-systemet applisert på dem som fikk bostøtte i 2010, viser at de laveste inntektsklassene får en større andel av bostøtten enn deres andel av antall bostøttemottakere. Bostøttesystemene virker utjevnende også mellom bostøttemottakere.

Når vi sammenligner utjevningen i form av forholdet mellom andel mottakere og andel av totale bostøtteutbetalinger i de laveste inntektsklassene, synes mønsteret å være det samme i både pre- og post-reform-systemene. Post-reform systemet har imidlertid sluppet inn noen flere av dem med de laveste inntektene. En informert gjetning er at denne veksten dreier seg om hushold med svært lave inntekter som bor i boliger som tidligere ikke tilfredsstilte boligkravene og/eller som verken er trygdede eller har barn. I denne gruppen vil vi sannsynligvis finne en del aleneboende unge menn i private utleieboliger.

Analysene av hvordan bostøttereformen har virket inn på bostøttens potens som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen har gitt et noe sprikende bilde. Det noe sprikende bildet handler om at vi viste i tabellene 5.2a–5.2c at bostøtten har en veldig begrenset kraft til å løfte folk ut av fattigdom. Vi så videre at bostøtten i større grad tettet fattigdomsgapene for lavinntektstakerne med de høyeste inntektene (men merk at vi fremdeles snakker om svært lave inntekter). Til sist så vi at internt i gruppen av bostøttemottakere

går en mer enn proporsjonal andel av utbetalingene til bostøttemottakere med lave inntekter – også relativt til andre mottakere av bostøtte. I dette var det ikke store forskjeller mellom bostøtten før og etter reformen.

Den aller viktigste dimensjonen er at reformen har allokert større overføringer til gruppen av hushold med inntekter i bostøttesegmentet. Når vi sammenligner mai 2009 med mai 2010 anslo vi i kapittel 4 at 24.000 flere hushold fikk bostøtte, vi har tidligere i dette kapittelet vist at alle bostøttemottakere ligger under eller helt nær fattigdomsgrensen. Utbetalingene har økt med anslagsvis 600 millioner. Disse tallene viser oss at endringen i bostøtten har medført at en større andel grupper som er utsatte i forhold til fattigdom nå kvalifiserer til bostøtte. Vi har også sett at de gruppene som får bostøtte i stor grad er de samme gruppene som har høy risiko i forhold til inntektsfattigdom.

Mer enn 100.000 hushold får nå en gjennomsnittlig bostøtte på vel 27.000 kroner i året. Reformen sommeren 2009 har videre styrket bostøtten som virkemiddel for å bidra til bedre levekår og boforhold for lavinntektsfamilier. På denne måten er den blitt et bedre virkemiddel for å redusere fattigdom. Samtidig er det et spørsmål om nivået på bostøtten er høyt nok til å dekke en boliggetterspørsel og boutgifter som gir lavinntektsgrupper god bostandard. Inntektstaket for bostøtten ligger i praksis langt under fattigdomsgrensen. Et relevant spørsmål da er om inntektsgrensene er på et slikt nivå at de støtter opp under arbeidslinja i regjeringens strategi for å bekjempe fattigdom. Både antall mottakere og størrelsen på gjennomsnittsutbetalingen viser oss at bostøtten ikke har kraft til å spille en avgjørende rolle i en endelig bekjempelse av fattigdom i Norge.

I casestudien var det to forhold informantene var opptatt av knyttet til bostøtten som virkemiddel i bekjempelse av fattigdom før reformen. For det første at mange med svak økonomi og høye boutgifter falt utenfor selve ordningen fordi de ikke kvalifiserte. Dette var først og fremst hushold uten barn, med lave arbeidsinntekter og høye boutgifter. Mange informanter mente at dette ofte var unge menn, og ofte med en del sosiale problemer i tillegg. For det andre opplevde mange at ordningen ikke fanget opp behovene til barnefamilier i tilstrekkelig stor grad. Vi har vist at bostøtteordningen nå i større grad fanger opp den første gruppen med hushold uten

barn med lave eller uregelmessig arbeidsinntekt. Når det gjelder barnefamilier så favner post-reform ordningen nå flere, og noen flere barnefamilier får bostøtte. Samtidig er det vist at bostøtten ikke bidrar til å løfte disse ut av fattigdom, og at bostøtten kun gir en marginal bedring i inntektene for disse husholdningene.

I intervjuene som er gjennomført i de fem casekommunene finnes det liten dekning for at bostøtten på kommunalt nivå er sett i perspektiv av fattigdomssatsingen. Samtidig er den et viktig virkemiddel for sosialtjenesten og NAV. I casekommunene har de utviklet rutiner for å få alle brukere som har økonomiske problemer til å søke bostøtte. Informanter i førstelinjen i NAV og sosialtjeneste opplever at flere personer som tidligere hadde vært gjengangere på sosialkontoret, hadde blitt selvhjulpne med bostøtte. Det gjaldt særlig personer som hadde fått supplerende sosialhjelp. For kommunene er det selvsagt en viktig motivasjon at kommunen på denne måten kan redusere sosialhjelpsbudsjettet.

Bostøtten oppleves fortsatt å være for lav til at den i casekommunene oppleves å være et effektivt virkemiddel for å fremme lavinntektsfamiliers boligkarriere fra leid til eid bolig. Dersom bostøtten skal kunne bidra til at målgruppene for bostøtten skal kunne betjene for eksempel startlån, og slik kunne kjøpe egen bolig, må nivået høynes.

I fire av de fem casekommunene er det informanter som mener at boutgiftstaket hemmer muligheten for å bruke bostøtten effektivt for å sikre gode boforhold og levekår for lavinntektshushold. Bostøtteregelverket legger et tak på hvor høye boutgifter som kan regnes med. Dette taket er også avhengig av antall personer i husstanden. Boutgiftstaket er også ulikt for ulike kommuner. Dette fordi boutgiftstaket er tilpasset til at boutgifter er høyere i de største byene og i pressområder. En gjennomgående tilbakemelding i intervjuene var at boutgiftstakene var for lave, og ikke i tråd med nivået i leiemarkedet. Det gjaldt særlig i de største casekommunene og de som lå i pressområder. Dette er et forhold som i særlig grad rammer store barnefamilier.

Et siste forhold handler om arbeidslinja i fattigdomsstrategien. Flere informanter i casekommunene sier det er et problem at inntektsgrensene fungerer slik at en person som mottar trygdeytelser og får noe arbeidsinntekt, raskt vil falle ut av bostøtteordningen. Dette hemmer aktiveringspolitikken

overfor denne gruppa. Utfordringen er derfor hvordan man skal kunne se de ulike fattigdomsbekjempende virkemidlene i sammenheng, og ha de rette incentivene til at personer som opplever fattigdom kan bli selvhjulpne gjennom arbeid eller stønader som sikrer et verdig liv. For å møte disse utfordringene hadde en av kommunene tenkt å utvikle en egen kommunal handlingsplan for levekår, fremfor å ha egne kommunale handlingsplaner for boligsosialt arbeid, fattigdom, barnefattigdom etc. En slik fremgangsmåte kan være en måte få bostøtten til å spille en viktig rolle som fattigdomsbekjempende virkemiddel, som del av et helhetlig kommunalt system for fattigdomsbekjempelse.

6 Bostøtte og unges muligheter til boligetablering

Perioden som ung voksen er en periode med endringer og veivalg, noen av disse veivalgene har vidtrekkende konsekvenser i lang tid framover. Blant disse er å skaffe seg sin første bolig, som leietaker eller eier på boligmarkedet. Det finnes derfor en legitim og genuin interesse for hvordan boligpolitikken virkemiddelapparat påvirker både gruppen unge og hvordan de påvirker selve etableringsprosessene.

I dette kapittelet skal vi se på hvilken rolle bostøtten spiller for unges – og særlig for svakstilte ungdommers – etablering, og vi skal gi en empirisk fundert drøfting av hvordan reformen har virket. Endrede rammebetingelser for unge vanskeligstilte på boligmarkedet kan ha endret seg som følge av bostøttereformen gjennom mekanismer på flere måter:

- i) En del unge med ustabile inntekter og sporadisk sosialhjelp vil etter reformen kvalifisere til bostøtte. Før reformen kvalifiserte de ikke til bostøtte fordi sosialhjelpen ikke var en hovedinntektskilde.
- ii) Noen unge barnefamilier (både par med barn og enslige forsørgere) hadde før reformen inntekter like over inntektsgrensene. De økte inntektsgrensene fører til at de får bostøtte etter reformen.
- iii) En del unge relativt uetablerte tilfredsstilte før reformen alle andre krav til bostøtte, men hadde (enda?) ikke fått en kommunal bolig. Ettersom de ikke hadde finansiell kapasitet til å kjøpe bolig leide de bolig på et privat og ustabilt leiemarked. Etter reformen falt bolig- og finansieringskravene bort og de kom inn under bostøtten.
- iv) At kravene om at boligen må være 40 kvm, ha separat kjøkken og soverom falt bort, kan ha ført til at flere unge er blitt berettiget til bostøtte.

For å belyse hvordan bostøtten fanger opp relativt unge folk viser vi i tabellen 6.1 antall mottakere av bostøtte under 35 år, i mai 2009 og 2010. De opplysingene som rapporteres her og i resten av kapittelet er hentet fra

Husbankens bostøtteregister. I tabellen viser vi også hvordan unge mottakerne fordeler seg på de forskjellige gruppene av søkere. Merk at vi har valgt å definere alderen på hushold ut fra alder på den som står som hovedperson i bostøtteregisteret uten å analysere husholdssammensetning nærmere.

Tabell 6.1 – Unge bostøttemottakere etter alder og søkergruppe, antall mottakere.

	Mai 2009			Mai 2010		
	18–25	26–30	31–35	18–25	26–30	31–35
Alle ekskl. Unge uføre	7.899	7.021	6.831	12.946	10.115	9.384
Eldre over 65 år	4	8	7	5	5	11
Uføre med barn	11	7	21	7	22	42
Uføre uten barn	321	37	92	571	151	204
Enslige forsørgere	2.803	3.100	3.226	3.283	3.599	3.784
Barnefamilier	804	862	1.028	884	1.055	1.308
Andre berettigede	3.927	2.935	2.335	8.158	5.208	3.916
Øvrige pensjonister	29	72	122	38	75	119

Vi merker oss at vi finner unge mottakere av bostøtte i søkergrupper hvor man i utgangspunktet kanskje ikke forventet dette. En kan tenke seg at dette dels henger sammen med registreringsfeil. Vi tror ikke dette i særlig grad er tilfelle her. Vi tror mer på at det er en refleksjon av heterogeniteten i husholdssammensetningen, og at det noen ganger er litt tilfeldig hvem i et hushold som står som hovedperson. Hovedsøkeren skal jo være den i husholdet som har ansvar for boutgiftene, det er imidlertid ofte ikke én person som alene har dette ansvaret. De litt rare ungdomshusholdene er jo heller ikke veldig frekvent forekommende i våre data. De unge under 25 år i søkergruppen Eldre over 65 år kan for eksempel være reelle barn–besteforeldrehushold.

Fra mai 2009 til mai 2010 steg antall mottakere under 35 år med noe mer enn 10.000. Veksten var sterkest i den aller yngste aldersgruppen. I 2010 finner vi 64 prosent flere i gruppen under 25 år enn det vi fant i 2009. For gruppene 26–30 år og 31–35 år er veksten hhv. 44 og 37 prosent.

Som vi viste i kapittel 3 har inntektsgrensene i bostøttesystemet blitt betydelig hevet for mange av mottakergruppene, samtidig som boutgiftstakene for de aller fleste har økt noe. En kan derfor spørre seg om det er

endringene av parametrene i systemet som er det som har ført til at antall bostøttemottakere har økt. For å sjekke dette bruker vi simuleringene av et nominelt konstant bostøttesystem fra før juli 2009 (se kapittel 4). Det viser seg at for gruppen 18–25 år ville bare om lag fire prosent av dem som fikk bostøtte i 2010 falt ut hvis 2009-systemet hadde blitt nominelt videreført. Blant de eldre unge er andelen som får bostøtte i det reformerte systemet, men ikke ville ha fått i 2009-systemet, sju og ni prosent. Det er altså ikke de endrede parametrene i systemet som driver økningen i antall unge bostøttemottakere fra før til etter reformen.

Innen alle aldersgruppene finner vi økning på rundt 500 enslige forsørgere. Veksten i gruppen (andre) barnefamilier er svakere, med litt under hundre blant de yngste og nesten 300 blant dem mellom 30 og 35 år. Det ser altså ikke ut som om hypotesen (eller mekanismen) som vi beskrev i punktet ii) i listen over er særlig viktig. Det var ikke mange barnefamilier som lå i vannskorpa for å få bostøtte slik at de økte effektive inntektsgrensene favnet dem. Da veksten absolutt sett er ganske svak, går vi ikke nærmere inn på hvordan sammensetningen av de to typene barnefamilier har endret seg langs andre kjennetegn fra 2009 til 2010.

Den søkergruppen hvor vi finner brorparten av veksten av unge mottakere er *Andre støtteberettigede*. I denne gruppen inngår de som ikke har barn og ikke en trygdeytelse. Også her var veksten klart sterkest blant de yngste, med 107 prosent økning for aldersgruppen 18–25 år. Blant den nest eldste og eldste gruppen var veksten i antall mottakere også meget sterk med hhv. 77 og 68 prosent. Før reformen (for eksempel i mai 2009) besto denne gruppen av hushold som hadde sosialhjelp som en hovedinntektskilde¹². Etter reformen (for eksempel i mai 2010) var dette kriteriet som skilte mellom inntektsart fjernet. Vi tror at kriteriet: «sosialhjelp som en hovedinntektskilde» nok ble relativt liberalt tolket i en del kommuner før reformen. Det har likevel slått sterkt ut når kriteriet falt bort.

¹² Også noen andre (midlertidige) ytelser, så som arbeidsavklaringspenger kom inn her.

Ettersom det er i gruppen Andre berettigede vi finner den store veksten blant unge mottakere av bostøtte, undersøker vi i tabell 6.2, hvordan denne gruppen var sammensatt når det gjelder disposisjonsform og boligstørrelse.

Tabell 6.2 – Unge bostøttemottakere i gruppen Andre støtteberettigede, etter andel enslig, disposisjonsform, og antall i rom, i prosent

	2009			2010		
	18–25	26–30	31–35	18–25	26–30	31–35
Enslige	94,1	95,3	96,0	93,5	95,4	95,7
Eid og boret	4,1	6,6	7,0	4,5	5,4	5,5
Privat leie	37,2	31,3	31,1	59,6	57,0	55,4
Kommunal leie	58,7	62,1	61,9	36,9	37,6	39,1
Ett rom	15,2	14,5	15,3	17,3	18,0	16,8
To rom	64,6	64,7	60,6	60,7	59,5	60,0
Tre rom	16,3	16,7	18,9	17,2	17,5	18,0
Fire rom +	3,9	4,1	5,2	4,8	5,0	5,2

I alle de tre aldersgruppene vi har delt ungdomsgruppen inn i, har antall *Andre berettigede* mottakere av bostøtte altså økt betydelig fra mai 2009 til mai 2010. Tabell 6.2 viser oss at sammensetningen etter disposisjonsform også har endret seg. Langs andre dimensjoner er fordelingene nesten bemerkelsesverdig like. Andelen enslige er ganske lik både før og etter reformen. De unge bostøttemottakerne fra søkergruppen *Andre berettigede* bor i ganske små boliger, både før og etter reformen. Det store flertall bor i boliger med to rom og noe mindre enn hver femte bor i en bolig med ett rom.

Den betydelige endringen finner vi når det gjelder disposisjonsform. Før reformen var rundt 60 prosent kommunale leietakere og noen og tredve prosent private leietakere. Etter reformen er dette størrelsesforholdet omvendt. Ikke mange i denne gruppen eier den boligen de bor i, men andelen var høyere før reformen enn etter. Dette er kun et resultat av at når antallet ikke endres særlig, og det kommer mange nye inn, faller andelen. En stor del av veksten i unge mottakere av bostøtte er altså enslige med svake (og kanskje også ustabile) inntekter som bor i en privat leid bolig som ikke tilfredstilte finansierings- eller boligkravene før reformen. Dette er en svak gruppe som nå får en noe mer påregnelig støtte til sitt boligkonsum enn det de får når støtten må forhandles fram på sosialkontoret fra måned til måned.

Når en så stor andel av økningen synes å komme i privat leie tenker vi oss at hypotesen i) om at fjerning av husstandskravet om trygdeytelser eller sosialhjelp som hovedinntektskilde, ikke alene er det som har drevet økningen av unge bostøttemottakere. Det er nok i like stor grad snakk om at de i disse gruppene som falt utenfor bostøtten, falt utenfor fordi de leide privat og at de private leieboligene i liten grad oppfylte bolig- og finansieringskravet.

De unge som får bostøtte er unge med svært lave inntekter, ofte har de kanskje også en del tilleggsproblemer. Mange av dem er enslige. Vår tolkning av dette er at bostøtten er et virkemiddel som ikke spesielt treffer unge. Det er mer et virkemiddel som treffer hushold med svært svak privatøkonomi, noen av dem er unge. Dette gjaldt før reformen, og det har ikke endret seg kvalitativt som følge av reformen.

7 Bostøtten og de kommunale leietakerne

Bostøtte og kommunal bolig er hver for seg av de viktigste virkemidlene vi har i den boligsosiale politikken. Samtidig har noe mer enn 40 prosent av de kommunale leietakerne faktisk også bostøtte. Og blant dem som får bostøtte, utgjør de kommunale leietakerne noe mindre enn 40 prosent. Samtidig vet vi at de kommunale boligene kun utgjør 4–5 prosent av boligmassen i Norge. Dette er tilstrekkelige argumenter for å rette særskilt oppmerksomhet på hvordan bostøtten og reformen i bostøtten fungerer overfor kommunale leietakere. I tillegg er det en del andre forhold som gjør det interessant å se på denne gruppen av bostøttemottakere for seg selv.

- i) Svært mange kommuner ønsker at de kommunale boligene skal være midlertidige tilbud, og at folk kan flytte videre når de får orden på livene sine. Dette er også konsistent med de rådene Kommunal- og regionaldepartementet gir i rundskriv og i den siste Boligmeldingen. Samtidig stimulerer bostøtteordningen folk til å fortsette kommunale leieforhold i og med at dekningsprosenten i de kommunale boligene ligger ti prosentpoeng høyere enn i andre boliger.
- ii) I kapittel 4 så vi at det faktisk var en nedgang i antall bostøttemottakere som bodde i kommunale boliger. I utgangspunktet er det vanskelig å se at dette skulle være forårsaket av reformen.
- iii) I de kommunale boligene finner vi noen av de husholdene som har de største boligsosiale problemene.

For å få en mer empirisk basert kunnskap om hvordan bostøtten fungerer for de kommunale leietakerne analyserer vi data fra bostøttereisteret. Vi konsentrerer oss først og fremst om mulige innelåsningseffekter og hvorvidt det har vært noen endringer i omfanget av dem.

Innelåsning

Tidligere i rapporten har vi vist at den norske bostøtten tildeles ut fra en gapformel, se Fallis (1990) og Gibb (1995). Det betyr det at bostøtten utmåles som en viss prosentsats av differansen (eller gapet) mellom faktisk

boutgift opp til et visst nivå og en egenandel. Egenandelen er det som før reformen ble kalt for rimelig boutgift. Procentsatsen for hvor stor del av gapet som dekkes kalles dekningsgraden. Dekningsgraden i bostøtten er som hovedregel 70 prosent; for de kommunale leietakerne er dekningsgraden 80 prosent. Den forhøyede dekningsgraden for de kommunale leietakerne er det eneste unntaket fra hovedregelen om 70 prosent dekningsgrad.

For å vise størrelsesordenen på den fordelingen det er å være kommunal leietaker viser vi et enkelt regneeksempel. Ta utgangspunkt i en kommunal leietaker som har en inntekt på 125.000 kroner i året. I det gamle systemet var egenandelen (eller som det da het: rimelig boutgift) på 25.500 kroner, etter reformen var egenandelen 20.950. Med en boutgift på 80.000 kroner får denne kommunale leietakeren etter reformen en bostøtte på 47.240 kroner, før reformen ville han ha fått 43.600 kroner. Hvis han i stedet hadde bodd i en privat leiebolig med en tilsvarende husleie ville han ha fått 38.150 kroner i bostøtte før reformen og 41.335 etter. Med andre ord: Før reformen var fordelingen av å være en kommunal leietaker 5.550 kroner, og fordelingen har steget til 5.905 kroner etter reformen.

Siden dekningsgraden er den samme før og etter reformen, kan en si at innelåsningsmekanismen ikke ble påvirket. Dette er imidlertid ikke helt dekkende. Reglene for beregning av egenandel er endret slik at grensene for hvor høye inntekter man kan ha før man faller ut av systemet er hevet. For noen husholdstyper har denne inntektsgrensen steget ganske mye, se beregningene i kapittel 3. Dette innebærer at det inntektsintervallet hvor hushold har fordeler av å være kommunal leietaker heller enn å flytte til en annen bolig, har blitt større. Over ganske store deler av inntektsfordelingen vil egenandelen også være lavere etter reformen. Det betyr at den absolutte fordelingen av særbehandlingen av bostøttemottakerne i kommunale leieboliger er blitt styrket etter reformen (slik regneeksemplet viste).

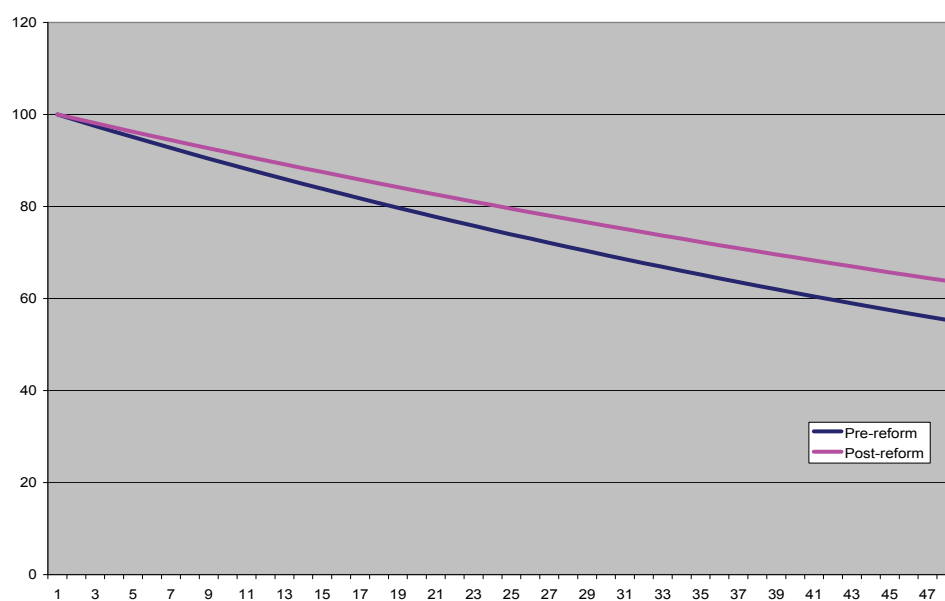
Vår konklusjon er at innelåsningsmekanismen er blitt styrket etter gjennomføringen av reformen: Flere får en *kommunal-bolig-fordel* når inntektsintervallet øker. Videre får mange en høyere absolutt fordel av den høyere dekningsgraden i kommunale boliger. Flytter man fra den kommunale boligen mister man denne fordelingen. Jo større beløp man mister ved å flytte fra den kommunale boligen, jo sterkere oppfatter vi innelåsningen å være.

Et annet aspekt ved reformen fører til redusert innelåsning. Det vi har i tankene er at flere boliger, spesielt private leieboliger nå kvalifiserer for bostøtte. Før reformen var den kommunal leietakerfordelen i bostøtten som mange sto overfor atskillig større enn forskjellen i en dekningsgrad på ti prosentpoeng. De leieboligene som fantes på det private leiemarkedet i kommunen hadde nemlig ofte en finansiering som gjorde at de ikke kvalifiserte for bostøtte. Å flytte fra en kommunal bolig betydde for mange å si fra seg hele bostøtten.

Det har altså skjedd en viss endring i innelåsningsmekanismene. Det er for kort tid siden bostøttereformen til at det er mulig å estimere med særlig presisjon hvordan dette har påvirket turn-over i den kommunale leie-sektoren. For å finne en empirisk tilknyttet illustrasjon har vi beregnet andelen av de kommunale leietakerne i mai som fremdeles bodde i den kommunale boligen i juni. Dette gjorde vi for både 2009 og 2010. I 2009 hadde 1,25 prosent av leietakerne flyttet ut i løpet av en måned, i 2010 var denne andelen lavere med 0,95 prosent

De estimerte utflyttingsratene fra kommunale boliger tolker vi så som typiske utflyttingsrater før og etter reformen og beregner så hypotetiske overlevelsefunksjoner¹³ over en fem år lang periode.

Figur 7.1 –Overlevelsesrater før og etter reformen, en empirisk illustrasjon



¹³ Kanskje begrepet survivalfunksjon er vel så ofte brukt på norsk som begrepet overlevelsesfunksjon.

Basert på de løse anslagene på overlevelseshraten mellom to måneder før og etter reformen beregner vi at etter fem år var 55 prosent av de kommunale leietakerne fremdeles leietakere i en kommunal bolig under pre-reformsystemet. Under systemet etter reformen beregner vi andelen av de kommunale leietakerne som fremdeles er i sin kommunale bolig til å være 64 prosent – en ikke ubetydelig forskjell. Denne øvelsen indikerer altså at reformen har ført til en noe sterkere innelåsning av kommunale leietakere.

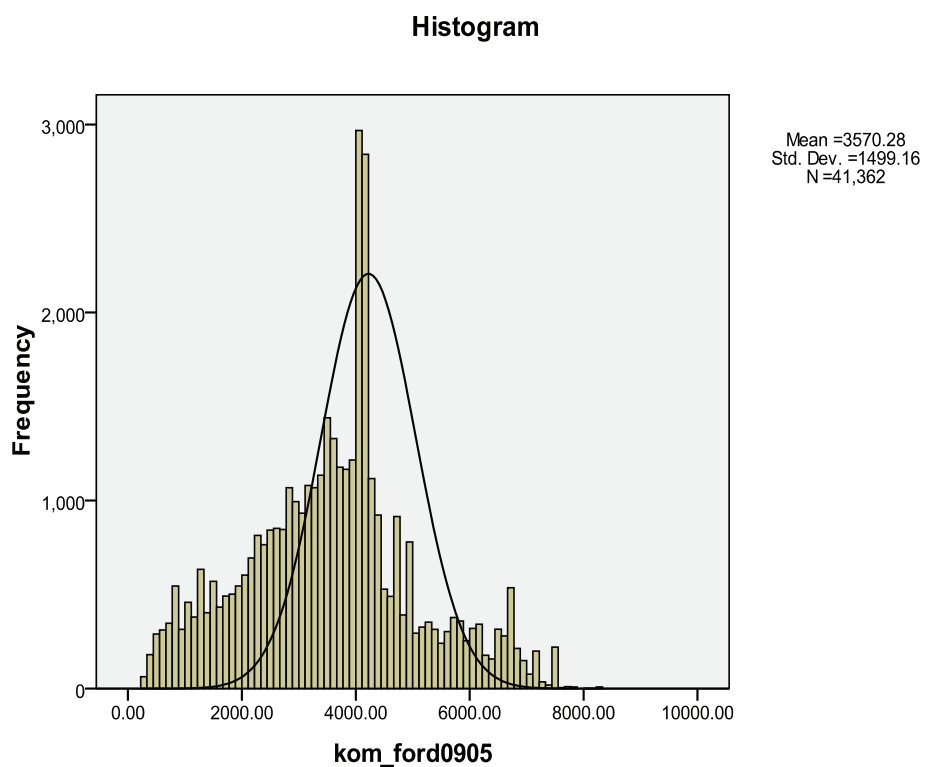
Den kommunale leiefordelen

Vi definerer den finansielle fordelene ved kommunal leie som differansen mellom den bostøtten man får når man leier en kommunal bolig og den en ville ha fått om man leide en bolig på det private leiemarkedet til samme husleie. Dette er selvfølgelig en forenkling. Empirisk er nok den største finansielle fordelene med å leie kommunalt at leien er noe gunstigere. Sannsynligvis er dette tilfelle selv om mange kommuner anvender et slags gjengs leie-prinsipp i fastsettelsen av husleier i sine boliger. Innen dette prosjektet vil det imidlertid ikke være anledning til å gå lengre inn i dette. Vår måte å definere fordelene av kommunal leie setter fokus på egenskaper ved bostøttesystemet, heller enn på egenskaper ved (de lokale) boligmarkedene.

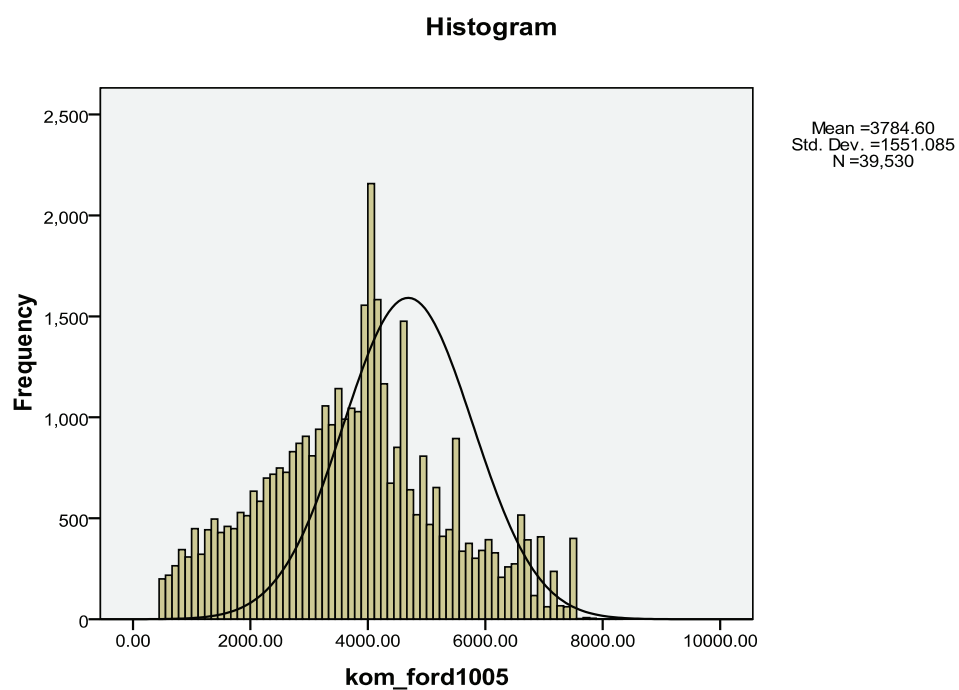
Den gjennomsnittlige årlige bostøttemessige fordelene ved å leie en kommunal bolig var i 2009 3.570 kroner (med et standardavvik på 1.500 kroner). Med 41.362 kommunale leietakere i bostøttesystemet utgjorde den samlede fordelene som ble gitt kommunale leietakere gjennom bostøtten 148 millioner kroner. I 2010 ligger den kommunale bostøttefordelen i gjennomsnitt noe høyere enn i 2009 med 3.785 (standardavvik på 1.551 kroner). Med noe færre kommunale bostøttlemottakere i 2010 blir den samlede ekstra utbetalingen av bostøtte til de kommunale leietakerne litt høyere enn i 2009, med 150 millioner kroner.

I figurene 7.2 og 7.3 viser vi hvordan den kommunale boligfordelen fordelte seg mellom bostøttlemottakere i hhv. 2009 og 2010.

Figur 7.2 – Kommunal leiefordel 2009.



Figur 7.3 – Kommunal leiefordel 2010



Det var altså en reduksjon i antall kommunale leietakere som fikk bostøtte fra mai 2009 til mai 2010. For å komme litt nærmere en drøfting av hvordan dette henger sammen med innelåsningseffekter og hvilken betydning de svekkede incitamentene til arbeid for nettopp denne gruppen har, tar vi utgangspunkt i en beskrivelse av sammensetningen av gruppen.

Tabell 7.1 – Kommunale leietakere etter søkergruppe, absolutt antall

	Mottakere i mai 2009	Mottakere i mai 2010	Mottakere 2010 som ville ha fått bostøtte etter 2009-systemet
Alle ekskl. Unge uføre	41.362	39.530	36.432
Eldre over 65 år	15.510	13.858	12.221
Uføre med barn	405	441	353
Uføre uten barn	6.150	6.446	6.159
Enslige forsørgere	4.562	3.810	3.598
Barnefamilier	3.515	3.227	2.724
Andre berettigede	10.866	11.432	11.093
Øvrige pensjonister	353	316	284

En reduksjon i antall bostøttemottakere fra mai 2009 til mai 2010 kan tolkes som en indikasjon på redusert innelåsning. Dette står i motsetning til resonnementene våre rundt overlevelsesfunksjonene ovenfor. Vi tolker det likevel som en illustrasjon av at det faktisk ikke er enkelt å gi et helt entydig svar på om reformen førte til sterkere innelåsning, verken teoretisk eller empirisk.

Når vi sammenligner dem som fikk bostøtte i 2010 med våre simuleringer av dem som ville ha fått om 2009-systemet hadde blitt nominelt videreført, ser vi at nesten åtte prosent ville ha falt ut. Dette betyr at det er en del bostøttemottakere som har inntekter i det som vi foran omtalte som det området hvor innelåsningen har blitt økt. Dvs. hushold med inntekter litt over de inntektsgrensene som lå i systemet før reformen. Det er spesielt barnefamilier og eldre over 65 år som faller ut.

Om lag halvparten av dem som får bostøtte etter reformen har en trygdeytelse. De svekkede incitamentene til arbeid som den forhøyede dekningsprosenten gir, er kanskje ikke så betydningsfull for disse gruppene. Avkortingsreglene for uførepensjon mot arbeidsinntekt, spiller nok en større rolle.

Sammenligningen mellom de kommunale leietakerne som fikk bostøtte i 2009 og i 2010 avslører store likheter med de før/etter-sammenligningene

som vi gjorde for hele populasjonen av bostøttemottakere i kapittel 4, nemlig en økning for mange grupper, men en nedgang i antallet alderspensjonister som får bostøtte. Nedgangen i både antall enslige forsørgere og barnefamilier med bostøtte i kommunal bolig er overraskende, vi går i dette arbeidet ikke mer inn på dette.

Kanskje det mest slående trekket vi ser av sammenligningen av mottakere i mai 2009 og mai 2010 er den svake økningen i antall mottakere i søkergruppen *Andre berettigede*. Innen alle andre grupper enn kommunale leietakere har det nemlig vært en kraftig vekst i antall bostøttemottakere i gruppen *Andre mottakere*. Vi ser to mulige grunner til dette spesielle mønsteret for de kommunale leietakerne:

- i) Kommunene har tatt hensyn til muligheten til å få bostøtte når de tildelte kommunale boliger før reformen. Dette har innebåret at det i den kommunale boligmasse ikke har vært noe stort potensial av bostøttemottakere som ikke tilfredsstilte kravene til inntektsart.
- ii) Kommunene hadde før reformen større kjennskap til sine leietakere og deres økonomiske forhold enn det de hadde til andre potensielle bostøttesøkere. Det ble dermed lettere å definere kommunale leietakere som avhengige av sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Vi har mest tro på den siste hypotesen. Vi ser heller ikke bort fra at før reformen var noen kommuner mer kreative i hvordan de definerte kommunale boliger får å få 'sine folk' inn under bostøtten. Dette handler ikke nødvendigvis om juks, men om at kommunene leide og videreformidlet i stedet for at de lot svake hushold skaffe leid bolig selv. Etter reformen har det ikke blitt like viktig å kunne definere leieforhold som kommunale for å tilfredsstille finansieringskravene i bostøtten.

8 Opptaksrate og informasjon om reformen

Bostøtten er en rettighetsordning, der husholdninger som tilfredsstillter visse kriterier, har rett til stønaden. Det er likevel grunn til å tro at det er et underforbruk av bostøtte. Brukerne må være orientert om at ordningen er aktuell for dem, og de må ta initiativ til å søke. I dette kapitlet vil vi studere opptaksraten etter reformen og vise til tiltak for å øke informasjon om ordningen til brukerne. Med opptaksrate mener vi andelen av de som er berettiget til bostøtte som faktisk søker og får bostøtte, opptaksrate er vår (kanskje ikke helt vellykkede) oversettelse av det engelske begrepet take-up-rate.

Ved reformen ble både inntektsgrenser, høyeste godkjente boutgift og krav til søker og bolig utvidet. Hensikten var at flere vanskeligligstilt skulle komme inn under ordningen. I forarbeidene til bostøttereformen det anslått at 50.000 nye mottakere ville komme til etter reformen. Disse anslagene ble utarbeidet på grunnlag av i analyser av levekårsundersøkelser. Våre anslag på veksten i antall mottakere som følge av reformen ligger på under halvparten av dette tallet. Det er nok flere årsaker til at veksten har vært mindre enn forventet. Inntekstveksten hos en del av dem som tilhører målgruppene for bostøtten og reformen i bostøtten har vært sterkere enn forventet, og flere potensielle søkere kan ha kommet over inntektstaket. I 2010 har vi også hatt en uvanlig lav rentesats, og søkerne har hatt lavere renteutgifter enn forventet. Renteutgifter spiller en rolle både for både eieres boutgifter og for leiene i leiemarkedet.

I kapittel 4 viste vi at veksten i antall nye bostøttemottakere falt utover høsten 2010. Hvis boutgiftskomponenter fortsetter å utvikle seg relativt forsiktig og inntekstutviklingen for de svakest stilte husholdene ikke endrer seg i negativ retning, vil antall nye bostøttemottakere kunne stabilisere seg på et nivå som ligger på rundt 35.000 heller enn 50.000. Mye av vekstpotensialet på grunn av reformen er altså tatt ut. Det kan bety at det er økonomisk rom for å endre parametre i ordningen på en slik måte at flere nye nås.

Utviklingen i antall hushold med rett til bostøtte er svært følsom for endringer i boutgifter og ikke minst inntekter. En trenger derfor en beredskap for overvåking av bostøttebehovet og av hvordan dette utvikler seg over tid. Anslaget her om at økningen vil bli på 35.000 nye hushold i bostøtten, kan endre seg om rammebetingelsene endrer seg.

I våre intervjuer med kommuner så vi at fokus og interesse for å informere brukere av NAVs tjenester og kommunale leietakere om bostøtteordningen, klart er til stede. Økt bruk av bostøtte for disse gruppene er ikke bare en økonomisk støtte til brukerne, men kan også lette situasjonen for kommunale budsjetter. Dels kan det handle om at kommunen får sikkerhet for innbetaling av husleier for de kommunale boligene. Det ligger således en sterk kommunal egeninteresse i at folk søker bostøtte. NAV-systemet er også opptatt av å bidra til brukernes interesse, og informasjon om bostøtte er viktig i så måte. Det er noe mer usikkerhet om hvordan informasjonen kommer ut til brukere av pleie- og omsorgstjenester.

Informasjonsspredning er en viktig del av arbeidet med bostøtte-reformens opptaksrate. Vi går derfor videre her med en oppsummering av kommunale oppfatninger av arbeidet med informasjon om bostøtten.

Informasjon

Endringene i bostøtteordningen er motivert av et ønske om å nå nye målgrupper med lav inntekt og høye boutgifter. Etter reformen kan hushold uten barn med lav arbeidsinntekt også få bostøtte. I denne kategorien vil det være mange aleneboere og sannsynligvis personer som i perioder vil være avhengige av økonomisk sosialhjelp. I tillegg er finansierings- og boligkravene lettet. Derved kan flere i private utleieboliger kvalifisere for bostøtte, samt hushold i boliger som ikke er husbankfinansiert. I tillegg er inntektstaket for barnefamilier hevet og flere, særlig store, barnefamilier vil derfor kunne få bostøtte.

Hvorvidt endringene kommer de aktuelle gruppene til gode er avhengig av at disse ser muligheten for å søke. Det krever tilgang til informasjon. Husbanken og kommunene må få kommunisert ut til potensielle mottakere at det er endringer i ordningen. Like viktig er det at ansatte i kommunal forvaltning som møter potensielle bostøttemottakere kjenner til reglene og

kan informere om dette. Målgruppen må få vite om endringene for å forstå at de kvalifiserer og dermed søker.

Da dette evalueringsprosjektet startet, var det ett år siden endringene trådte i kraft. Det er med andre ord kort tid, og det er grunn til å tro at det tar noe tid før nye støtteberettigede ser bostøtten som aktuell for dem. I dette kapittelet vil vi se nærmere på casestudien i tre kommuner og to bydeler og referere hvordan dette utvalget opplever tilgangen til informasjon om bostøtteordningen og regelendringene, og hvilke strategier de bruker for å spre informasjon om nye regler internt i kommuneforvaltningen og utad til potensielt nye støtteberettigede.

Husbankens informasjon

Husbanken har utviklet omfattende informasjon om bostøtteordningen på sine hjemmesider. Her ligger det systematisert informasjon til søkere om bostøtte og til kommunene. Informasjonen til kommunene inneholder blant annet en veileder for saksbehandlerne av bostøtte. I tillegg har Husbankens hjemmesider en egen bostøttekalkulator for beregning av hvorvidt du er støtteberettiget og eventuelt hvor mye bostøtte du vil få.

Vurderingen hos informanter i casekommunene som jobber med bostøtten, er at Husbankens hjemmesider er informative. De som kjenner til disse sidene, er særlig de som jobber konkret med bostøtte, saksbehandlere og personer direkte involvert i boligsosialt arbeid. Utover dette er ikke disse nettsidene velkjente.

I organisasjonene vi har intervjuet, er det også kjennskap til Husbankens nettsider. En informant fra funksjonshemmedes organisasjoner påpeker at det er et problem at nettsidene ikke i tilstrekkelig grad er universelt utformet, og at særlig bostøttekalkulatoren ikke kan anvendes av svaksynte som bruker skjermleser.

Saksbehandlerne i kommunen har vært invitert på kurs om de nye bostøttereglene i regi av Husbankens regionale kontor. I alle casekommunene har saksbehandlere vært med på disse kursene. Tilbakemeldingene har vært at disse kursene har gitt nyttig kunnskap om regelendringene. Flere av informantene hadde vært på kurs kort tid etter at endringene ble innført. Disse informantene ønsket et nytt kurs på intervjuetidspunktet, fordi de nå hadde

praktisert det nye regelverket en periode og hadde flere spørsmål og forhold de ville ta opp. Husbankens regionale kontor avholder også oppfriskningskurs om bostøtten. I to av casekommunene vektlegger saksbehandlerne at de har god kontakt med Husbankens regionkontor, og ringer når de har spørsmål.

To av informantene i de to store kommunene ønsket egne kurs for sin kommune. Dette fordi de opplever utfordringene i egen kommune som annerledes enn i andre kommuner, og at eget kommunalt virkemiddelapparat må vurderes i sammenheng med dette. Bortsett fra dette, opplevde også disse informantene Husbankens bostøttekurs som nyttig relatert til endringene i reglene.

Flere av informantene i førstelinje i casekommunene refererer til at det er kommet informasjon fra Husbanken om at det er endringer i reglene for bostøtte. Denne informasjonen har først og fremst kommet til saksbehandlerne av bostøtte. Flere av informantene i førstelinjen uttrykker frustrasjon over at veilederen til kommunene om bostøtten ikke ble ferdig revidert med de nye reglene før nesten ett år etter at reglene var innført, i juli 2010.

I alle casekommunene er det informanter som er kritiske til at hovedstrategien for informasjon om bostøtten fra Husbanken er nettsidene. Flere informanter etterlyser kampanjer i media, aviser og eventuelt fjernsyn som informerer om bostøtten og kriterier for å være støtteberettiget. Mange poengterer at en del av gruppene som er i målgruppen for bostøtten ikke er aktive nettbrukere, ofte heller ingen tilgang til internett.

Husbanken har utviklet brosjyrer om de boligsosiale virkemidlene på flere språk, likevel er det informanter i to av kommunene som etterlyser informasjon om bostøtteordningen på andre språk enn norsk.

Organisasjonene som er intervjuet som del av casestudien har hatt egne informasjonstiltak for å utfylle informasjonen fra Husbanken og kommunene. Leieboerforeningen har egne nettsider om dette, samt at de har utviklet en egen brosjyre rettet mot leietakere. Norges Handikapforbund har hatt informasjon om endringene i bostøtten i medlemsbladet.

Vi går videre til å se på kommunale strategier for informasjon.

Kommunale strategier for informasjon

Internt i kommunen

Det er svært varierende mellom casekommunene i hvor stor grad det har vært vektlagt å informere om regelendringene innad i relevante etater. I en av casekommunene har ikke kommunen hatt noen strategier på dette, men en av de ansatte i NAVs førstelinje har, på grunn av tidligere ansvar for boligsosiale virkemidler, fått informasjon om endringene. Denne personen har sørget for informasjon blir brukt i NAV og bidratt til utvikling av en praksis hvor alle som oppsøker NAV for sosialhjelp, supplerende sosialhjelp og gjeldsrådgivning blir vurdert i forhold til å søke om bostøtte. Også ruskonsulenten i kommunen er informert om bostøtten og informerer sine brukere. Potensielle mottakere henvises til saksbehandler for bostøtten i kommunen.

I de øvrige fire casekommunene har det vært strategier for å formidle informasjon om bostøtten til ansatte innen boligkontor, sosiale tjenester og NAV. I tillegg er det vektlagt informasjon til servicetorg, der det finnes. I likhet med i casekommunene over har NAV og sosialtjeneste utviklet strategier for å nå sine brukergrupper. Dette involverer også rusomsorg. I en av casekommunene er det likevel en av informantene i NAV som opplever ikke å ha fått informasjon om regelendringene, og som ikke har blitt informert om den reviderte veilederen fra Husbanken til kommunene.

Ingen av casekommunene har hatt strategier for å formidle informasjon til pleie- og omsorgstjenestene. Dette betyr at ansatte som jobber ambulant opp mot eldre og funksjonshemmede, ikke er informert om bostøtten og endringene og følgelig ikke har forutsetning for å informere disse gruppene om mulighetene.

Ut til befolkningen

Kommunenes informasjon om bostøtten når i all hovedsak de som tar kontakt med hjelpeapparatet, og da hovedsakelig sosialtjeneste og NAV. Utfordringen er å nå de som ikke har kontakt med hjelpeapparatet.

En av casekommunene utviklet en egen brosjyre. I tillegg har alle casekommunene standardisert informasjon om bostøtte på sine hjemmesider, samt linker til mer informasjon fra Husbanken.

Mange av informantene i førstelinjen i casekommunene er opptatt av at det burde bli informert mer om bostøtten og endringene til befolkningen. I all hovedsak mener de at dette er Husbankens ansvar, og at Husbanken burde ha en strategi for informasjonsformidling via media. Samtidig er det informanter i tre av caseskommunene som er opptatt av at også de kan gjøre mer for å nå nye bostøtteberettigede. Dette handler om både å informere bredt ut til befolkningen gjennom informasjonsskriv, brosjyrer, bruk av lokalaviser, samt en klarere strategi på at arenaer som møter brukergruppene har informasjon om ordningen.

Søkernes informasjonskilder:

Intervjuene med saksbehandlerne for bostøtten viser at de opplever at det er to primærkilder til søkernes informasjon om bostøtten: NAV/sosialtjeneste og rykter. Det er kontakt med hjelpeapparatet som er søkernes primærkilde til informasjon, og så har de kunnet gå videre til annen tilgjengelige informasjon, blant annet på nett.

En av informantene i en casekommune sier at rykter også er en kilde til informasjon. Personer med lavinntekt som har kontakt med andre i samme situasjon hører om endringene, og tenker at de kan kvalifisere for bostøtte. Det kan også tenkes at informasjon fra ulike organisasjoner kan danne grunnlag for denne type informasjonsspredning.

9 Bostøtte og boligkonsum – Effekter på boligkonsum

Bostøtten har prinsipielt tre kanaler som boligkonsumet kan påvirkes gjennom. Bostøtten er et inntektstilskudd og ved økende inntekt vil de fleste ha et ønske om å bruke noe av en inntektsøkning til å heve standarden på sitt boligkonsum. Prisen på å øke boligkonsumet (målt ved boutgiften) for hushold som har en boutgift mellom egenandelen og taket for boutgiftene er bare 30 prosent av økningen. Dette vil vri etterspørselen bort fra andre varer og tjenester og over mot bolig. Bostøttens effekt på boligkonsumet har altså både en inntektseffekt og en substitusjonseffekt. Til sist kan det være at noen velger en bolig som tilfredsstiller funksjonskravene nettopp for å komme inn under bostøtteordningen. For en gjennomgang av bostøttens effekt på boligkonsumet se Gibb (1995) og Nordvik og Åhren (2005). Det kan nok argumenteres for at manglende gjennomsiktighet er et problem i forhold til å stimulere hushold til å velge bedre boliger enn det de ellers ville ha gjort. Når det gjelder bostøttens evne til å få folk til å bli boende i boliger av en god standard er det ikke sikkert at den manglende gjennomsiktigheten er et stort problem.

En kan også tenke på bostøtten som en form for forsikringsordning. Folk kan når de vurderer å kjøpe eller leie en bolig ta hensyn til at bostøtten kan hjelpe dem til å beholde boligen om et inntektsfall eller en økning i boutgiftene skulle inntreffe. Dette kan være viktig for hushold som går ut og inn av bostøtteordningen over tid, Sandlie og Nordvik (2009). Prinsipielt er det viktig for alle hushold som har en positiv sannsynlighet for å bli berettiget til bostøtte en eller annen gang i framtiden. Vi har imidlertid ingen empiriske studier som viser hvorvidt dette forsikringsaspektet faktisk er viktig for de valgene som gjøres på boligmarkedet.

Reformen i bostøtten kan påvirke boligkvaliteten på tre ulike måter:

- i) En god del av bostøttemottakerne får en høyere bostøtte etter reformen enn det de fikk før reformen. Økte inntekter gir økt etterspørsel etter boligkvalitet.
- ii) Endringene i beregningen av egenandelen fører til å det er flere kombinasjoner av boutgift og inntekt hvor hushold kvalifiserer for bostøtte, og dermed hvor prisen på bolig er (sterkt) subsidiert. De økte boutgiftstakene øker også det inntektsintervallet hvor bostøtten dekker 70 prosent av boutgiften. Dette øker partielt sett etterspørselen etter boligkvalitet.
- iii) Til sist, når flere hushold innlemmes i bostøtteordningen gjelder de boligkonsum-stimulerende effektene i) og ii) flere hushold. Aggregert sett bidrar dette også til økt boligkonsum.

På en måte kan en også si at bostøttens kraft til å påvirke boligkonsumet har blitt svekket. En kan argumentere for at funksjonskravene er litt mer fleksible og en mindre kraftig skranke på valg av boligkvalitet enn det de tidligere boligkravene var. Om dette er tilfelle vil det være færre som ser seg tjent med å velge en høyere boligkvalitet for å komme inn under bostøtten enn det var før reformen.

Det er altså grunn til å tro at bostøtten og endringen av den kan påvirke de støtteberettigedes valg av bolig. Den faktiske boligsituasjonen henger ofte sammen med tidligere tiders valg heller enn valg som gjøres aktivt nå. De henger sammen med kombinasjonen av tidligere tiders valg og det faktum at det er forbundet med kostnader (både emosjonelle og monetære kostnader) å flytte fra den boligen en bor i se for eksempel, Nordvik (2001) og Goodman (1995). Selv om endringer i bostøttens parametre kan føre til endringer i den boligen en ønsker flytte til hvis man flytter, er det ikke sikkert at disse endringene er store nok til at man faktisk velger å flytte, Loikkanen (1988) og Lyytikäinen (2010). Kort sagt; ofte er gevinsten ved å bo i en annen bolig mindre enn kostnadene ved å lete etter og å gjennomføre en flytting til en annen bolig. Vi venter derfor en betydelig grad av treghet i hvordan en endring i bostøtten påvirker faktiske boforhold.

Som en indikasjon på om og hvordan bostøtten har påvirket boligkonsumet ser vi på fordelingen av boligkonsum for nye mottakere av bostøtte før og etter reformen. Et problem med en slik tilnærming er at mengden av bostøttemottakere ble forandret som følge av reformen, etter reformen kom det for eksempel inn flere enslige i bostøtten. Dette håndterer vi ved at vi ser på forholdet mellom massen av mottakere i mai og de nye som kom til i juni i de to årene før og etter reformen. Vår tilnærming blir altså en slags difference-in-difference analyse. Ideelt sett kunne vi ha ønsket å ha data som identifiserte hushold med bostøtte som flyttet inn i en ny bolig både før og etter reformen. Dette er imidlertid ikke mulig i våre data, derfor velger vi denne løsningen.

Den eneste kvalitetsindikatoren vi har i bostøttere registeret er størrelse på boligen, vi illustrerer derfor fordelingen av antall rom i de fire gruppene vi omtalte overfor.

Tabell 9.1 – Fordelingen av antall rom, fire grupper av bostøttemottakere.

	Mai 2009	Nye Juni 2009	Mai 2010	Nye Juni 2010
Ett rom	5,6	9,6	7,1	10,8
To rom	45,4	47,5	45,4	45,7
Tre rom	29,2	27,3	28,8	27,8
Fire rom +	19,9	15,7	18,7	15,7
N=	90.281	3.005	107.129	3.113

Man kan ikke si at gruppen av bostøttemottakere bor i større boliger etter reformen i bostøttesystemet sommeren 2009, kanskje heller tvert i mot. Fordelingene ligner noe, men det er noe flere i boliger med bare ett rom etter reformen. Det er heller ikke slik at forskjellen mellom massen av bostøttemottakere i mai og de nye mottakerne i juni i forekomsten av de minste boligene har blitt mindre etter reformen. En enkel sammenligning av de boligene som bostøttemottakerne bor i, før og etter reformen, avslører ikke noen tendens til at bostøttens effekt på boligkonsumet ble styrket etter reformen.

En kan lure på om fordelingene i tabell 9.1 er drevet av ulikheter i sammensetningen av hushold etter størrelse i de fire gruppene. I tabell 9.2 ser vi derfor på forekomsten av trangboddhet i de fire gruppene. Vi skiller mellom to ulike grupper av trangbodde. De enslige som bor i en bolig med

bare et rom regnes som trangbodde, videre definerer vi også alle som bor i boliger med færre rom enn antall medlemmer i husholdet som å være *Andre trangbodde*.

Tabell 9.2 – Fordelingen av antall rom, fire grupper av bostøttemottakere.

	Mai 2009	Nye Juni 2009	Mai 2010	Nye Juni 2010
Enslig i ett rom	5,4	9,2	6,9	10,2
Andre trangbodde	7,6	7,8	6,6	7,0
Sum trangbodd	12,0	17,0	13,5	17,2

Heller ikke når vi betrakter forekomsten av trangboddhet finner vi noen bedring etter reformen. Det er flere enslige i ettroms-boliger etter reformen, dette kan ha sammenheng med de nye søkergruppene som har kommet til (blant annet fordi det rett og slett er flere enslige). Vi ser en liten antydning til at forekomsten av trangboddhet blant hushold med mer enn ett medlem har gått noe ned etter reformen. Denne forskjellen er for liten til at man kan konkludere med at bostøttereformen har redusert forekomsten av trangboddhet blant mottakerne.

Resultatene fra de tentative analysene her av hvorvidt boligstandard og konsum har bedret seg som følge av reformen, er ikke tydelige og gir ikke noe solid grunnlag for å trekke klare konklusjoner. Når vi sier at resultatene ikke er tydelige betyr det at vi verken kan si at reformen har ført til at hushold velger boliger av bedre kvalitet eller at reformen ikke har en slik effekt. Dette handler dels om at vi ikke har vært i stand til å skille mellom hushold som har bodd fast i sin bolig og så fått bostøtte og dem som har flyttet inn i en bolig og derfor har kommet inn under bostøtten.

10 En bedre bostøtte?

Når en skal diskutere forbedringsmuligheter i bostøtten, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i hva bostøtten skal være. Hva ønsker en å oppnå med bostøtten? Er det primære med bostøtten å gi et økonomisk bidrag til at lavinntektshushold kan opprettholde en trygg bosituasjon, eller er det også en viktig målsetting at lavinntektshushold skal kunne etterspørre god boligkvalitet? Skal bostøtten være en ordning som bidrar til at enkelte grupper, for eksempel barnefamilier, kan etablere seg i egen eid bolig? Skal bostøtten stimulere utbygging av kommunal utleiesektor? Er bostøtten primært et fattigdomstiltak eller primært et boligpolitisk tiltak? Dette er noe ulike målsettinger, og vil følgelig prege hvordan en ser på bostøtten – og hvilke forbedringsmuligheter en vil peke på.

I dette siste kapittelet vil vi diskutere forbedringspotensialet i bostøtteordningen med utgangspunkt i noen av de målsettingene som har vært satt ved reformen i 2009. Vi vil ta utgangspunkt i forbedringsmuligheter relatert til to ulike forhold: A) Hvordan sikre at bostøtten faktisk når de som er støtteberettiget – at de som har rett til stønaden søker. B) Undersøke om innretting av bostøtten er slik at den når de ulike målsettinger ved ordningen. I dette kapitlet drøfter vi noen mulige partielle endringer i bostøtten. De enkelte forslagene må ikke tolkes som elementer i en pakke som til sammen utgjør vår vurdering av hvordan en optimalt designet bostøtte bør se ut.

Vi foreslår i dette kapittelet at man skal revurdere boutgiftstakene og vi foreslår at (de implisitte) inntektsgrensene kanskje bør heves noe, spesielt for barnerike familier. Begge disse tiltakene vil kunne bedre bostøttens effekt både som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen og for å stimulere hushold med lave inntekter til å skaffe og opprettholde gode boforhold. Dette betyr ikke at vi mener at tekniske justeringer av regelverket som omfordeler mellom ulike grupper av bostøttemottakere er ønskelig. Vi ser ingen uheldige asymmetrier mellom husholdsgrupper en må rette opp.

I det store og hele oppfatter vi det som at bostøtten etter reformen og innen sin egen økonomiske ramme, gir et klart bidrag til oppfyllelse av

bostøttens målsetninger. Vi tror altså ikke at det finnes noen lure (være seg enkle eller komplekse) grep som kan gjøres for å bedre måloppfyllelsen i bostøtten uten at det koster i form av mer penger inn i ordningen. Videre mener vi at den fordelings- og boligpolitiske gevinsten av å øke ressursene som går inn i bostøtten er betydelig.

Forbedringer for å nå flere støtteberettigede

Det har vært flere oppslag i pressen om at økningen i antall mottakere av bostøtte har vært lavere enn forventet, altså at det også etter reformen er et underforbuk av bostøtte. Det kan ikke avvises at noe av dette handler om at det fortsatt er forbedringsmuligheter i innrettingen av bostøtte, men mye handler nok om at informasjonen ikke når frem og at stønadsberettigede av ulike grunner ikke søker.

Vi har i rapporten vist at støtteberettigede som har kontakt med kommunale tjenester (boligkontor, sosialtjeneste, NAV, rusomsorg) i stor grad får informasjon om bostøtte og veiledning til å søke. Kommunens informasjon har i stor grad også vært innrettet mot kommunale leietakere, mottakere av supplerende sosialhjelp, det vil si brukere av NAV. Saksbehandlerne i casekommunene har inntrykk at av nye stønadsberettigedes hovedkilde til informasjon er NAV / sosialtjenesten. Men det har ikke eksistert strategier for å formidle informasjon til pleie- og omsorgssektoren eller andre etater i kommunen. Dette betyr at en ikke har utnyttet potensialet i hjemmetjenesten til spredning av informasjon om de nye reglene.

Samtidig har vi vist at en stor del av økningen i bostøttemottakere er innenfor kategorien «andre stønadsberettigede» og unge. Mange av disse tilhører grupper som ikke tidligere kvalifiserte for bostøtte. Det har vært en eksplisitt målsetting å nå unge aleneboende med liten tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette er også en gruppe som er utsatt for fattigdom. Det har også vært en økning i andelen bostøttemottakere blant barnefamilier, men kun en marginal økning for store barnefamilier. Det er grunn til å anta at en ikke har nådd frem med informasjon til alle potensielle mottakere innenfor hushold bestående av unge aleneboende, hushold med lav arbeidsinntekt og barnefamilier. I disse gruppene vil det være en stor andel med innvandrerbakgrunn. Dette stiller ytterligere krav til informasjonsformidlingen.

Bruk av 1–2 år gamle ligningsopplysninger om inntekt kan være problematisk i forhold til bostøttens effektivitet som både bolig- og fordelingspolitisk virkemiddel.¹⁴ Det kan faktisk også være et problem i forhold til informasjon. Vet (alle) bostøtteberettigede at bostøtten beregnes med basis i 1–2 år gamle inntektsopplysninger? Vet (alle) bostøtteberettigede at de faktisk kan søke bostøtte med bakgrunn i faktisk nåværende inntekt om den er lavere enn de inntektsopplysningene som hentes fra ligningsregistrene – og ikke minst: vet alle de som jobber i førstelinjetjenesten i kommunene dette? Her har vi ikke nok kunnskap til å konkludere. Disse spørsmålene bør (fortsatt?) belyses og drøftes på Husbankens *Kurs i bostøtte for saksbehandlere*.

Husbanken har i stor grad satset på informasjon via internett. Selv om mange i kommunal forvaltning stort sett vurderer denne informasjonen som god, har vi i regelverksanalysen og casestudien funnet at mye av informasjonen fra Husbanken er vanskelig tilgjengelig og komplisert. Dette kan gi utfordringer knyttet til noen av målgruppene. For saksbehandlere i kommunene er et klart og entydig regelverk nødvendig for at de skal kunne behandle brukere korrekt og sikre at like saker får likt utfall. Vi har også påpekt at bostøttekalkulator ikke er tilgjengelig for synshemmede. Selv om informasjonen fra Husbanken har blitt mindre komplisert sammenliknet med tidligere (jf. regelverksanalysen kap. 3), er den fremdeles ikke lett å forstå. Det var også kommentaren fra en svensk forsker som deltok på bostøtteseminaret. Dette kan indikere at Husbanken bør arbeide med språk og tilgjengelighet i sin informasjon om de boligsosiale virkemidlene.

For å spre informasjon ut til grupper som ikke har kontakt med det kommunale hjelpeapparatet, og grupper som har vanskeligheter for å hente informasjon via internett, er det nødvendig med sterkere oppmerksomhet om informasjonsformidling, både fra kommunene og fra Husbanken. Kommunene har potensial for bedre informasjonsformidling internt i forvaltningen. Kanskje spesielt til pleie- og omsorgssektoren, men også til ulike etater som gir tjenester til for eksempel barnefamilier og unge. I de store

¹⁴ Tidligere i rapporten argumenterte vi for at denne tregheten i systemet faktisk har den gunstige effekten at svekkelsen av incentivene til å øke arbeidsinntektene blir mindre enn om en hadde brukt et momentant. Selv om dette er partielt gunstig er det ikke et sterkt argument for at man bør bruke gamle inntektsopplysninger.

kommunene med høy innvandrерandel er det viktig å utvikle strategier for å nå ut til personer med innvandringsbakgrunn. Det viktig å formilde informasjon til andre arenaer i kommunen hvor ulike målgruppene kan nås, via møteplasser, organisasjoner, fattigdomstiltak og media.

Husbanken regionalt og sentralt kan supplere med informasjonskampanjer, enkelt materiell og samarbeid med relevante andre aktører. Vi vet at Husbanken region øst har samarbeid med Leieboerforeningen for å nå nye potensielle bostøttemottakere. Dette gir sannsynligvis åpning til noen grupper som ikke nås gjennom kontakt med kommunale tjenester. Andre typer organisasjoner kan involveres i lignende informasjonsprosjekter.

Stimulere til kommunal utbygging av flere utleieboliger

En av målsettingene for endringene i bostøtten var at flere med lav inntekt og i særdeleshet grupper som ikke har trygdeytelser som hovedinntektskilde skulle kvalifisere til å få stønaden. I tillegg ble reglen om ti prosentpoeng høyere dekningsgrad i bostøtten for kommunale leietakere videreført. Samlet skulle kommunene dermed få større trygghet for betaling av husleie fra kommunale leietakere. Dette skulle stimulere til utbygging av flere utleieboliger.

Vi har i kapittel 4 vist at andelen bostøttemottakere som bor i kommunale boliger har gått ned etter reformen, men poengterer at dette sannsynligvis ikke kan tilskrives reformen. Vi har videre i kapittel 7 vist at fordelene av å være kommunal leietakere for bostøttemottakere er noe forhøyet etter reformen, og at følgelig skulle innelåsningseffekten ha blitt forsterket. Samtidig viser våre casestudier at bostøtten ikke har påvirket casekommunenes planlegging av kommunale utleieboliger. Det er grunnlag for å diskutere om bostøtten er riktig virkemiddel til å stimulere til bygging av kommunale utleieboliger. I en av casekommunene har endringene i bostøtten medvirket til innføring av gjengs leie i de kommunale boligene. Selv om bostøtten styrker lavinntektshusholds mulighet til å betale husleie, så ser det ikke ut som dette i seg selv påvirker kommunens planlegging av utleieboliger. Her vil øvrige rammebetingelser og bolig sosiale støtteordninger ha større betydning.

Bidra til økt boligkvalitet for vanskeligstilte

Bidrar bostøtteordningen til økt boligkvalitet for vanskeligstilte? Vi viste i kapittel 9 at det finnes elementer i den reformerte bostøtten som har et potensial til å stimulere til valg av bedre boligkvalitet. Våre enkle empiriske analyser av dette ga imidlertid ingen klare konklusjoner. Sannsynligvis er det en mer presserende oppgave at flere vanskeligstilte hushold blir innlemmet i ordningen. Selv om vi ikke har identifisert noen økning i boligkvaliteten i denne evalueringen, kan det likevel tenkes at reformen er et skritt i retning av økt kvalitet. Når dekningsgraden i ordningen er kommet på et tilfredsstillende nivå, vil kanskje neste skritt være å styrke mottakernes mulighet til å etter spørre bedre kvalitet. Gjennom økte fribeløp på boligformue og sparing, kan bostøttereformen også ha gitt enkelte grupper mulighet til å starte en boligkarriere fra leid til eid bolig, uten at dette kan observeres så kort tid etter reformen.

Inntektsgrensene i bostøtteordningen fremkommer som resultat av godkjente boutgifter, algoritmen for opptrapping av egenandel og faktorene som er valgt for å representere familiestørrelse. De er i så måte ikke gjenstand for noen indeksering fra år til år. Selv om minstegrenser og utgiftstak blir regulert av myndighetene, trekker regelverksanalysen i denne rapporten frem at man ikke er sikret at inntektsgrensene holder tritt med for eksempel inntektsveksten.

Heller ikke taket for maksimalt godkjente boutgifter har vært gjenstand for noen indeksering eller systematisk oppjustering i takt med prisstigningen på boliger/husleier. Caseundersøkelsen viser at kommunene vi har intervjuet opplever at inntektsgrenser og boutgiftstak fremdeles ikke står i sammenheng med utfordringer for vanskeligstilte. Boutgiftstak er for lavt, særlig for Oslo og pressområder, der reelle boligpriser og leiepriser ligger på et klart høyere nivå. I analysen av regelverket vises det at satsene ikke blir systematisk oppjusterte. Det er ikke problematisk for husholdninger med boutgifter under taket. Men som kommuneundersøkelsen viser til, ligger husleien for svært mange over boutgiftstaket i bostøtteordningen. For disse medfører uendret sats for godkjent boutgift i et stigende marked at husholdningens budsjett blir trangere.

I de nye bostøttereglene har krav til boligens utforming og boligfinansiering i stor grad blitt fjernet, og erstattet av funksjonskrav. I og med at en av målsettingene til bostøtten er å bidra til gode og verdige boforhold, er det allikevel grunn til å stille spørsmål ved hvordan denne regelendringen også slakker på kvalitetskrav, og hvordan bostøtten fremdeles kan være kraftfull som virkemiddel til å påvirke og forbedre bostandarden til vanskeligstilte, ikke kun fungere som en lavinntektsytelse.

Sikre gode boforhold for barnefamilier

En eksplisitt målsetting ved endringene i bostøtten var at den i større grad skulle nå frem til barnefamilier med lav inntekt. Særlig barnerike familier er en gruppe som kan være utsatt for vedvarende fattigdom. Denne rapporten viser at andelen barnefamilier (både enslige forsørgere og par med barn) som får bostøtte har økt. Samtidig er det liten økning blant de mest barnerike familiene.

Fra flere casekommuner rapporteres det om at utgiftstaket gjør at det kan være vanskelig å sikre barnefamilier, særlig de barnerike, egnede boforhold. Dette er en gruppe hvor det kan være hensiktsmessig å stimulere til en boligkarriere fra leid til eid bolig for å sikre bedre boforhold. Dette krever at nivået på bostøtten økes slik at den kan fungere bedre sammen med øvrige boligsosiale virkemidler som boligtilskudd og startlån (se neste delkapittel).

Regelverksanalysene vi har gjennomført viser at til tross for at de nye reglene gir en bedre fordelingseffekt knyttet til store hushold sammenliknet med tidligere, har regelverket gjort noen valg som vi har valgt å stille spørsmål ved. Det er for eksempel et merkelig trekk at bostøtten fremdeles opererer med antall personer i husstanden og ikke, slik som gjøres ved beregninger av forbruksenheter i analyser av inntektsfordelingen, skiller mellom voksne og barn. Det er grunn til å tro at det er en forskjell, både i inntektsmuligheter, forbrukssammensetning og krav til bolig, om familien består av to voksne eller en enslig forsørger med ett barn, men bostøtteordningen differensierer ikke mellom disse to familietyper. Er barnefamiliene, og store barnefamilier en viktig målgruppe, kan det være hensiktsmessig å innføre en slik differensiering.

Noen informanter i casekommunene mener at inntektstaket i bostøtteordningen bør utvides ytterligere for å nå barnefamilier som forsøker å etablere seg på boligmarkedet. Dette kan være grupper som i en overgangsperiode har svært høye boutgifter, men en bruttoinntekt som gjør at de ikke kvalifiserer til bostøtte.

En annen gruppe hvor informanter i casekommunene etterlyser forbedringer gjelder foreldre til barn med delt fast bosted. Barn kan kun ha folkeregistrert adresse hos den ene av foreldrene. Dette betyr at kun den ene forelderen kan søke om bostøtte med begrunnelse i barnet. Det samme gjelder foreldre som ikke har delt omsorg, men betaler bidrag og har avtale om mye samvær, slik at barnet tilbringer både hverdager og helger hos omsorgsgiveren. Dette er en gruppe som er kjent i utkastelsesproblematikk, og som er utsatt på boligmarkedet fordi de har høye boutgifter, men faller likevel utenfor bostøtten. Det å regne barn i denne situasjonen som å tilhøre begge sine to familier i bostøttesammenheng kan være viktig for dem det gjelder, og vil nok ikke koste særlig mye. En slik endring kan også sies å være et skritt i retning av økt konsistens i politikken, da man i familiepolitikken oppmuntrer til valgt av ulike former for delt omsorg.

Samspill mellom bostøtte og andre boligsosiale virkemidler

Vi ser i alle casekommunene (bortsett fra én) at det er prosesser på vei mot større samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Fortsatt er det slik at bostøtten i liten grad er vurdert inn i det boligsosiale arbeidet. I mange kommuner er bostøtten i stor grad redusert til rein forvaltning og ikke en del av det mer overordnede boligsosiale arbeidet. Likevel ser vi at i alle casekommunene er det laget rutiner i NAV og sosialtjeneste som bidrar til at de i større grad henviser brukere til å søke om bostøtte, og vurderer det i forhold til å sikre boligforholdene til økonomisk vanskeligstilte. En stor andel av disse brukerne er yngre mennesker. På denne måten kan bostøtten ha fått en noe bedre effekt relatert til forebygging av bostedsløshet blant yngre med løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Samtidig krever arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet en mer samlet innsats i kommunen, hvor det

boligsosiale arbeidet samordnes med fattigdomssatsningen. Bostøtten vil i dette arbeidet være et av flere tilgjengelige virkemidler som kan anvendes.

Det har vært en målsetting at bostøtten skal kunne virke sammen med øvrige boligsosiale virkemidler (boligtilskudd og startlån) for at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i eid bolig. Barlindhaug og Astrup (2008) har tidligere konkludert med at det kreves en betydelig utvidelse av bostøtteordningen for å forbedre samspillet mellom de boligsosiale virkemidlene. Våre funn fra de utvalgte casene tyder på at de endringene som er gjort i bostøtteordningen ikke er tilstrekkelige for å bidra til økt samspill mellom de boligsosiale virkemidlene og etablering i eid bolig for vanskeligstilte. Her er det fremdeles forbedringsmuligheter. Dette handler om at nivået på bostøtten ikke er tilstrekkelig til at det kan bøte for svært lav lånebetjeningsevne blant mange bostøttemottakere. I en av casekommunene har de utviklet «pakker» av boligsosiale virkemidler for å kunne bidra til at store barnefamilier skal kunne etablere seg i egen eid bolig. I disse pakkene er det også kommunale boligsubsidier for å bøte på lav inntekt.

Inntektsgrensene i bostøtteordningen ligger langt lavere enn fattigdomsgrensen. Dette betyr at de som kvalifiserer seg til bostøtte vil ha behov for betydelig støtte i tillegg for å kunne betjene et startlån. Dette samsvarer med Barlindhaug og Astrup (2009) sine konklusjoner etter å ha vurdert de nye reglene for bostøtte om at skal bostøtten inngå i en virkemiddelpakke i etableringssituasjonen, må inntektsgrensene utvides betydelig. Men en utvidelse av inntektsgrensene vil også føre til økte utbetalinger av bostøtte til et større omfang av eksisterende eiere, noe som kan gjøre en utvidelse av ordningen kostbar, og lite målrettet for de som skal etablere seg for første gang i markedet (Barlindhaug og Astrup 2009). Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om bostøtten alene er det mest egnede virkemiddel for etablering av vanskeligstilte inn i egen eid bolig. I en eiersammenheng har kanskje bostøtten en viktigere funksjon i det å sette hushold i stand til å fortsette å eie sin bolig i perioder med inntektssvikt og/eller økninger i boutgiftene.

Bostøtten som virkemiddel for å bekjempe fattigdom

Den primære oppgaven til bostøtten er ikke å tette fattigdomsgapet, men å dempe konsekvensene av lavinntekt for vanskeligstiltes boforhold. Også personer med lav inntekt skal kunne etablere seg og opprettholde en god boligsituasjon. Bostøtten favner etter reformen i større grad grupper som er utsatt for fattigdom (se kapittel 5). Samtidig ligger inntektsgrensene i bostøtteordningen fremdeles langt under fattigdomsgrensen. De som mottar bostøtte har svært lave inntekter. Undersøkelsen viser at tilnærmet alle bostøttemottakere har inntekter under fattigdomsgrensen, både før og etter utbetaling av bostøtte. Bostøtten synes ikke å være noe effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen, hvis fattigdomsbekjempelse i hovedsak handler om å minimere andelen av befolkningen som lever i hushold med inntekt under fattigdomsgrensen.

Innretningen av bostøtteordningen må derfor mer eksplisitt kobles til fattigdomsbekjempelsen. Et første skritt hadde vært å sammenholde inntektsgrensene i ordningen og fattigdomsgrenser mer systematisk. Også boutgiftstaket må vurderes mot de faktiske leieprisene i markedet. Enslige i byer og pressområder med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, er fremdeles en utsatt gruppe. Det samme gjelder barnefamilier.

Hvis fattigdomsbekjempelse derimot betyr å bedre levekårene og boforholdene til de som i utgangspunktet har de laveste inntektene, ved å for eksempel overføre inntekter til dem, kan bostøtten sies å være et mer treffsikkert virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen. Men, et problem ved alle inntektsprøvede ytelser, inkludert bostøtten, er at de reduserer insentivene for mottakerne til å øke inntekten. Selv om arbeidsinsentivene har økt noe, i og med at også barnløse arbeidstakere kan ha rett til bostøtte, er den kombinerte marginaeffekten av inntektsskatt og nedtrappet bostøtte på disponibel inntekt sterk. Det skal ikke stor arbeidsinntekt til før man mister bostøtten. Det er også vanskelig å kombinere arbeid og trygd uten at man mister bostøtten. Med andre ord går deler av bostøtten dårlig sammen med arbeidslinja i fattigdomspolitikken. Utfordringen er derfor hvordan man skal kunne se de ulike fattigdomsbekjempende virkemidlene i sammenheng, og ha de rette insentivene til at personer som opplever fattigdom kan bli selvhjulpne gjennom arbeid eller stønader som sikrer et verdig liv. Flykt-

ninger og innvandrere er særlig utsatt for fattigdom. I casekommunene er det flere som peker på behovet for bedre samordning av bostøtten og introduksjonsstøtten, slik at denne gruppen kan kvalifisere til bostøtte.

Vi har vært inne på at ved en økning i (de implisitte) inntektsgrensene kan bostøtten nå flere hushold som også har svak familieøkonomi. Dette er jo opplagt korrekt. Vi vil imidlertid peke på at det ikke er opplagt at en slik økning av inntektsgrensene er den beste måten å bruke økte ressurser i bostøtten. Vi viste i kapittel 5 at mange av dem som får bostøtte har en svært svak familieøkonomi, også etter mottak av bostøtte. Hvorvidt en bør bistå flere eller om en bør gi en mer omfattende hjelp til dem som allerede er inne i systemet er jo et politisk spørsmål.

Avsluttende kommentarer

Rapporten har vist at til tross for at de nye reglene for bostøtte har ført til en økning i antall bostøttemottakere, og kommunene generelt har vært positive til regelendringene, er det fremdeles potensial til forbedringer for at bostøtten skal fungere enda bedre i tråd med intensjonene. Men diskusjonen om forbedringsmuligheter i bostøtteordningen tar opp en mye større diskusjon om boligpolitikk og fattigdomsbekjempelse generelt. Som vi har vist til, er problemene ulike hushold møter på boligmarkedet både mangefasetterte og sammensatte, og inntekt er kun én av flere faktorer som kan forårsake vansker i boligsituasjonen for et hushold (Sandlie og Nordvik 2009). Vi har kommet med noen forslag til punkter til forbedringer av bostøtteordningen, men samtidig viser også rapporten vår at en slik diskusjon også må inkludere en nærmere konkretisering av hva bostøtten skal være. Og skal bostøtten fungere etter intensjonene, særlig med hensyn på fattigdomsbekjempelse, så må også ordningen i større grad sees i sammenheng med annen politikk og virkemidler.

Summary

The aim of the Norwegian Housing Allowance is to enable low-income households to increase, or maintain, their housing consumption. The Housing Allowance is based on a “gap” notion; for households entitled, the allowance is determined as a certain percentage of their housing expenses in excess of what is considered as reasonable. *Reasonable housing expenses* increases with the household income, and there is an upper limit to eligible expenses, depending on size of family. Implicitly, this determines income limits for households that may receive the benefit.

The Housing Allowance was reformed in 2009. While it previously was reserved for families with children, old age and disability pensioners, and certain long term recipients of social welfare, now all types of low-income households may be entitled. Additionally, there previously were also certain conditions on the size and type and ownership of dwelling, now most dwellings are accepted. As part of the reform, the assessment of *reasonable housing expenses* and upper limits were revised, with the particular aim to make more families with many children eligible.

In this Research Report we present an evaluation the reform after one year’s experience with the new legislation. We discuss whether the reform has reached its housing policy aims and study the distributive effect of the reform. We have analyzed administrative register data, from The Norwegian National Housing bank, comparing the composition of recipients before and after the reform. We have also conducted a qualitative survey, interviewing administrators and politicians in a selection of municipalities.

Administrative registers show that 124.142 households were recipients of the Housing Allowance in May 2009, an increase by 15.1 per cent from May 2009. We conducted simulations on register data, combining data from 2010 with the pre-reform legislation, and found that 24 000 of the recipients in 2010 would not have been entitled to the allowance the previous year. A majority of these households were categorized as *other households*, and many of them were tenants in privately owned dwellings. Our interpretation is that

the reform actually has helped many the households it was aimed at, for example men 25 to 50 years, non-pensioners without children, and with low labour market involvement. Contrary to the aims of the reform, however, we find only a small rise in the number of families with many children.

The maximum income limits for eligibility are still somewhat below the poverty lines, so we cannot expect the Housing Allowance to close the poverty gap. The allowance redistributes income to household with very low income. Our calculations show that the allowance reduced the poverty gap with 16.1 per cent before the reform, and 16.9 per cent after the reform.

Informants from all municipalities where we did our interviews reported that expenses on social assistance had been reduced. The Housing Allowance replaced social assistance for many recipients who had earlier not been entitled to housing allowances.

Many municipalities offer rental housing to low income groups, preferably on a temporary basis. An increase in housing allowance from central government helps the tenants pay their rent, thus decreases the economic risk for local government. This should in theory increase the supply of municipal housing, but none of our interviewees reported plans for increased municipal housing. There are incentives for the tenants to stay in municipal housing, as the housing allowance is somewhat higher there than in other tenures of housing. Before the reform, municipal tenants could lose the allowance if they rented a privately owned dwelling, now all housing is treated equally. We find that in 2009 the turn-over among tenants in municipal housing was 1.25 per cent, and it fell to 0.9 per cent in 2010.

How can the Housing Allowance scheme be improved further? We conclude that the allowance has no great flaws, is a good measure to help low income groups to decent housing, but that it can be improved by expanding its costs. To strengthen low income households' situation and reduce poverty, the allowance should be increased and still more families should be entitled to it.

Litteratur

Barlindhaug og Astrup (2007) *Samspillet mellom bostøtte, boligstilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2007:7. Oslo: NIBR

Barlindhaug og Astrup (2009) *Fra leie til eie – eller delt eierskap*. NIBR-notat 2009:115. Oslo: NIBR

Bergh, Andreas (2005), 'On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?', *European Sociological Review*, 21 (4), 345–357

Fallis, G (1990), 'The Optimal Design of Housing Allowances', *Journal of Urban Economics*, Vol 27, 381–397

Fløtten, Tone og Axel West Pedersen (2008), Fattigdom som mangel på sosialt aksepterte levekår. Kap 2 i: *Fattigdommens dynamikk: perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Ivan Harsløf og Sissel Seim (red.). Universitetsforlaget.

Fløtten, T. (1999), *Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?* Fafo-rapport 303. Oslo:Fafo

Gibb, K (1995), 'A Housing Allowance for the UK? Preconditions for an Income-Related Housing Subsidy', *Housing Studies*, vol 10, 517–532

Goodman, A. C. (1995), 'Housing Demand with Transaction Costs' *Journal of Housing Economics* 4: 307–327, 1995

Gulbrandsen, L og A.W.Pedersen (2003) *Bostøtte og boutgifter* NOVA Rapport 19/02. Oslo: NOVA

Hansen, I. L. S., H. Bogen, T. Fløtten, A. W. Pedersen & J. Sørvoll (2008), *Det er jo ingen som sulter her men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Fafo-rapport 2008:18. Oslo: Fafo

Kiøsterud TW (2005), *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA Temahefte 1/05. Oslo: NOVA

Loikkanen, Heikki A. (1988), Housing Demand and Intra-urban Mobility of Finnish Housing Allowance Recipients, *Scandinavian Housing and Planning Research*, 5:159–179, 1988

Lyytikäinen T. (2008). *Studies on the Effects of Property Taxation, Rent Control and Housing Allowances*, VATT, Helsinki Report 140

Nordvik, V (2001), 'Moving Costs and the Dynamics of Housing Demand' *Urban Studies*, 19 (3), 519–533

Nordvik, V. and P. Åhrén (2005), 'The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case' *European Journal of Housing Policy*, 5 (2) 131–147

Nordvik, V (2009). 'A Just Distribution of Housing or Just a Just Distribution', Paper presentert på ENHRs konferanse Praha, 2009

Nuland, B R (2008), *Når nøden skaper overskrift. Medienes dekning av frivillige organisasjoners arbeid med fattigdom*. Fafo-rapport 2008:11. Oslo: Fafo

Quigley J.M. (1999), 'Why should Government Play a Role in Housing, A View from North America', *Housing, Theory and Society*, Vol 16. 201–203

Riksrevisjonen (2008), *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr 3:8 (2007–2008).

Samarbeidsprosjektet færre utkastelser/Oslo kommune (2006) *Sammen om å redusere utkastelser – et pilotprosjekt*. Prosjektrapport for Samarbeidsprosjektet – Færre utkastelser, Bydel Gamle Oslo

Sandbæk og West Pedersen (red) (2010). *Barns og unges levekår i lavinntektsfamilier – En panelstudie 2000–2009*, NOVA Rapport 10/10. Oslo, NOVA.

Sandlie HC. og V. Nordvik (2009), 'Utenfor de boligsosiale ordningene', NOVA Notat 1/09. Oslo, NOVA.

Shroder, M. (2002). Does housing assistance perversely affect self-sufficiency? A review essay. *Journal of Housing Economics* 11: 381–417

Østerby, S. (2007), *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*. NIBR-rapport 2004:4. Oslo: NIBR

Offentlige dokumenter og statistikk

St.meld.nr. 6 (2002–2003)

St.melding nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

Vedlegg til St.prp.nr.1 (2006–2007)

Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009)

St.prp. nr. 11 (2008–2009) Ei styrkt bustøtte

(ssb.no/iffor/tab-2010-03-11-04.html) 84:34

Vedlegg:

Kommune xxx

Att: xx

Vår ref.:

Deres ref.:

Oslo, 25.8.2010

Fafo
**Institutt for arbeidslivs-
og velferdsforskning**
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Borggata 2B

Telefon 22 08 86 60
Faks 22 08 87 00
www.fafo.no

Evaluering av endringer i bosøtteordningen

Husbanken har gitt NOVA og Fafo i oppdrag å evaluere endringene i bostøtteregelverket gjeldende fra juli 2009. Målsettingen er å gjøre en første analyse av den boligpolitiske effekten av bostøtten slik den nå er utformet og peke på mulige områder for videre forbedring. Vi vil gjerne involvere xx kommune som ett av casene i undersøkelsen.

Endringene i bostøtten var sterkt motivert av et politisk ønske om å gjøre ordningen mer effektiv som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen. Dagens regelverk har ikke lenger en forutsetning om at det er barn eller trygdede personer i husstanden for å ha krav på bostøtte. Nå kan også personer med lave arbeidsinntekter ha rett til bostøtte. Kravet om Husbankfinansiering av boligen er fjernet og kravene til boligstandard er i stor grad blitt erstattet med krav til boligens funksjon. På denne måten er ordningen blitt åpnet opp for flere. Hensikten med evalueringen er å undersøke hvilken effekt endringene i bostøttereglene har hatt for enkelthusstander, den politiske måloppnåelsen og administrative konsekvenser. Prosjektet skal belyse virkningene av endringene på kommunenes boligsosiale arbeid, på bruk og etablering av kommunale utleieboliger, på interaksjonen mellom Husbankens ulike virkemidler og for kommunalt forvaltningsarbeid.

Evalueringen vil bli basert på analyse av ulike foreliggende datakilder i Husbanken og hos SSB. I tillegg vil vi foreta en casestudie i fem kommuner/bydeler. Kommunene er valgt med henblikk på å få en viss bredde knyttet til geografi, størrelse og andel mottakere av bostøtte. Xx kommune er en av de kommunene som vi tror har erfaringer som vil gi viktig informasjon til vårt prosjekt. Vi håper derfor at dere vil delta som en av våre casekommuner. De andre kommunene som er forespurt er xxx.

Aktuelle informanter i kommunen er øverste ansvarlig for boligplanlegging, rådmenn / kommunaldirektør, samt ansvarlige innenfor administrasjonen på

relevante områder (for eksempel sosialsjef, leder boligkontor, NAV). I tillegg ønsker vi å intervju kommunalt ansatte i førstelinjen som jobber med boliger for vanskeligstilte (for eksempel boligkontor, sosialtjeneste, NAV). Om det er aktuelt ønsker vi å snakke med folkevalgte som er engasjert på området boligpolitikk og har ledende verv på relevant komitéområde. Dersom det i deres kommune finnes frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner eller andre aktører relevant for dette området kan det være interessant for oss å snakke med disse.

Vi håper at kommunen vil tillate at Fafo og NOVA inkluderer xx kommune som case i vårt prosjekt og kan bidra til at vi får intervju sentrale personer i kommunen. Vi vil ta kontakt med dere i nær framtid for nærmere avklaring.

Prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. All informasjon som blir gitt av enkeltpersoner vil bli behandlet konfidensielt. Deltakelse er selvsagt frivillig. Resultatene fra prosjektet vil bli publisert i en rapport. Prosjektperioden varer fram til desember 2010 og etter dette vil alle personidentifiserende data bli slettet.

Prosjektet har etablert en referansegruppe hvor både Husbanken, Kommunal- og regionaldepartementet samt Kommunenes Sentralforbund er representert, sammen med flere interesseorganisasjoner.

Med hilsen

Inger Lise Skog Hansen

Bjørn Nuland

Intervjuguide Bostøtte – politikere

Gi en kort presentasjon av prosjektet. Gi informasjonsskriv og evt. spørre om det er greit med opptak av intervjuet.

Intervjuene gjennomføres i utvalgte case-kommuner, og skal gjennomføres med politikere fra relevante komitéer lokalt.

Viktig at spørsmålene stilles veldig åpne slik at vurderingene kommer frem tidlig intervjuet uten at de er ledet på noen måte av spørsmålsstillinger eller tematiske vektlegginger i intervjuet. Intervjuguiden er derfor satt opp som en temaliste, der det kontrolleres at temaene er dekket inn.

Oversikt og problemforståelse

- Boligsituasjonen i kommunen
- Utfordringer knyttet til boliger og levekår for vanskeligstilte
- Grupper som er særlig utsatt i kommunen
- Tilgang på oversikter over boligsituasjon og levekårsproblemer i kommunen
- Hvordan er ansvaret for bolig forankret politisk
- Kommunen som boligeier og boligforvalter (kommunale utleieboliger)

Kommunal boligpolitikk

- Hvilket mandat er gitt administrasjonen fra politikere innenfor boligpolitikken
- Boligsosial handlingsplan og evt. prioriteringer
- Politisk engasjement og diskusjon når det gjelder boligpolitikk
- Kommunale utleieboliger – forvaltning og planer for nyetableringer
- Strategier for å sikre en god boligsituasjon for vanskeligstilte og lavinntektshushold.
- Betydningen av statlig bostøtte
- Kommunal bostøtte
- Politikeres rolle i kommunal boligplanlegging
- Samarbeid med frivillige organisasjoner/brukerorganisasjoner
- Forholdet mellom lokal boligpolitikk og fattigdomsbekjempelse
- Påvirkning på samarbeid om boligsosiale virkemidler

Bostøtteordning - effekt

- Vurdering av hvordan effekt bostøtten har lokalt for ulike grupper
- Informasjon om bostøtten og nye regler i kommunen
- Kommunal tekning rundt effekt av nye bostøtte for kommunal utleiepraksis

Forbedringsmuligheter

- Vurdering av betydningen av de nye reglene / hva er annerledes.
- Evt. forbedringsmuligheter / opplevde svakheter ved dagens regelverk
- Forbedringsmuligheter for mer effektivt virkemiddel i arbeid for sikre vanskeligstilte og personer med lav inntekt en god boligsituasjon.

Intervjuguide Bostøtte – eksterne organisasjoner

Gi en kort presentasjon av prosjektet. Gi informasjonsskriv og evt. å spørre om det er greit med opptak av intervjuet.

Intervjuene gjennomføres i utvalgte case-kommuner, og skal gjennomføres med ulike brukerorganisasjoner, frivillige organisasjoner som jobber med boligtematikk

Viktig at spørsmålene stilles veldig åpne slik at vurderingene kommer frem tidlig intervjuet uten at de er ledet på noen måte av spørsmålsstillinger eller tematiske vektlegginger i intervjuet. Intervjuguiden er derfor satt opp som en temaliste, der det kontrolleres at temaene er dekket inn.

Oversikt og problemforståelse

- Vurdering av boligsituasjonen i kommunen
- Utfordringen knyttet til sosial boligsituasjon og boliger for vanskeligstilte
- Noen grupper særlig utsatt i kommunen
- Kjennskap til boligsosial handlingsplan
- Hvordan er ansvaret for bolig forankret politisk

Aktørens rolle

- Hva er aktørens rolle lokalt arbeid med bolig for vanskeligstilte
- Hvilke tiltak / engasjement har aktøren knyttet til boligpolitikk og boligsituasjon
- Hvordan samarbeides det med kommunen

Bostøtten

- Opplevelsen av bostøtte som virkemiddel
- Kunnskap om nye regler for bostøtte
- Informasjon og opplæring fra kommune/Husbanken om boligsosiale virkemidler
- Vurdering av kommunen / Husbankens informasjon til potensielle mottakere av bostøtte
- Vurdering grupper som kvalifiserer, men evt. ikke nås i dag, evt. hvem burde kvalifisere
- Eget informasjonsarbeid

Arbeidet med å bekjempe bostedsløshet og fattigdom.

- Kunnskap/erfaring med planer eller strategier for å bekjempe bostedsløshet/fattigdom
- Involvering i prosessen med utvikling av planer, og kommunens praksis.
- Vurderinger av bostøtten som virkemiddel for å bekjempe fattigdom og bostedsløshet.
- Vurdering av den kommunale innsatsen

Forbedringsmuligheter

- Vurdering av betydningen av de nye reglene / hva er annerledes.
- Evt. forbedringsmuligheter / opplevde svakheter ved dagens regelverk
- Forbedringsmuligheter for mer effektivt virkemiddel i arbeid for å sikre vanskeligstilte og personer med lav inntekt og høye boligutgifter en god boligsituasjon.

Intervjuguide Bostøtte – kommunalt ansatte

Gi en kort presentasjon av prosjektet. Gi informasjonsskriv og evt. å spørre om det er greit med opptak av intervjuet.

Intervjuene gjennomføres i utvalgte case-kommuner, og skal gjennomføres med ulike ledd i kommunens hjelpeapparat/ledelse:

- Rådmann eller annen kommunaldirektør og lignende med ansvar for kommunal boligplanlegging
- Kommunalt ansatte i førstelinja som jobber med bolig for vanskeligstilte (boligkontor, sosialtjeneste, NAV-kontor)
- Kommunale ansatte ledere innenfor relevante etater (Boligkontor, sosialkontor, servicetorg, kommunekasserer, flyktningkonsulent)

Viktig at spørsmålene stilles veldig åpne slik at vurderingene kommer frem tidlig intervjuet uten at de er ledet på noen måte av spørsmålsstillinger eller tematiske vektlegginger i intervjuet. Intervjuguiden er derfor satt opp som en temaliste, der det kontrolleres at temaene er dekket inn.

Oversikt og problemforståelse

- boligsituasjonen i kommunen
- utfordringer knyttet til boliger for vanskeligstilte
- organisering av arbeidet
- boligsosial handlingsplan – evt. hovedprioriteringer
- kartlegginger av bruk av bostøtte i kommunen

Betydningen bostøtten har for kommunal boligpolitikk og i arbeidet med å bekjempe bostedsløshet og fattigdom.

- kommunal praksis i arbeid med bostøtten
- erfaringer med bruk av bostøtten
- opplevelse / vurdering av endring med nye regler
- foretatt beregninger av hvordan nye bostøttereglene slår ut

Betydning for utleieetablering og praksis

- bostøtteendringenes betydning for etablering av nye utleieboliger (kommunale og private til kommunal disposisjon)
- bostøtteendringenes betydning for kommunal boligpolitikk /kommunale boliger
- påvirkning av tildelingspraksis til ulike utsatte grupper
- påvirkning av botid i kommunale boliger (evt. endring etter revidering)
- påvirkning av muligheten for overgang fra kommunalt disponerte bolig til egen eid eller leid bolig

Jobbing med vanskeligstilte og etablering på boligmarkedet

- arbeid med etablering av vanskeligstilte og bostøtte som virkemiddel i dette
- informasjon og opplæring i de nye reglene for bostøtte
- endringer i målgruppen, nye målgrupper og hvem faller utenfor

- bostøtteendringene og betydning for det kommunale vs. det private leiemarkedet.
- sammenhengen mellom ulike boligsosiale virkemidler (for eksempel bostøtte, boligtilskudd og startlån), og inntektsberegning.
- bruk av kommunal bostøtte / evt. endring i kommunal ressursbruk etter endringene

Bostøtte som del av strategi for å forebygge fattigdom og bostedsløshet:

- kommunens strategi for å bekjempe bostedsløshet
- lokale utfordringer i arbeidet med å bekjempe bostedsløshet
- bostøtten og fattigdomsbekjempelse, evt. arbeid og strategier

Informasjon / hvordan nå potensielle mottakere:

- informasjonsarbeid om bostøtteordning
- hvordan jobbet for å nå ulike potensielle målgrupper; eldre, trygdede, yngre med lav inntekt, enslige forsørgere.
- grupper som det er vanskelig å nå
- vurdering av Husbankens informasjonsarbeid
- Samarbeid mellom NAV og kommunale etater utenfor NAV

Implementering av nye regler og bistand fra Husbanken

- implementering og informasjon om nye regler i kommunen (bredt / ulike etater)
- kunnskap i relevante etater om nye bostøtteregler
- opplæring av ansatte
- støtte fra husbanken i informasjon og opplæring om nye regler
- påvirkning på kommunens økonomi på litt lengre sikt

Forbedringsmuligheter

- Vurdering av betydningen av de nye reglene / hva er annerledes.
- Evt. forbedringsmuligheter / opplevde svakheter ved dagens regelverk
- Forbedringsmuligheter for mer effektivt virkemiddel i arbeid for sikre vanskeligstilte og personer med lav inntekt en god boligsituasjon.