

Bostøtten i Norden

Oppsummeringsrapport etter Nordisk seminar ved Husbanken, Oslo 2. juni 2005

Hans Christian Sandlie

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Innledning – bakgrunnen for seminaret

Den 2. juni 2005 arrangerte Husbanken et nordisk seminar om bostøtten i Norden. Formålet med seminaret var å utveksle erfaringer om de ulike nordiske landenes bostøtteordninger og få en oversikt over de ulike landenes ambisjoner knyttet til disse. Seminaret ble støttet av Nordisk ministerråd og ble avholdt i Husbankens lokaler i Oslo.

Seminaret henvendte seg primært til departementer og offentlige institusjoner som har ansvar for utviklingsarbeid, analyse, administrasjon og statistikk for bostøtteordningene, men det deltok også forskere fra flere av landene.

Det var til sammen i overkant av 40 deltakere fra Finland, Island, Sverige og Norge. Landenes bostøtteordninger ble presentert av representanter fra landene selv. I tillegg ble det også gitt en kort presentasjon av Danmarks bostøtteordning på bakgrunn av informasjon som var blitt sendt på forhånd til Husbanken.

Denne sluttrapporten har som formål å gi en kort oppsummering av de viktigste punktene som ble presentert og tatt opp i løpet av seminaret. Rapporten følger i stor grad dagsordenen for seminaret.

Introduksjon – Per Åhren (Husbanken)¹

Bostøtte er en langvarig behovsprøvd støtte til hushold som er knyttet til boligkonsum. Bostøtten i de nordiske landene er i stor grad avhengig av husholdenes inntekt, husholdningenes størrelse og deres bostgifter.

Flere av de nordiske landene bruker bostøtten til å påvirke både boligkonsum og inntektsdistribusjon. Ved at flere av boligkravene har blitt tillempet og mindre restriktive, har bostøtten gradvis gått fra å være en støtte til boliginvestering og -konsum til en inntektsstøtte. Bostøtten kan med andre ord sies å ha blitt forskjøvet fra boligpolitikk til sosialpolitikk.

Bostøtten har blitt stadig viktigere som boligpolitisk instrument i de senere årene, delvis på grunn av restruktureringen av, eller nedskjæringene i det generelle subsidieringssystemet innenfor boligsektoren. Norge har for eksempel sluttet med generelle subsidier for boliger og har i stedet konsentrert subsidiene på behovsprøvde investerings- og bostøtter.

Tabell 1 viser utviklingen i utbetalingen av bostøtten som prosentandel av BNP og i faste priser. Tabellen viser at i løpet av perioden 1980 – 2002 økte bostøtteutbetalingenes andel av BNP i Danmark og Finland. I Norge og Sverige sank andelen. Denne utviklingen brakte bostøtteutbetalingene til omtrentlig det samme nivå i Danmark, Finland og Sverige, mellom 0,6 til 0,7 prosent av BNP. Om vi ser på utviklingen i de absolutte prisene, ser vi at de danske utbetalingene til bostøtte i 2002 er 2,75 ganger så høy som i 1980. Tilsvarende tall for Finland er 2,88, for Sverige 0,88 og for Norge 1,46.

Tabell 1. Samlede utbetalinger til bostøtte som prosentandel av bruttonasjonalprodukt og i nasjonalvaluta i 2002 priser.

	Danmark		Finland		Island		Norge		Sverige	
	%	Million DKK	%	Million EURO	%	Million ISK	%	Million NOK	%	Million SEK
1980	0,45	3 401	0,40	310	--	--	0,16	1 226	1,10	16 453
1985	0,46	4 633	0,38	337	--	--	0,13	1 145	0,66	10 532
1990	0,70	6 950	0,35	380	--	--	0,14	1 185	0,66	12 241
1995	0,85	8 902	0,76	805	0,04	274	0,15	1 621	1,11	21 049
2000	0,70	8 938	0,65	865	0,09	659	0,11	1 708	0,66	14 570
2002	0,69	9 363	0,64	892	0,12	933	0,12	1 791	0,61	14 406

¹ For en nærmere introduksjon om bostøtteordningene i Norden, se kapittel 9 i Martti Lujanen (2005): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Boken er utgitt av Nordisk ministerråd.

Viktigheten av bostøtten som boligpolitisk instrument kan også beskrives ved å se på hvor stor andel av den samlede offentlige støtten til boligformål som går til bostøtte. Tabell 2 viser utviklingen i bostøtteutbetalinger i forhold til den samlede støtten til boligsektoren, målt som de ulike landenes årlige pengeforbruk. Tabellen viser at bostøtten står for en stor andel av de totale subsidiene til boligsektoren (inklusive skattesubsidieringer) i Finland og Sverige, men en liten andel i Island og Norge. Danmark står i en slags mellomposisjon.

Tabell 2: Bostøtte som prosentandel av den samlede støtten til boligsektoren.

	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>	<i>Island</i>	<i>Norge</i>	<i>Sverige</i>
1980	9	28	-	2	32
1985	11	23	-	2	22
1990	17	22	-	3	18
1995	23	39	4	9	29
2000	24	51	11	9	45
2002	..	56	15	8	50

Tabell 3 viser at antall hushold som mottar bostøtte har steget stort gjennom perioden i Danmark og Finland, både i absolutte tall og som prosentandel av det totale antall husholdninger. En særlig skarp økning er synlig i perioden mellom 1990 og 1995. Tabellen viser også at det er store forskjeller i andel husstander som mottar bostøtte mellom Island og Norge på den ene siden, og Danmark, Finland og Sverige på den annen side. Bare omkring 6 prosent av de islandske og norske husstandene mottok bostøtte i 2002, sammenlignet med omkring 20 prosent i Danmark, Finland og Sverige.

Tabell 3: Antall hushold (i 1000) og andel av det totale antall husholdninger som mottar bostøtte.

	<i>Danmark</i>		<i>Finland</i>		<i>Island</i>		<i>Norge</i>		<i>Sverige</i>	
	<i>Antall</i>	<i>%</i>	<i>Antall</i>	<i>%</i>	<i>Antall</i>	<i>%</i>	<i>Antall</i>	<i>%</i>	<i>Antall</i>	<i>%</i>
1980	250	13	327	17	-	-	137	8	1 248	36
1985	322	15	338	18	-	-	125	7	918	25
1990	413	19	339	17	-	-	123	6	..	..
1995	506	22	458	21	1,3	1,2	135	7	1 131	28
2000	499	21	476	21	4,2	4,0	110	6	718	23
2002	504	21	481	20	6,0	5,5	117	6	671	20

Modellen i figur 1 gir en indikasjon på hvordan ulike bostøtteordninger kan forstås og sammenlignes. Bostøtteordningene har egne regelverk som gir beskrivelser av hvilke restriksjoner og formål som er knyttet til ordningene. Regelverkene er kompliserte og varierer forholdsvis mye i lengde, hvor 49 sider er minst og 229 sider er det mest omfangsrike. Det er knyttet flere resultatmål om fordeling og effektivitet i bostøtteordningen. I tillegg kommer

noen bieffekter av ordningen som er mer eller mindre intenderte. Restriksjonene i bostøtteordningen skal sikre en best mulig måloppnåelse i forhold til rettferdig fordeling av støtten, både horisontalt og vertikalt, samt en kostnadseffektiv bruk av ordningen.

Figur 1: En modell for hvordan ulike bostøtteordninger kan sammenlignes.

Regelverk	Restriksjoner	Resultat
<i>Veiledning for bostøtten</i>	{ <i>Horisontal rettferd</i> <i>Vertikal rettferd</i> <i>Kostnadseffektivitet</i> }	<i>Effektivitet</i>
		<i>Fordeling</i>
<i>49 – 229 sider tekst</i>		<i>Bieffekter</i>

Finland – Keijo Tanner (Miljøministeriet/bostadsavdelning)

Finland har tre ulike bostøttesystemer; et generelt eller allment, et for pensjonister og et for studenter. Det generelle bostøttesystemet ble innført i 1975.

1. Viktige tidspunkter i utviklingen av det allmenne bostøttesystemet

Det allmenne bostøttesystemet ble planlagt og utviklet som en del av det boligpolitiske støttesystemet. I defineringen av støtten ble de rimelige boutgiftsandelene tilpasset og bostøtten kunne bare innvilges til de rimelige boutgiftene, som defineres med hensyn til rimelige arealgrenser etter antall personer i husholdet og med maksimale boutgifter per kvadratmeter/måned.

En årsak til nedskjæringene av bostøtten var den sterke økonomiske nedgangskonjunkturen på 1990-tallet som førte til mange reduksjoner i grunnfinansieringene i den allmenne bostøtten.

I 1993 ble boutgiftsandelene hevet, slik at ca. 70 000 støttemottakere mistet sin støtte totalt sett.

I 1995 og 1996 ble bostøttebeløp redusert generelt ved at boutgiftsandelene ble hevet gjennom hele inntektsskalaen. Arealgrenser for hushold med én til tre personer ble senket med 3 kvadratmeter og maksimale boutgifter ble generelt senket.

I 1998 ble kravene til bostøtten forbedret ved at inntektsgrensene som berettiger til maksimumsstøtte ble hevet (særlig for hushold med én til to personer). Denne forandringen var en del av reformen som forbedret koordineringen mellom bostøtten og utkomststøtten.

I 1998 ble formuesbegrepet endret, slik at den delen av formuen som overstiger en viss grense ut fra husholdet størrelse blir 15 prosent betraktet som inntekt. Tidligere hadde man ikke innvilget bostøtte om husholdet hadde en slik formue.

I 2000 begynte man også å justere bostøttebeløpet i forhold til endringer i boutgifter (tidligere ble beløpet bare justert ut fra endringer i inntekten).

I **2000** ble koordineringen mellom den allmenne bostøtten og botillegget for studenter forbedret. I reformen ble ca. 20 000 studerende par flyttet til målgruppen for botilleggssystemet. Etter reformen er alle andre studerende, foruten barnefamilier og de som bor i eide boliger, berettiget bostadstillegg. I denne sammenhengen ble også støtteprosenten av bostadstillegg hevet fra 67 prosent til 80 prosent, som er det samme som støtteprosenten i den allmenne bostøtten.

I **2002** ble nivået for maksimale boutgifter generelt hevet (nivåhevning og strukturelle endringer).

I **2005** ble justeringen av bidraget endret i forhold til endringer i inntekter. Tidligere ble støttebeløpet justert da inntektene hadde steget eller sunket med minst 160 Euro i måneden. Etter reformen blir støtten justert da inntektene har steget med 300 Euro i måneden eller sunket med 160 Euro i måneden.

2. Nåværende tilstand og problemer med den allmenne bostøtten

Den allmenne bostøtten har ikke hatt en "naturlig" utvikling, siden forandringer i inntekt og boutgifter og til slutt boutgiftersandelene som er det viktigste defineringsselementet i bostøttesystemet. Det allmenne bostøttesystemet har med årene blitt manipulert med for å høyne boutgiftsandelene og selv boutgiftsnormene har blitt endret tilfeldig. Det eneste målet har vært å spare i bostøtteutgiftene.

En viktig trend i utviklingen av den allmenne bostøtten var den sterke reduksjonen i inntektsnivået som fulgte i kjølvannet av den økonomiske nedgangskonjunkturen på 1990-tallet, og som førte til strukturelle endringer i mottakergruppene for bostøtten. Nedskjæringer i bostøttesystemet, økonomisk nedgangstider med stadig lavere inntekter og det sterkt økende antall arbeidsløse hushold førte til en "stempling" av bostøttesystemet. Denne endringen førte etter hvert til en stadig mer likeartede hushold i bostøtten.

Som en følge av endringene i bostøttesystemet ble hushold med stadig lavere inntekter berettigede til bostøtte. Det allmenne bostøttesystemet, som i utgangspunktet hadde vært et system for hushold med lave og gjennomsnittlige inntekter hadde nå blitt redusert til et system av hushold med lave inntekter. Bostøttesystemet hadde blitt etablert for å være et boligpolitisk

støttesystem for en aktiv befolkning med formålet at de skulle forbedre sine boforhold og oppnå en rimelig boligstandard.

Utgangspunktet for det allmenne bostøttesystemet er boutgiftsandelene som hadde blitt definert ut fra inntektsnivå og antall personer i husholdet. Boutgiftsandelene ble definert slik at selv hushold med de laveste inntektene kunne leve uten å senke den nødvendige levestandarden. Alle hushold betalte alltid sin egen del av boutgiftene. For hushold med lave inntekter var denne egenandelen svært lav. I målgruppen for det allmenne bostøttesystemet var også hushold med gjennomsnittlige inntekter. Nå er dette endret, slik at tegningen av bostøttesystemet slutter på for lavt nivå.

Arbeidsløsheten

I 1991 var antall mottakere av den allmenne bostøtten 146 274. Antall arbeidsløse var da 33 016 som var i underkant av 23 prosent av alle mottakerne. I 2004 var det totale antallet mottakere 159 298 og antall arbeidsløse var 103 108, som var omkring 65 prosent av alle mottakerne. Den største gruppen i det allmenne bostøttesystemet var arbeidsløse hushold som ikke kan få dekket sine utgifter til å bo gjennom dagpengene for arbeidsløse. Formålet har vært at dagpengesystemet for arbeidsløse ikke kompenserer for boutgifter, siden det finnes et bostøttesystem. At bostøttesystemet blir stigmatisert av et stort antall arbeidsløse gjenspeiles i utviklingen av husholdsstrukturen.

Antall mottakerhushold i 1990 var 110 488, hvorav 16 179 (14,6 %) var hushold med aleneboende. I 2004 var 82 978 av alle 159 298 hushold aleneboende. Andelen aleneboende var 52 prosent. Og omvendt; andelen av barnefamilier med bostøtte har blitt lavere.

Antall studerende som mottar allmenn bostøtte sank kraftig i 2000. Da ble omkring 20 000 studerende par flyttet til målgruppen for "bostadstillægssystemet".

Siden inntektsnivået for bostøttehushold har sunket betyr dette at en større del av bostøttemottakerne enn tidligere er berettiget til det maksmale bostøttebeløpet. I 2004 er andelen hushold som er berettigede til maksimal bostøtte ca. 54 prosent.

Problem med boutgiftsnormene

Et stort problem i det allmenne bostøttesystemet nå for tiden er boutgiftsnormene; arealgrenser og maksimale boutgifter per kvadratmeter. De reelle boarealene og de reelle boutgiftene overstiger arealgrenser og maksimale boutgifter stadig oftere. En årsak til problemet med normene er at de har blitt anvendt som et middel for å spare bostøtten. En annen årsak er at særlig maksimale boutgifter ikke har blitt justert tilsvarende som husleieøkningen for støttemottakerne. Det er problematisk å anvende boutgiftsnormene for besparinger.

Det er svært vanskelig for vanlige hushold med bostøtte å forstå at arealgrensene blir mindre. Like vanskelig er det å forstå at bostøttebeløpet ikke øker når husleiene stiger. Årsaken er at de øvre beløpene for boutgifter ikke har blitt justert tilsvarende som husleieøkningene. I tillegg til at bostøttemottakerne ikke forstår situasjonen, øker også boutgiftsandelene selv om man ikke bevisst har besluttet å øke dem.

Andelen av overskridninger av boutgiftsnormene har øket kraftig. Situasjonen kan beskrives med følgende figurer:

Sammenligning av det allmänne bostadsbidraget og utkomststödet

I 1998 ble kravene til bostøtte forbedret ved at inntektsgrensene som berettiger til maksimumsbidrag ble høynet (særlig for hushold med 1-2 personer). Denne forandringen var en del av den reformen som forbedret sammenligningen mellom allmenn bostøtte og utkomststöd

Som utgangspunkt for koordineringen var ideen at støtte for å bo primært skulle betales gjennom bostadsbidragssystemet. Dette forutsetter at bostadsbidraget betales maksimalt selv til inntektsnivåene som tilsvarer beløpet for utkomststödet. På dette inntektsnivået burde man ikke en gang betale egenandelen. Nå for tiden betales egenandelen av hushold på utkomststödnivå slik man kan se av figur 6. Den maksimale bostøtten burde strekke seg til et nivå som defineres i figur 7. I figuren likestilles det nåværende bidragsnivået med nivået i 1994.

Selv om kravene til bostadsbidrag ble forbedret for hushold med 1-2 personer, er barnefamilienes inntektsgrenser for maksimalt bostadsbidrag ennå et problem. Nå betales utkomststöd for å dekke egenandelen av bostadsbidraget.

3. Utviklingsbehov og fremtidsutsikter

De viktigste sakene som gjelder forbedringer av bostøttesystemet er;

- Justeringer av boutgiftsnormer (=boutgiftstak) slik at de bedre tilsvare de reelle boutgiftene.
- Justeringer av arealgrenser for å bedre svare til boligenes reelle areal.
- Utbedringer av bevilgningene til bostøtte, slik at man regner støtten med hjelp av rimelige helhetsboutgifter eller forandringen av defineringen av de rimelige boutgiftene
- Forbedre bostøtten slik at inntektsgrensene for maksimalt utbetalt støtte heves, slik at koordineringen med utkomststøtten fungerer bedre
- Reformene forutsetter at de kan finansieres med bostøtteanslag som ikke er høyere enn det nåværende. Redusert behov for bostøtteanslaget forutsetter dog at selv arbeidsløsheten skal være mindre enn nå.

Sverige – Martin Hedenmo og Jan Henrikson (Boverket)

Er bostøtten en del av bolig- eller sosialpolitikken?

Regelendringer 1997

Bostøtten blir mer og mer en støtte til enslige forsørgere i leieboliger.

Jan Henrikson pekte på tre store endringer i det svenske bostøttesystemet; 2. juni 2005, 1997, 1989.

Boligstøtte versus allmenn konsumpsjonsstøtte

Fremtredende barneperspektiv i den svenske bostøtteordningen; ”hvert barn skal ha eget rom”

Svensk forskning – Cecilia Enström Öst (IBF)

Cecilia Öst presenterte noen foreløpige resultater fra sin forskning i forbindelse med hennes doktorgradsprosjekt. En del av denne avhandlingen skal behandle effektene av nedskjæringene som ble gjennomført i det svenske bostadsbidragssystemet i 1997. Hovedformålet med regelendringene var å redusere kostnadene med bostadsbidraget.

Prosjektet har vært interessert i å studere i hvilken grad disse regelendringene er av en slik art at de kan føre til vanskeligheter med å opprettholde bostadsbidragets boligpolitiske mål, det vil si at barnefamilier skal kunne bo i gode og romslige boliger og ikke trangbodde. Den offentlige definisjonen av trangboddhet er at hvert barn skal kunne ha tilgang til eget soverom.

Antall barn i familier med bostadsbidrag har blitt redusert siden 1996/1997 – årene regelforandringene ble innført. Det er også mulig å se at andelen trangbodde barn i familier med bostadsbidrag har økt etter 1996. Dette kan være en positiv effekt av regelforandringen, med andre ord at systemet har blitt mer treffsikkert. For å vite dette sikkert er det imidlertid nødvendig å gjøre statistiske beregninger.

Öst har gjennom forløpsanalyser studert om regelforandringene har påvirket husholdenes mobilitet. Hun finner at arealbegrensningen har ført til at husholdenes mobilitet har blitt redusert. De husholdene som likevel flytter har en tendens til å flytte til mindre boliger. Man kan også se redusert mobilitet hos de hushold som påvirkes av ulike inntektsgrenser, men reduksjoner er dog ikke like stor som for de husholdene som påvirkes av arealbegrensningen.

Dette er et pågående prosjekt, og man studerer for tiden i hvilken grad regelendringene har hatt effekt på trangboddhet, det vil si i hvilken grad de har medført at husholdene flytter inn i trangboddhet. Man kan likevel allerede nå si at det finnes tegn på at regelforendringene har innebåret en økt "innlåsnings-effekt", det vil si at man har mindre mulighet til å tilpasse sin boligsituasjon etter de endringene man har i behov over tid.

Formålet med bostadsbidraget har vært omdiskutert i Sverige og man er ikke enige – verken innenfor partiene eller mellom blokkene – om den i hovedsak skal være et boligpolitisk instrument eller en generell inntektsstøtte. Fra og med 2006 vil bostadsbidraget økes med 50 kroner per barn, det vil si en økning i den delen av bostadsbidraget som ikke er knyttet opp til bosituasjonen. Med denne endringen mener man at systemet blir mer treffsikkert, siden familier med mange barn er de som har dårligst inntekter. Støtten blir på denne måten en generell inntektsstøtte der foreldrene selv får avgjøre hva de vil konsumere for pengene. Det vil med andre ord si at man vektlegger valgfriheten til selv å vurdere hva man har behov for. Om man fokuserer på barna, så innebærer dette at barna er avhengig av at foreldrene også vurderer barnas beste og at foreldrene forstår hva som er best for barna; det svenske bostadsbidraget har og har hatt et sterkt barneperspektiv.

Et problem som blir det blir pekt på i den svenske debatten omkring bostadsbidraget er at argumentet om at husholdene skal ha et boligkonsum som er til det beste for barna er blitt glemt. Man frykter at formålet med å ha en boligrettet støtte. Formålet med en boligrettet støtte er at den reduserer de relative prisene på boliger i forhold til annet konsum, det vil si man øker incitamentet for å konsumere bolig og slik sett forsøker man å forsikre seg om at støtten kommer barna til gode.

Island - Elín Gunnarsdóttir (Kommunenes utjevningsfond) og Óskar Páll Óskarsson (Socialministeriet)

1. Viktige tidspunkter i utviklingen av bostøtten

Island innførte bostøtten i 1995. Bostøtten gis kun til de som leier bolig i det private markedet. Gjennomføringen av bostøtteordningen er en oppgave for både staten og kommunene. Bostøtten er finansiert av staten og kommunene. Statens bidrag blir betalt ut gjennom Kommunenes utjevningsfond. Statens andel i bostøtteordningen var 60 prosent, mens kommunenes andel var 40 prosent.

I begynnelsen var det opp til kommunene selv om de vil betale ut bostøtte eller ikke. Av totalt 172 kommuner bestemte 28 kommuner seg for å gi bostøtte. Det totale antall støttemottakere var 1 249.

I 2005 gis det bostøtte i henhold til Lov 1997 nr 138 med to endringer fra 2001 og 2002. Bostøtten gis ikke lenger bare til dem som leier på det private boligmarkedet, men kan også gis til dem som leier på det sosiale boligmarkedet, på studentbyer, skoleinternat og bokollektiv for handikappede. Gjennomføringen av bostøtteordningen er nå en oppgave for kommunene (fra 1. januar 1998). Bostøtteordningen er fremdeles finansiert av kommunene og Kommunenes utjevningsfond, men fordelingen av finansieringsandelene er endret. Utjevningsfondets andel av bostøtten er beregnet til 36,5 prosent, mens kommunenes andel er beregnet til 63,5 prosent.

Alle kommuner er nå pliktige til å gi bostøtte, dersom det foreligger søknader. Av totalt 101 kommuner (antall kommuner er redusert) beregner 94 kommuner å gi bostøtte i 2005. Det anslås at det totalt vil være omkring 12 290 støttemottakere.

2. Oppgavefordeling i dagens bostøtteordning

Kommunene skal ta imot søknader fra enkeltpersoner, beregne og betale ut til dem i henhold til Lov 1997 nr 138 og gjeldende Forskrift 2003 nr 118 med endringer. De skal også klargjøre søknader til Kommunenes utjevningsfond om refundering av utbetalt bostøtte til enkeltpersoner. I tillegg leverer kommunene de årlige kalkylene om beregnet bostøtte (1.

desember) og leverer oversikter for siste års bostøtteutbetalinger til Kommunenes utjevningsfond. Disse oversiktene skal være gjennomgått og undertegnet av kommunenes revisor.

Samrådskomité for bostøtte følger med gjennomføringen av gjeldende lover og forskrifter for bostøtten. De reviderer lover og forskrifter, og legger frem endringsforslag for statsråden. De samler også inn statistiske opplysninger om antall støttemottakere, deres livssituasjon og opplysninger om type utleieboliger. Komiteen gir ut en årlig rapport.

Den Rådgivende komité for Kommunenes utjevningsfond er sammensatt av representanter fra stat og kommuner. Komiteens formann er utnevnt av statsråden. Komiteen legger frem forslag for statsråden om fondets planlagte dekningsrate (prosentandel) for kommunene. Forslagets grunnlag er de planer kommunene har sendt inn per 1. desember hvert år, og de midler som fondet har til disposisjon, jamfør Lov 1995 nr 5 om kommunes inntektskilder fra 1. januar 2003.

Kommunenes utjevningsfond skal utarbeide en betalingsplan for fondet med grunnlag i kommunes innsendte planer om utbetaling av bostøtte og de midler som fondet har til disposisjon for oppgavene. De har også ansvar for bearbeidelsen av kommunenes kvartalsvise søknader om dekning av utgifter til bostøtte og tildeling av kvartalsvise bevilgninger til kommunene (jf. Forskrift 2003 nr 122 om bostøtte). Utjevningsfondet har videre ansvar for revisjon av årets tildeling med grunnlag i oppgjør undertegnet av kommunes autoriserte revisorer og gi informasjon til kommunene. De har for eksempel en hjemmeside med informasjon om bostøtte og gir ut kvartalsvise nyhetsbulletiner om utbetaling av støtte, antall søkere og den gjennomsnittlige husleien som støttemottakerne betaler.

3. Årsaker til den betydelige økningen i de totale utgiftene

Det har vært en stor prisøkning på faste eiendommer de siste årene (1999-2005), spesielt i Reykjavik og omegn. Etterspørselen har økt etter utleieboliger, noe som har ført til at husleiene har økt betraktelig. Husleien for vanlige utleieboliger har økt mest.

Regjeringen har gjennomført en kampanje for å øke tilbudet av utleieboliger (2001-2005). Det er blant annet blitt gitt lån for inntil 2 200 utleieboliger i løpet av fire år.

Noen kommuner har økt leien for sosiale utleieboliger på grunn av renteøkningen for kommunene. Kommunenes subsidiering av husleien er redusert, slik at husleien er satt nærmere de reelle kostnadene. Tilgjengelig økte bostøtten til disse leietakerne.

Det er ført en stor debatt i mediene, noe som har gjort leietakerne bedre opplyst om sin rett til bostøtte.

4. Endringer i lover og forskrifter de siste årene

I 1997 blir leieinntekt skattet som kapitalinntekt. Dersom leien ikke anses for å være næringsdrift, betaler utleier nå 10 prosent kapitalskatt av leieinntekt. Leieinntekten ble tidligere betraktet som lønnsinntekt (39 prosent statsskatt), men det var tillatt med et bestemt fradrag i forbindelse med driftskostnadene for boligen (før 1997). Endringen førte til redusert skatteunndragelse, og antall husleieavtaler økte.

I 2000 økte bostøtten til barnefamilier (jf. Forskrift 2000 nr 9 om endring av Forskrift 1999 nr 4 om bostøtte). Det ble tatt mer hensyn til barn (støtten for hvert barn økte med NOK 200 i måneden). Det ble også tatt mer hensyn til leiebeløpets størrelse (den prosentvise andel av leiebeløp mellom NOK 2 000 og 4 500 ble økt fra 12 til 15 prosent). Maksimal bostøtte ble også økt fra NOK 2 100 til 2 500 per måned.

I 2000 blir det også tatt mer hensyn til leiebeløpets størrelse (jf. Forskrift 2000 nr 898 om endring av Forskrift 1999 nr 4 om bostøtte); økt fra 15 prosent av husleiebeløp mellom NOK 2 000 og 5 000 per måned. Leietakerne kunne ha høyere inntekt; inntektsgrensen ble økt fra NOK 160 000 til 200 000 per år. Maksimal bostøtte ble økt fra NOK 2 500 til 3 100 per måned.

I 2001 får grupper som lever under spesielle forhold rett til bostøtte (jf. Lov 2001 nr 52 om endring av Lov 1997 nr 138 om bostøtte). Dette gjaldt handikappede beboere som leier rom i bokollektiv for handikappede. Kravet er at de har eget rom og bad. Elever i videregående skole og universitets- og høyskolestudenter som leier hybel på skoleinternat og studentby blir også inkludert. Kravet er at de har adgang til felles stue, bad og kjøkken. Dette er en særregel fordi det ikke kan utbetales bostøtte for hybelleie til andre.

Fra årsskiftet 2001/2002 blir bostøtten ikke lenger regnet som skattepliktig inntekt (jf. Lov 2001 nr 133). Endringen førte til en stor økning i antall støttemottakere.

5. Bostøttens innvirkning – hvem får bostøtte?

De største gruppene av bostøttemottakere finner vi blant aleneboende kvinner (32 prosent), aleneboende menn (26 prosent) og enslige mødre (24 prosent). De minste mottakergruppene utgjøres av ektepar/samboere med barn (9 prosent), ektepar/samboere uten barn (6 prosent) og enslige fedre (2 prosent).

I forhold til livssituasjon, er den største gruppen av bostøttemottakere i arbeid (38 prosent). Deretter følger handikappede (23 prosent), studenter (20 prosent) og alderspensjonister (13 prosent) som de nest største gruppene. Arbeidsløse (5 prosent) og hjemmearbeidende (1 prosent) utgjør de minste mottakergruppene ut fra livssituasjon.

Det er bare leietakere som har krav på bostøtte, og den største gruppen av bostøttemottakere finner vi blant de som bor i vanlige utleieboliger (49 prosent). Deretter utgjør beboere i sosiale utleieboliger den nest største gruppen (34 prosent). Studenter i studentbyer og skoleinternat utgjør den minste gruppen (13 prosent), mens de som bor i bokollektiv utgjør den minste gruppen av bostøttemottakere (4 prosent).

6. Generelt om bostøtte og forholdet til annen støtte

Bostøtten kommer bra ut for dem som har lav inntekt. Støtten er bedre for barnefamilier enn for familier uten barn. Hensynet til husstandens samlede inntekt blir vurdert uavhengig av antall familiemedlemmer (samme inntektskriterier for enkeltpersoner og ektepar). En type støtte reduserer en annen støtte.

Støtten fra Rikstrygdeverket/Folketrygden holdes utenfor inntektsberegningen i forhold til bostøtte (man får altså ikke redusert støtte ved å motta disse typene av offentlig støtte). Eksempler på slike typer av støtte er barnetilskudd, uførepensjon, garantert minsteinntekt og alderspensjon.

Høyere bostøtte fører til høyere husleie. For eksempel ble bostøttens skatteplikt avskaffet i 2002. Redusere husleiesubsidier for de sosiale utleieboligene som kommuner og organisasjoner eier, for eksempel boliger for studenter og handikappede.

7. Bostøttens fremtid – endringer

I juli 2003 ble det nedsatt en komité av Sosialdepartementet. Denne komiteen skulle gå igjennom situasjonen på leiemarkedet og komme med forslag som kunne føre til et økt tilbud av utleieboliger. Komiteen la frem sine forslag i november 2004.

Komiteen foreslår at følgende faktorer blir undersøkt nærmere:

1. Bostøtte: Bostøtteordningen har i betydelig grad redusert boligutgiftene for leiere med lav inntekt. Det foreslås at bostøtteordningen videreutvikles. Blant annet foreslås det økt støtte til dem som er dårligst stilt på leiemarkedet.
2. Etableringsstøtte: Det foreslås å gi etableringsstøtte til bygging av utleieboliger til eldre, handikappede, studenter og andre som lever under vanskelige forhold med lav inntekt og liten formue.
3. Bygningslov og bygningsforskrifter: Det foreslås å redusere byggekostnadene for utleieboliger. Videre foreslår man å øke fleksibiliteten når det gjelder minstestørrelsene på rom og lagerplass, samt gjøre reglene for balkonger og vaskerom mer romslige (avskaffe plikten og gjøre reglene for minstestørrelse mer romslige). I tillegg ønsker man å øke mulighetene for unntak fra bestemmelsene i bygningsforskriftene eller forenkle denne prosessen. Forslagene betyr ikke en reduksjon i kravene til boligens kvalitet; det kreves fortsatt gode utleieboliger.
4. Økt tilbud av tomter for utleieboliger: Det foreslås at man skal øke tilbudet av tomter til bygging av utleieboliger, særlig i Reykjavik og omegn.
5. Økt informasjon: Det foreslås økt informasjon, som skal gjøre det mulig for alle å finne ut om det er mest rasjonelt å eie eller leie bolig. Man ønsker å informere om leietakernes og utleiernes rettigheter og plikter, samt informere leieformidlere og andre mellomledd om de regler som gjelder for leiemarkedet. Man ønsker også å øke distribusjonen av Lov om husleie og husleieavtaler.

Norge – Per Åhren (Husbanken)

I Norge har *arbeidslinjen* og *fattigdomsfeller* vært sentrale temaer i de senere årenes utvikling av bostøtteordningen. Dette har ført til økt fokus på marginaleffekter i bostøttesystemet sett i sammenheng med andre inntektsrelaterte overføringer og skattesystemet.

Kravene til boligene har blitt mer tillempet og liberalisert med årene. Dette har ført til at bostøtten gradvis har blitt forskjøvet fra boligpolitikk til sosialpolitikk.

I 2004 ble det lagt frem en boligmelding, hvor det ble presentert en omlegging av støtten til boligsektoren fra en støtte koblet til bolig (investeringsstøtte) til støtte koblet til person/hushold (bostøtte). Man ønsker altså en økt satsing på bostøtte.

Bostøtten har vist en svak effekt på tilbudet av boliger, men har derimot vist en større effekt på fordelingen av boligmassen.

1. Endringer i de senere årene

Det er blitt nedsatt en arbeidsgruppe i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som skal se nærmere på en samordning av statlig og kommunal bostøtte (ca. 30 kommuner, særlig storbykommuner, har en slik ordning).

Det er blitt vedtatt en satsing på analyser av bostøtte i statsbudsjettet. I 2005 er det blitt bevilget 1 million kroner. Man ønsker en gjennomgåelse av regelverket med tanke på å forenkle reglene og forsøke å øke måloppnåelsen. Husbanken har startet dette arbeidet.

Husbanken har også startet en modernisering av EDB-systemet for bostøttebehandling.

2. Kommende endringer

- Fjerne arealkravet for alle boliger
- Fjerne finansieringskravet for alle boliger
- Inkludere foreldre med delt omsorg for egne barn

3. Norsk forskning – Viggo Nordvik (NOVA)

Det er ikke gjort mye forskning på det norske bostøttesystemet. I de senere årene er det imidlertid blitt gjennomført noen korte forskningsprosjekter med finansiering fra Husbanken. Her blir noen av de mest sentrale funnene presentert:

Bostøtten i Norge skal gjøre det mulig for lavinntektshushold å øke eller opprettholde deres boligkonsum. For å identifisere lavinntektshushold og for å sikre en ønsket vertikal rettferdighet reduseres bostøtten etter økende inntekt. Marginaleffekten av økt inntekt for bostøtten i forhold til økende inntekt er forholdsvis høy. I samspill med det generelle skattesystemet kan dette produsere en avhengighetskultur og en dempende effekt på tilbudet av arbeidskraft.

En avhengighetskultur vil kunne føre til at man forblir mottakere av boligstøtte i lengre perioder (teoretisk sett). Dette prosjektet indikerer imidlertid at dette ikke er tilfelle for enslige forsørgere og barnefamilier. Omkring 30 prosent av støttemottakerne fra disse gruppene faller ut av systemet årlig. Videre synes sannsynligheten for å falle ut av systemet å være uavhengig av hvor lenge man har vært støttemottaker.

Hovedprinsippet i den norske bostøtteordningen er at bostøtten beregnes med utgangspunkt i det høyeste beløpet av alminnelig og personlig inntekt hentet fra ligningen to kalenderår forut for det tidspunktet bostøtten beregnes for. For hushold i en akutt vanskelig økonomisk situasjon kan dette være problematisk. Det er derfor innført en ordning hvor man kan søke om å få lagt faktisk inntekt til grunn for bostøtteberegningen². Analyser som er gjennomført, indikerer klart at det ikke er noe særlig omfang av bruken av faktisk inntekt i stedet for ligningsinntekt. Det er blant ”andre stønadsberettigede”, en gruppe som primært består av folk med sosialhjelp som hovedinntektskilden, man finner den største andelen med bruk av faktisk inntekt. Andelen er imidlertid ikke større enn 4 prosent.

Mange av dem som bor i kommunale boliger får bostøtte. Dette har to viktige implikasjoner. For det første vil utformingen av regelverket for bostøtten påvirke betalingsevnen til beboerne, noe som igjen kan påvirke den kommunale husleiefastsettelsen. Samtidig utgjør de

² Reduksjon av inntektsgrunnlaget som følge av en vesentlig inntektsnedgang har forekommet i forskjellige varianter helt fra bostøtten ble innført. Fra 2004 ble mottakerne pliktige til å også melde fra vesentlig inntektsoppgang.

kommunale leietakerne en stor del av bostøttemottakerne (bostøttemottakerne utgjør ca 50 prosent av de kommunale leietakerne, mens de utgjør omkring 7 prosent av de private leietakerne og omkring 5 prosent av alle hushold). Måten de kommunale leiene fastsettes, og ikke minst nivået på dem, vil derfor i stor grad påvirke den samlede utbetalingen av støtte.

De analysene som er gjort viser ganske tydelig at de kommunale boligene og bostøtten er komplementære virkemidler som virker som en helhet i forhold til en viktig del av målgruppen for den boligsosiale politikken.

Analyser viser at husleiene i kommunale boliger har steget atskillig sterkere enn konsumprisindeksen gjennom hele perioden som ble undersøkt (1995 til 2003). De billigste kommunale leieboligene har hatt en stigning i leienivået som overstiger veksten i medianen og for de dyreste kommunale leieboligene. Storbyene har hatt en litt svakere økning i de kommunale husleiene enn landet forøvrig.

Danmark

Danmark hadde dessverre ingen mulighet til å stille med deltakere på seminaret. Det ble derfor kun presentert et begrenset tallmaterialet fra den danske bostøtteordningen.

I tillegg ble det kort innformert om den danske reformen av boligstøtteavgivningen som nettopp er gjennomført. Reformen ble startet opp i 1998 og ble gjennomført i årene 1999 til 2004. Et nytt regelverk for boligstøtten ble derfor gjeldende fra og med 2004. Formålet med reformen var å forenkle beregningsreglene, samt målrette boligstøtten mot husstander med størst behov og sikre at husstandene "økonomiserer" tilstrekkelig med boligforbruket.

Hvorfor er bostøtten så liten i Norge? – Axel W. Pedersen (NOVA)

Fattigdomsforsker Axel W. Pedersen fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) holdt et foredrag under nevnte tittel, hvor den norske bostøtten ble sett i forhold til andre overførings- og støtteordninger.

I utgangspunktet er det liten tvil om at bostøtten er liten i Norge, både mål som andel av samlede sosiale utgifter og som andel av samtlige husstander som mottar bostøtte. I Europa er det imidlertid stor variasjon i forhold til bostøttens andel av samlede sosiale utgifter. Norge ligger på bunn (0,6 prosent) sammen med Island (0,7 prosent) og Tyskland (0,7 prosent), mens de angelsaksiske landene Irland (3,3 prosent) og Storbritannia (5,4 prosent) ligger på topp. I Norden ligger Danmark (2,3 prosent) og Sverige (2 prosent) på topp, mens Finland ligger i en slags mellomposisjon (1,1 prosent). Når vi ser på andelen av samtlige husstander som mottar bostøtte, ligger Norge (6 prosent) også på bunn sammen med Island (5 prosent). Danmark, Sverige og Finland ligger rimelig likt omkring 20 prosent.

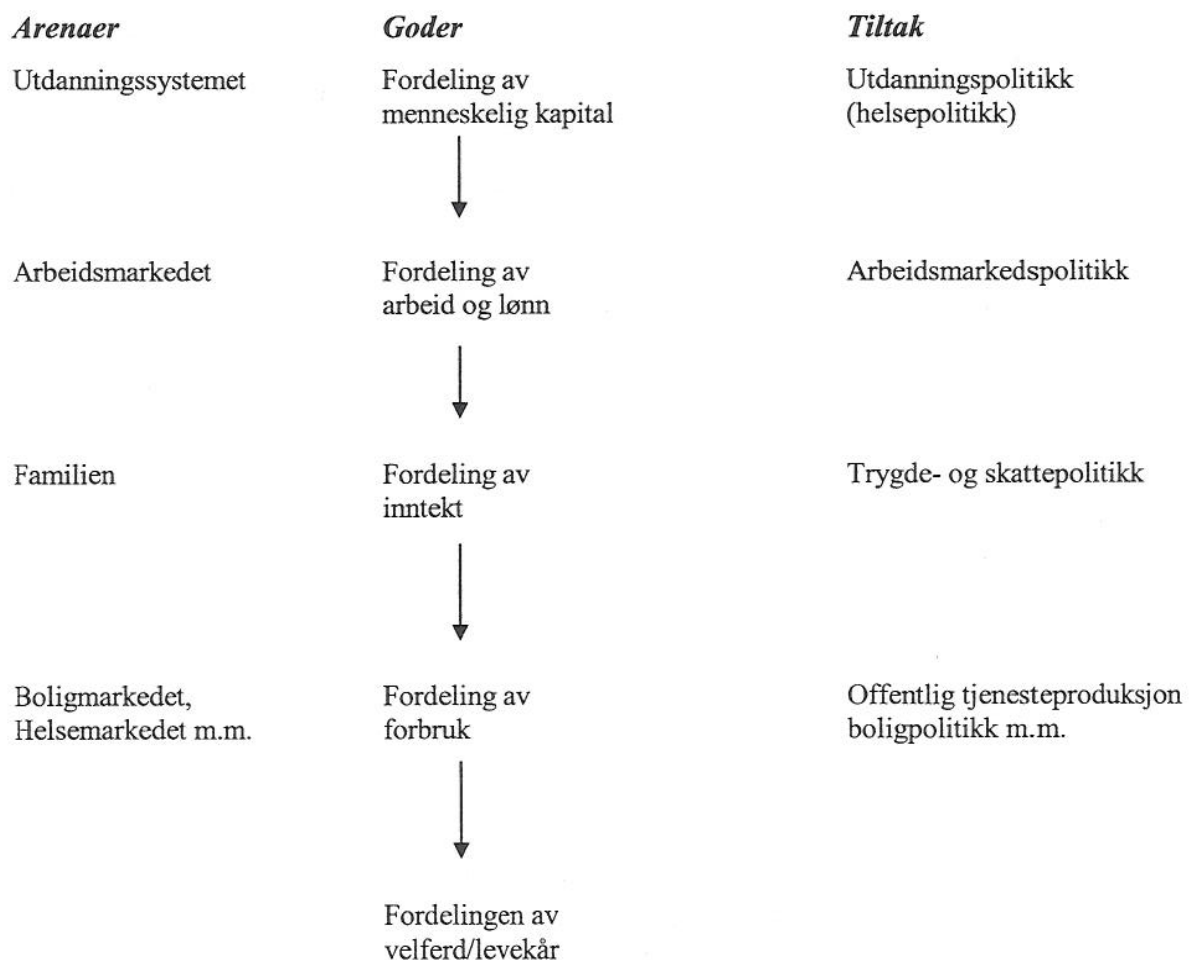
Pedersen argumenterte for at bostøtten må forstås som en ordning hvor formålet med ordningen ligger i grenselandet mellom fordeling (sosialpolitikk) og adferdspåvirkning (boligpolitikk). Som en forsøksvis funksjonell definisjon ble bostøtten definert som en *inntektsprøvd støtte til boligkonsum*. Spørsmålet som kan reises er om Norge muligens har andre ordninger som tilfredsstiller denne definisjonen. I 1998 ble for eksempel anslått at 58 prosent av utbetalt sosialhjelp ble gitt som støtte til boligutgifter. Muligens bør man derfor inkludere deler av sosialhjelpen når man skal vurdere hvor stor "bostøtten" er i Norge.

Som en annen mulig forklaring på hvorfor den norske bostøtten er så liten, ble det pekt på noen særtrekk ved den norske bostøtten: For det første ble det pekt på at den norske bostøtteordningen har et vanskelig gjennomtrengelig regelverk. Det kan være komplisert å beregne om man har krav på bostøtte og eventuelt hvor mye man har krav på i støtte. Dette kan muligens bidra til et underforbruk av ordningen. For det andre har man en progressiv inntektsprøving i bostøttesystemet, som i visse inntektsintervall kan føre til svært store marginalskatteeffekter. For det tredje kan det synes som om det ligger en vilkårlig innebygget ekvivalensskala i bostøtteordningen, fordi ordningen er lite sjenerøs mot store barnefamilier. For det fjerde benytter man foreldede (2 år gammel ligningsinntekt) og delvis irrelevante

inntektsopplysning i inntektsberegningen for bostøtten. Dette kan medføre et unødvendig effektivitetstap.

Avslutningsvis ble det presentert en mulig forklaringsmodell hvor behovet for og bruken av bostøtten blir sett i en større fordelingspolitisk sammenheng (se nedenfor). Modellen bør leses og forstås i et livsløpsperspektiv, hvor enkeltmennesket lever igjennom ulike faser av livet med tilhørende viktige arenaer. Poenget er at ulike typer politikk forsøker å jevne ut forskjeller som skapes på de ulike arenaene. Når man kommer til boligkonsum, kan man altså spørre seg om utjevningspolitikken har vært så vellykket slik at bostøtten er mindre nødvendig.

Figur: Fordelingspolitikkenes tiltakskjede.



Avslutning

I den avsluttende diskusjonen ble det særlig pekt på problemet med at regelverket for bostøtteordningene ofte tilpasses økonomiske budsjetttrammer. Regelverket skal i utgangspunktet være et middel for å nå (for)målet med ordningen, men i en budsjetttilpasning er man ofte ikke bevist diskusjonen og defineringen av målet med ordningen. Man står altså i en fare for i stedet for å tilpasse regelverket til politisk vedtatte formål, så tilpasses heller regelverket og restriksjonene til økonomiske budsjetttrammer.

Et formål med bostøtte er at den skal fungere som et sikkerhetsnett i tider med store endringer i husholdenes inntekter eller boutgifter. Dette kan skape problemer i forhold til behovet for politisk og budsjettmessig kontroll. En kraftig økning i bostøtteutbetalinger kan være et resultat av konjunkturedgang og høy arbeidsledighet. Dette kan føre til krav om restriksjoner i forhold til subsidier, noe som for eksempel skjedde i Finland på midten av 1990-tallet. Det samme skjedde i Sverige i 1997, når bostøtteutbetalingene over statsbudsjettet ble sterkt dempet ved å regulere boarealet, eller gulvplassen, som tilfredsstilte kravet om støtte.

Det fremgikk av seminaret at det var verdifullt å formidle erfaringer fra arbeidet med bostøtten; regelverk, effektivitet og utviklingstendenser. Det bør derfor satses på å bygge opp et nettverk av fagfolk som i departement og myndigheter arbeider med bostøtte og utvikling av bostøtten i de nordiske landene. Med jevne mellomrom bør det også organiseres lignende seminarer.

Avslutningsvis kan det også nevnes at forskere fra Sverige, Finland og Norge ble enige om å opprette et nettverk hvor de kunne informere hverandre om erfaringer fra egen forskning omkring bostøttesystemene