

Per Medby

Omlegging av bostøtten i 2009

Evaluering av det kommunale
finansieringsbidraget



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Omlegging av bostøtten i 2009

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2011:13

Sosial boligpolitikk i Norge
- kartlegging av offentlig ressurspolitikk

NIBR-rapport 2010:17

Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer

NIBR-rapport 2010:15

Boligmarked og flytting i storbyene

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og
kan bestilles fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Per Medby

Omlegging av bostøtten i 2009

Evaluering av det kommunale
finansieringsbidraget

NIBR-rapport 2011:11

Tittel: **Omlegging av bostøtten i 2009**
Evaluering av det kommunale finansieringsbidraget

Forfatter: Per Medby

NIBR-rapport: 2011:11
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-880-1

Prosjektnummer: O-2903

Prosjektnavn: Evaluering av det kommunale finansieringsbidraget ved omlegging av bostøtten i 2009.

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Per Medby

Referat: Rapporten undersøker eventuelle endringer i kommunenes utgifter som følge av at den statlige bostøtteordningen ble utvidet i 2009.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2011

Antall sider: 49

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet som i september 2010 lyste ut et anbud om å evaluere det kommunale finansieringsbidraget ved omlegging av bostøtten. Oppdraget ble tildelt Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Prosjektleder har vært Per Medby (NIBR) som også har skrevet rapporten. Prosjektet har hatt et omfang som tilsvarer en arbeidsinnsats på i overkant av ett månedsverk.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med følgende medlemmer:

- Einar Magnus Aarskog, Kommunal- og regionaldepartementet
- Sven Olav Gunnerud, Kommunal- og regionaldepartementet
- Helge Skaven Seierstad, Kommunal- og regionaldepartementet
- Steinar Østerby, Husbanken
- Trond Hjelmervik Hansen, Kommunenes Sentralforbund
- Tor Jørgen Tofte, Bergen kommune

Det er avholdt tre møter i referansegruppa. Vi vil takke referansegruppa for mange gode kommentarer på møtene.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har vært benyttet som underleverandør. Vi takker vår kontaktperson der, Mads Ivar Kirkeberg for leveransene.

Vi vil også takke Steinar Østerby for å ha levert oss data fra Husbankens bostøtteregister.

Departementets kontaktpersoner har vært Einar Magnus Aarskog og Sven Olav Gunnerud. Vi takker dem for god kontakt i et prosjekt med visse metodiske utfordringer.

Verken referansegruppa, underleverandører eller oppdragsgiver har noe ansvar for konklusjoner og vurderinger i rapporten. Disse står utelukkende for vår regning.

Oslo, april 2011

Olaf Foss
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	8
1 Innledning.....	10
2 Den statlige bostøtten.....	13
2.1 Statlig bostøtte omfang og utvikling	13
2.2 De viktigste endringene ved 2009-reformen.....	16
2.3 Når bostøtten nye mottakere og i så fall hvilke?	18
3 Statlig bostøtte og relaterte virkemidler	21
3.1 Kommunal bostøtte.....	21
3.2 Sosialhjelp til boligformål	26
4 Tidligere beregninger av kommunale innsparinger ved ny bostøttemodell	30
5 Empirisk analyse av substitusjon mellom statlig bostøtte og sosialhjelp	34
5.1 Datakilder	34
5.2 Resultater – nasjonalt nivå.....	36
5.3 Resultater – ulike kommunetyper	43
6 Konklusjoner.....	48
Litteratur	49

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Folketall i kommunene i de fire sentralitets- klassene 2009	15
Tabell 2.2	Sum utbetaling til bostøtte og antall bostøtte- mottakere totalt og m.h.t. sentralitet 2009. Utbetaling i 1000 kroner	16
Tabell 3.1	Antall kommuner med kommunal bostøtte og antall mottakere av kommunal bostøtte totalt og m.h.t. sentralitet 2009.....	23
Tabell 3.2	Kommuner med egen kommunal bostøtteordning ...	24
Tabell 3.3	Sum utbetaling til sosialhjelp og antall sosialhjelpsmottakere totalt og m.h.t. sentralitet 2009	27
Tabell 3.4	Beregnet sosialhjelpsutbetaling til boligformål 2009 etter sentralitet	29
Tabell 5.1	Bostøtte 2009 fordelt på måned	36
Tabell 5.2	Bostøttemottakers husholdstype	37
Tabell 5.3	Andre kjennetegn ved bostøttemottaker	38
Tabell 5.4	Gjennomsnittlig beløp i bostøtte og sosialhjelp(kroner) for husholdninger som har vært inne i bostøtteordningen	38
Tabell 5.5	Andel mottakere av bostøtte og sosialhjelp blant nye og gamle mottakere med inntektsopplysninger...	39
Tabell 5.6	Sosialhjelpsutbetalinger 2008 etter sentralitet (kommunetyper).....	44
Tabell 5.7	Sosialhjelpsutbetalinger 2008 etter sentralitet (kommunetyper).....	45
Tabell 5.8	Gjennomsnittlig sosialhjelpsbeløp per sosialhjelpsmottaker og per innbygger i de tre største byene 2008.....	45

Tabell 5.9	Sum utbetaling til bostøtte totalt og prosentvis økning i bostøtteutbetalingene 2008-2010 m.h.t. sentralitet 2010. Utbetaling i 1000 kroner	47
Tabell 5.10	Prosentvis økning i samlet bostøtteutbetaling i utvalgte sentrale kommuner 2008-2010.....	47

Figuroversikt

Figur 2.1	Antall bostøttemottakere per første termin 2001-2010.....	13
-----------	---	----

Sammendrag

Per Medby

Omlegging av bostøtten i 2009

Evaluering av det kommunale finansieringsbidraget

NIBR-rapport: 2011:11

Denne rapporten undersøker hvordan kommunale utgifter har blitt påvirket av omleggingen av den statlige bostøtteordningen fra 1. juli i 2009.

Omleggingen av den statlige bostøtten har medført at flere har blitt inkludert i ordningen og dermed potensielle besparelser for kommunene m.h.t. redusert bruk av sosialhjelp og muligens også redusert bruk av kommunal bostøtte.

Når ordningen ble innført ble det forutsatt at kommunene ville få innsparinger på 30 prosent av kostnaden ved omleggingen av bostøtten i 2009. Det ble derfor bestemt at 30 prosent av kostnadene skulle dekkes gjennom trekk i rammetilskuddet til kommunene.

Anslagene hadde svakheter både ved at de måtte gjøres før ordningen trådte i kraft og ved at de var basert på dårlige data for nye mottakere. Denne rapporten har som formål å undersøke eventuelle besparelser i kommunal sektor på en bedre måte enn det som var mulig i beregningene som ble utført i forkant av bostøtteomleggingen.

Hovedandelen av potensielle kommunale innsparinger ved bostøtte er knyttet til reduserte sosialhjelpsutbetalinger og det legges derfor mest vekt på å analysere substitusjon mellom bostøtte og sosialhjelp. Vi vil imidlertid også diskutere eventuell substitusjon mellom statlig og kommunal bostøtte.

Anslag vi har gjort basert på koblinger fra Statistisk Sentralbyrås inntektsstatistikk viser at utvidelsen av den statlige bostøtteordningen vil medføre besparelser for kommunene m.h.t. sosialhjelpsutbetalinger på mellom 300 og 400 millioner kroner. Estimaten er selvsagt beheftet med usikkerhet.

Vi vil konkludere med at det ikke er grunnlag for å fastslå at de beregnede innsparingene har vært for store og dermed heller ikke at det kommunale finansieringsbidraget har vært for høyt. Vi oppfatter det fortsatt slik at forutsetningen om at kommunene vil få innsparinger på 30 prosent ved omleggingen av bostøtten er rimelig.

Det er grunn til å anta at mesteparten av besparelsene i sosialhjelp kommer i sentrale strøk. Det var også i sentrale strøk at sosialhjelpsutbetalingene var høyest før omleggingen.

Når det gjelder kommunal bostøtte venter vi ikke større reduksjoner der fordi målgruppene for den kommunale bostøtten er de som var inne i den gamle statlige bostøtteordningen. Det kan imidlertid komme besparelser som følge av at enkelte kommuner med få mottakere av kommunal bostøtte avvikler sine ordninger. Dette vil imidlertid uansett ikke utgjøre store summer.

Summary

Per Medby

The 2009 restructuring of the housing allowance system

An evaluation of the municipal financing contribution

NIBR Report: 2011:11

This report investigates the impact on municipal spending of the restructuring of the state housing allowance system, which came into force July 1 2009.

The restructuring of the state housing allowance system has increased the number of eligible households under the system and resulted therefore in potential savings for the municipalities, i.e. from lower spending on social assistance and possibly also on the municipal housing allowance.

The estimates display weaknesses in that they had to be made before the system came into force and because they were based on inadequate data on the new recipients. This report seeks therefore to explore possible savings in the municipal sector in a better way than was possible when estimates were calculated in the period leading up to the restructuring of the housing allowance system.

In that most of the potential savings under municipal housing allowance scheme are connected with lower spending on social benefits, the analysis of substitution between housing allowance and social benefit will be given most attention. We will, however, also discuss possible substitution between the state and municipal housing allowance.

Estimates we have made based on linkages from Statistics Norway's income statistics show that the widening of the state housing allowance system will result in savings for the municipalities in terms of social benefit outlays for new recipients

of between 300 and 400 million kroner. The estimates are of course uncertain.

There is therefore no evidence to say that the estimated savings have been too large, or indeed that the municipal financing contribution has been too high. We consider it still to be the case that the assumption that the municipalities will enjoy savings of 30 per cent from the restructuring of the housing allowance system is a reasonable one.

There is reason to presume that most of the savings in social benefit spending will be made in central areas of the country. It was precisely in central areas where social benefit payments were highest before the restructuring.

As regards the municipal housing allowance, we do not expect to see larger reductions there because the target group for the municipal housing allowance scheme is the same as under the old state housing allowance system. Savings may occur, however, as a result of municipalities with small numbers of municipal housing allowance recipients discontinuing their schemes. In any event, though, the sums involved here would not be significant.

1 Innledning

Denne rapporten undersøker virkninger av at den statlige bostøtten ble utvidet fra 1. juli i 2009¹ på kommunenes bruk av sosialhjelp og kommunenes bruk av egne kommunale bostøtteordninger.² Vi vil også undersøke eventuelle virkninger på økonomien i kommunale utleieboliger.

Anslag utført av Medby (2008) som ble lagt til grunn ved omleggingen av bostøtten tydet på at utvidelsen av bostøtteordningen ville medføre 50 000 nye mottakere etter 3 år, d.v.s. innen juli 2012. Seinere har man kommet til at dette anslaget sannsynligvis var for høyt. En ny rapport, Nordvik m.fl. (2011), avdekket at per mai 2010 hadde 24 000 nye mottakere kommet til og rapporten anslo antall nye mottakere på lang sikt til å være 35 000.

Selv om antall mottakere har økt, kan overgangen til ny bostøtteordning også ha ført til at noen har falt ut av ordningen, selv om det finnes en overgangsordning. Verken frafall eller overgangsordningen behandles her.³

Medby (2008) anslo besparelser i sosialhjelp på 440 millioner på lang sikt som følge av at bostøtteordningen ble utvidet. Anslaget var basert på at hele økningen i bostøtten vil medføre redusert sosialhjelp. Kommunal- og regionaldepartementet tok hensyn til at

¹ Jf. St. prp. nr. 11 (2008-2009) *Ei styrket bustøtte*

² En del kommuner har egne bostøtteordninger i tillegg til den statlige bostøtteordningen som gjelder i hele landet. Vi omtaler disse ordningene nærmere i kapittel 3.

³ Nordvik m.fl. (2011) viser at det er få husholdninger som har falt ut av bostøtteordningen.

det ikke nødvendigvis var slik og anslo det langsiktige innsparingspotensialet til å være rundt 400 millioner kroner.⁴

På grunnlag av dette ble det forutsatt at kommunene ville få innsparinger på 30 prosent av kostnaden ved omleggingen av bostøtten i 2009. Det ble derfor bestemt at 30 prosent av kostnadene skulle dekkes gjennom trekk i rammetilskuddet til kommunene.

Bevilgningsøkningen som følge av forslaget til ny bostøtte var om lag 300 mill. kr i 2009. Reformen ble iverksatt 1. juli 2009. Det ble som nevnt lagt til grunn at innsparingene for kommunene ville utgjøre 30 prosent av kostnaden. På denne bakgrunn ble rammetilskuddet til kommunene redusert med 90 mill. kr i budsjettet for 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2008-09).

I budsjettet for 2010 ble det på samme måte foretatt trekk i rammetilskuddet til kommunen. Av en samlet kostnadsøkning på 500 mill. kr som følge av ny bostøtteordning var kommunenes bidrag 150 mill. kr som ble trukket fra rammetilskuddet, jf. St.prp. nr. 1 (2009-10).

Av den grunn ble det også i budsjettet for 2011 foretatt et tilsvarende uttrekk fra rammetilskuddet til kommunene som i 2009 og 2010, jf. St.prp. nr. 1 (2010-11).

Anslagene for potensielle kommunale innsparinger så bort fra innsparinger som følge av bedret bostøtte for ”gamle” mottakere. Det ble også sett bort fra innsparingseffekter som følge av at økt statlig bostøtte kunne medføre redusert kommunal bostøtte i de kommuner som hadde egne kommunale bostøtteordninger.

Dette prosjektet vil forsøke å utføre en mer tilfredsstillende analyse av besparelsene i kommunal sektor enn det som var mulig i beregningene som ble utført i forkant av bostøtteomleggingen, som både hadde svakheter ved at de måtte gjøres før ordningen trådte i kraft og ved at de var basert på dårlige data hva gjelder anslag for nye mottakere.

⁴ 400 millioner tilsvarte 30 prosent av merkostnadene ved bostøtteordningen på lang sikt slik man da anslo at de ville være basert på simuleringer. Siden et lavere antall enn forutsatt kom inn ordningen og det aldri var forutsatt at virkningene skulle komme umiddelbart tilsvarer ikke 400 millioner trekket som ble gjort i rammeoverføringene.

Hovedandelen av potensielle kommunale innsparinger ved bostøtteomleggingen er knyttet til reduserte sosialhjelpsutbetalinger og vi vil derfor legge vekt på å analysere substitusjon mellom bostøtte og sosialhjelp. Vi vil imidlertid også analysere substitusjon mellom statlig og kommunal bostøtte og eventuelle virkninger på økonomien i de kommunale utleieboligene.

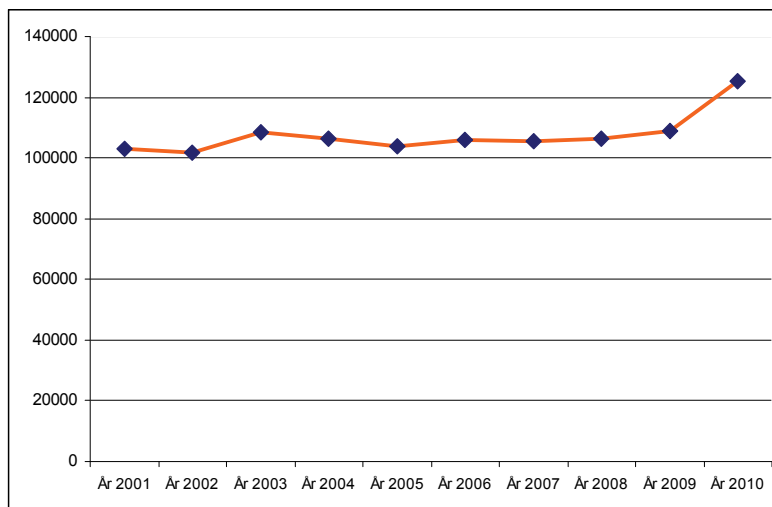
Rapporten er disponert på følgende måte. Kapittel 2 gir en oversikt over den statlige bostøtteordningen og endringene som ble foretatt 1. juli 2009. Kapittel 3 presenterer statlig bostøtte sett i relasjon til andre virkemidler. Kapittel 4 gjør en kritisk vurdering av de tidligere beregningene ut fra dagens situasjon. I kapittel 5 utfører vi empiriske analyser basert på data fra Statistisk Sentralbyrås inntektsstatistikk. Rapporten oppsummeres i kapittel 6.

2 Den statlige bostøtten

2.1 Statlig bostøtte omfang og utvikling

Antall bostøttemottakere vil variere med når på året dette måles. Figur 2.1 viser antall mottakere per første termin (januar-mai) 2001-2007. I tillegg er det rapportert antall mottakere per juni for 2008-2010. Bostøtteordningen ble endret vesentlig f.o.m. 1. juli 2009. Vi ser at antallet bostøttemottakere var forbausende stabilt fram til endringen.⁵

Figur 2.1 *Antall bostøttemottakere per første termin 2001-2010*



Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet. St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2002-2011.

⁵ I figuren er det kun 2010 som er påvirket av endringen siden antall mottakere i 2009 er basert på juni-tall, altså før endringen ble iverksatt.

Formålet med den statlige bostøtten er gitt i bostøtteforskriftens § 1:

§ 1. Føremål

Bustotta skal sikre dei med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad.

Bostøtteordningen er den mest omfattende boligpolitiske overføringsordningen til husholdninger. Tall fra Husbanken viser at Utbetalinger til statlig bostøtte har økt fra omlag 1,79 milliarder til 2,70 milliarder i perioden 2001 - 2009.

Tabell 2.1 viser en inndeling basert på sentralitet. Vi baserer oss på Statisk Sentralbyrås indeks for sentralitet fra 1994, seinest revidert i 2008. Indeksen omfatter følgende fire hovednivåer for sentralitet, alt etter reisetid fra de forskjellige sentertypene:

3 = Sentrale kommuner

2 = Noe sentrale kommuner

1 = Mindre sentrale kommuner

0 = Minst sentrale kommuner

En kommune har sentralitet 3 når befolkningstygdepunktet ligger innenfor 75 minutters reisetid (for Oslo er dette 90 minutter) fra et tettsted med minimum 50 000 innbyggere. Mange kommuner rundt Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har sentralitetsgrad 3. Sentralitet 2 betyr at det er maksimum en times reisetid fra et tettsted med minimum 15 000 innbyggere mens sentralitet 1 innebærer at det er maksimum tre kvarter til et tettsted med minimum 5 000 innbyggere. Sentralitet 0 gjelder kommuner som ikke oppfyller noen av disse kriteriene og omfatter vel en tredjedel av landets kommuner.⁶

⁶ Det er imidlertid under en tiendedel av befolkningen som bor i de minst sentrale kommunene.

Tabell 2.1 *Folketall i kommunene i de fire sentralitetsklassene 2009*

Sentralitet	2009	
	Folketall	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	461 517	9,5
1 Mindre sentrale kommuner	303 064	6,2
2 Noe sentrale kommuner	836 407	17,2
3 Sentrale kommuner	3 257 211	67,0
Totalt	4 858 199	100,0

Kilde: Kvinge og Medby (2011) basert på KOSTRA

Tabellen på neste side viser fordeling av bostøtten med hensyn til sentralitet. Størsteparten av bostøtten ble tildelt i de mest sentrale strøkene (sentralitetsklasse 3). Dette har sammenheng med at en høy andel av landets befolkning bor i disse kommunene. Andelen av bostøtten som gikk til de ulike kommunetyperne i 2009 tilsvarte omtrent andelen av befolkningen som bodde her samme år.⁷

Når det gjelder fordeling over kommunetyper av antall mottakere, synes minst sentrale, mindre sentrale og noe sentrale kommuner å ha litt større andel mottakere enn det befolkningsgrunlaget skulle tilsi, mens det motsatte er tilfellet for sentrale kommuner.

⁷ Vi ser at sum utbetalinger i KOSTRA er forskjellig fra Husbankens tall.

Tabell 2.2 *Sum utbetaling til bostøtte og antall bostøttemottakere totalt og m.h.t. sentralitet 2009. Utbetaling i 1000 kroner*

Sentralitet	2009 - utbetalinger		2009 - mottakere	
	Sum utbetaling	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	214 374	8,4	10 639	10,1
1 Mindre sentrale kommuner	158 740	6,2	7 256	6,9
2 Noe sentrale kommuner	478 243	18,7	21 271	20,3
3 Sentrale kommuner	1710 752	66,8	65 746	62,7
Totalt	2 562 108	100,0	104 912	100,0

Kilde: Kvinge og Medby (2011) basert på KOSTRA

2.2 De viktigste endringene ved 2009-reformen

Bostøtteordningen ble reformert sterkt f.o.m. 1. juli 2009. To egenskaper ved den gamle ordningen var hovedbegrunnelsene for reformen, jf. St.prp. 11 (2008-2009). For det første ble reformen begrunnet med at mange med svak økonomi og høye bostøttegifter falt utenfor den gamle ordningen fordi de ikke var trygdet eller barnefamilier. Dette var nok typisk korttidsmottakere av sosialhjelp. For det andre fanget ikke den ”gamle” ordningen opp behovene til barnefamilier i tilstrekkelig stor grad.

Det ble derfor ikke lenger stilt krav om at husholdninger uten barn skulle motta trygd for å få bostøtte. Krav til utforming ble forenklet og krav til finansiering av boligen ble fjernet. Endringen i bostøtteordningen var sterkt motivert av et politisk ønske om at ordningen skulle bli 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. En ønsket også mer likebehandling og et enklere, enhetlig regelverk.

I Stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 11, 2008-2009) ble det vektlagt at bostøtten i likhet med andre velferdsordninger skulle motivere til arbeid. Samtidig skulle en stimulere til kommunal utbygging av flere utleieboliger ved at kommunene fikk større trygghet for betaling av husleie.

Bostøtten skal som hovedregel dekke en viss andel – 70 prosent både før og etter reformen – av husholdningens boutgifter som overstiger en rimelig egenandel – og som er under boutgiftstaket. For beboere i kommunale boliger er denne dekningsgraden 80 prosent.

Egenandelen skal avspeile hva det er rimelig at folk skal kunne betale selv for bolig, gitt husholdningens bruttoinntekt og tallet på personer som skal forsørges av den. For husholdninger med inntekter opp til en nokså lav grense, som stiger med antallet personer i husholdningen, settes egenandelen til et visst beløp. Egenandelen trappes så opp for høyere inntekter fordi man kan forvente at husholdninger med høyere inntekt kan dekke en større boutgift selv. Over en viss inntekt er den videre opptrappingen progressiv, det vil si at egenandelen øker stadig sterkere for høyere inntekter. Den konkrete utformingen er vist i forskriftens § 9.

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. Takene er ulike for ulike husholdningsstørrelser og det er også enkelte geografiske områder som har høyere boutgiftstak enn resten av landet, se forskriftens § 8. Det er vanskelig å vurdere om disse tilleggene avspeiler den faktiske geografiske variasjonen i boutgifter. Geografisk differensierte boutgiftstak hadde en også i den gamle bostøtteordningen, men det er foretatt visse endringer for noen få kommuner og enkelte randkommuner er kommet med.⁸

Både før og etter reformen har det vært en minstesats per måned som må overstiges før bostøtten kommer til utbetaling. Før reformen var denne på 166 kroner måneden. Ved reformen ble den økt til 300 kroner måneden, altså 3600 kroner året.

⁸ Drammen og Fredrikstad har ikke lenger høyere tak.

I boutgiftsbegrepet inngår husleie for leietakere. Renter og avdrag (pluss gebyrer på lån) inngår for eiere. Felleskostnader inngår for borettslag, sameier osv. For selveiere (utenfor sameier) inngår også eiendomsskatt, festeavgift, en vedlikeholdssjablone og en sjablone for kommunale avgifter når slike utgifter ikke inngår i fellesutgifter. En oppvarmingssjablone dekker utgifter til oppvarming for pensjonister som ikke får slike utgifter dekket gjennom husleie og felleskostnader.

Så lenge de beregnede boutgiftene ligger under taket for godkjente boutgifter, er det i stønadsmottakerens interesse å få godkjent så mye utgifter som mulig. For dem som allerede er over taket, gjør et tillegg i beregnede boutgifter ingen forskjell.

Stort sett er det bare gjort mindre endringer m.h.t. hva som inngår i boutgiftsbegrepet. Pensjonister som betalte for oppvarming gjennom husleien sin, kunne i den gamle ordningen få utgifter til oppvarming inkludert to ganger i bostøtten. Dette er ikke lenger mulig. Dessuten er det ikke lenger en inndeling i klimasoner.

Tillegg for utgifter til oppvarming gjelder som tidligere bare pensjonister, slik at de nye mottakerne i liten grad blir berørt av dette tillegget.

Reformen har skjerpet avkortingene av bostøtte ved formue. Det er nå 16 prosent av netto formue utover et fribeløp som blir lagt til inntekten.⁹ Vi tror at også dette i liten grad vil berøre de nye mottakerne.

2.3 Når bostøtten nye mottakere og i så fall hvilke?

En evaluering av bostøtten (Nordvik m.fl. 2011) konkluderer med at reformen ikke har lyktes særskilt godt med sin målsetning om å bedre forholdene for barnefamilier, men at reformen har lyktes bedre med å inkludere enpersonshusholdninger som ikke mottar trygd. Mange husholdninger av denne typen er kommet med. Når det gjelder disposisjonsform avdekker evalueringen at den store

⁹ 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.

økningen i antall hushold med bostøtte finner vi i gruppen av leietakere som leier bolig av private utleiere. Etter reformen avdekker Nordvik m.fl. (2011) at antall bostøttemottakere øker i alle typer av kommuner.¹⁰

Nordvik m.fl. (2011) viser altså at den gruppen som nå fanges bedre opp av bostøtten er enslige uten trygd, med lav og ofte ustabil inntekt. Dette er ofte unge menn, og flere med ulike sosiale problemer, som hadde sosialhjelp som en inntektskilde. For våre vurderinger er derfor denne gruppen særlig interessant.

Kommunen har en klar økonomisk gevinst av at alle som har krav på bostøtte faktisk søker om støtte fordi sosialhjelpsbudsjettet da kan bli redusert. Flere sosialhjelpsmottakere kvalifiserer til å motta bostøtte ved de nye reglene. Merk at langvarige mottakere av sosialhjelp var omfattet av den gamle ordningen, men dette dreier seg nok om få husholdninger. For noen av mottakerne kan endringene ha ført til at de totalt sett ikke får utbetalt mer i offentlige stønader, men at de nå i større grad får økonomisk bistand til å få dekket sine boutgifter ved bostøtte framfor sosialhjelp. Vi kommer tilbake til forholdet mellom sosialhjelp og bostøtte seinere i rapporten.

Noen kommuner har en egen kommunal bostøtteordning i tillegg til den statlige. Bakgrunnen for kommunal bostøtte har i noen kommuner vært å kompensere for husleieøkningen ved overgangen til gjengs leie i de kommunale boligene. 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 insentiv for kommunene å få mottakere av kommunal bostøtte til også å motta statlig bostøtte. Vi kommer tilbake til kommunale bostøtteordninger seinere i rapporten.

Nordvik m.fl. (2011) viser at flere husholdninger får bostøtte og de som får mottar gjennomgående mer støtte. Reformen sommeren 2009 har videre styrket bostøtten som virkemiddel for å bidra til bedre levekår og boforhold for lavinntektsfamilier. På denne

¹⁰ Det er også vekst i antall mottakere i kommuner som Drammen og Fredrikstad, 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.

måten er den blitt et bedre virkemiddel for å redusere fattigdom, men kanskje dårligere til å påvirke boligstandarden, hevder Nordvik m.fl. (2011).

De konkluderer også med at bostøtten ikke har kraft til å spille en avgjørende rolle i en endelig bekjempelse av fattigdom i Norge. Vi vil bemerke at det heller ikke har vært formålet med bostøtteordningen.

Bostøtte og kommunal bolig er kanskje de to viktigste virkemidlene vi har i den boligsosiale politikken og bruken av dem er sterkt korrelerte. Mer enn 40 prosent av de kommunale leietakerne har også bostøtte. Blant bostøttemottakerne utgjør de kommunale leietakerne noe mindre enn 40 prosent. Nordvik m.fl. (2011) hevder at bostøtteordningen kan medføre at flere vil bli boende lenger i kommunale boliger enn de ellers ville ha gjort.¹¹ Vi vil bemerke at dette avhenger av kontraktstyper, d.v.s. om en har tidsbestemte eller tidsubestemte kontrakter og graden av behovsprøving ved fornyelse av tidsbestemte kontrakter.¹² Nordvik m.fl. (2011) finner også at de nye bostøttemottakerne i stor grad bor i privat utleie og antallet bostøttemottakere i kommunal sektor har faktisk gått noe ned det siste året.

For vårt formål er imidlertid det vesentlige om den høyere dekningsgraden bidrar til bedre økonomi i de kommunale boligene. Isolert sett gjør den det sannsynligvis enklere for kommunene å innføre gjengs leie. Dette bedrer økonomien i kommunal boligdrift hvis en tidligere har hatt andre leiefastsettelsesprinsipper med lavere husleier for noen eller alle som bor i kommunalt disponerte boliger.¹³ På den annen side vil leietakerne kunne tape på endringene, særlig i kommuner uten egne supplerende bostøtteordninger.

¹¹ Siden dekningsprosenten er høyere i de kommunale boligene.

¹² Nordvik m.fl. (2011) antar at det har blitt en økt grad av ”innelåsning”, men de er usikre på dette.

¹³ For kommuner som allerede bruker gjengs leie er dette argumentet ikke relevant. De har ikke lov til å sette høyere husleier. Boutgiftstakene i bostøtteordninger setter også noen begrensninger på hvor høye husleier en kan ta (for subsidieringseffekten av bostøtten bortfaller).

3 Statlig bostøtte og relaterte virkemidler

I dette kapittelet ser vi på virkemidler som er relaterte til den statlige bostøtten, d.v.s. kommunal bostøtte og sosialhjelp. Store deler av dette kapittelet bygger på analysene i Kvinge og Medby (2011), men det er også gjort en egen grundig analyse av kommunale bostøtteordninger basert på nettstedet og telefonintervjuer.

3.1 Kommunal bostøtte

Noen kommuner har kommunal bostøtte i tillegg til den statlige bostøtten. Dette gjelder særlig de største og mest sentrale kommunene. Oslo kommune har for eksempel to ulike rettighetsbaserte kommunale ordninger. Den ene går spesielt til leietakere i kommunale boliger (BKB) mens den andre kan gå til alle og går under betegnelsen kommunalt boligtilskudd¹⁴ (KBT). I sin analyse av ressurs- og virkemiddelbruken i boligsektoren sier Helse- og velferdsetaten i Oslo kommune (2010:19): «Egne kommunale bostøtteordninger har vært nødvendig fordi den statlige tradisjonelt sett ikke har vært god og omfattende nok til å ivareta Oslos behov i forbindelse med gjennomføringen av høyt prioriterte, kommunale boligpolitiske oppgaver opp gjennom årene. Den statlige ordningen har imidlertid gjennomgått en positiv utvikling i løpet av de senere år. Ikke minst ble ordningen vesentlig styrket og utvidet i 2009.»

Alle som mottar kommunal bostøtte i Oslo må også søke statlig bostøtte og slik er det i alle de andre kommunene vi har sett på

¹⁴ Dette må ikke forveksles med boligtilskudd utbetalt gjennom Husbanken.

også. For kommunale leietakere blir den statlige bostøtten overført til kommunen og avregnes mot den kommunale bostøtten. For mottakere av kommunalt boligtilskudd blir den statlige støtten fratrukket boutgiftene før den kommunale støtten beregnes, og bidrar således til å redusere størrelsen på denne. Også når det gjelder sosialhjelpsutbetalinger til boligformål tas det hensyn til statlig bostøtte. Sosialhjelp til boligformål kommer vi tilbake til.

KOSTRA viser antall kommuner som har kommunal bostøtteordning og antall mottakere. Tallene fra KOSTRA inneholder dessverre ingen opplysninger om hvor mye som gis i kommunal bostøtte.¹⁵

Kvinge og Medby (2011) fant, basert på tall fra KOSTRA at det i 2009 var 50 kommuner (eller 11,6 prosent av kommunene dette året) som hadde en eller annen form for kommunal bostøtteordning, jf. tabell 3.1. Kommunale bostøtteordninger er mest utbredt i sentrale strøk. Tabell 3.1 viser antall mottakere av kommunale bostøtteordninger. Vi ser at de mest sentrale kommunene står for omlag 90 prosent av antall mottakere i 2009. Kommunal bostøtte er dermed lite utbredt i mindre sentrale kommuner. Kommunal bostøtteordninger er altså i langt større grad enn den statlige knyttet til sentrale strøk av landet.

¹⁵ For den statlige bostøtten finnes slike data hos Husbanken.

Tabell 3.1 *Antall kommuner med kommunal bostøtte og antall mottakere av kommunal bostøtte totalt og m.b.t. sentralitet 2009*

Sentralitet	2009		2009	
	Antall kommuner	Prosentvis andel	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	8	16	328	2,2
1 Mindre sentrale kommuner	5	10	365	2,5
2 Noe sentrale kommuner	10	20	783	5,3
3 Sentrale kommuner	27	54	13 184	89,9
Total	50	100	14 660	100,0

Kilde: Kvinge og Medby (2011) basert på KOSTRA

Nærmere analyse viser at mange kommuner som oppgir at de har egne bostøtteordninger har svært få mottakere. Kvinge og Medby (2011) hadde derfor mistanke om at det kunne være snakk om feilrapportering til KOSTRA, uten at de hadde noe grunnlag for å si dette sikkert. Medby (2008) fant også indikasjoner på feilregistreringer i KOSTRA under forarbeidene ved omleggingen av bostøtteordningen. I mange av kommunene som i KOSTRA oppgis å ha egne bostøtteordninger, finnes det ingen opplysninger om dette på deres nettsider.

I dette prosjektet gjorde vi derfor en grundig analyse av kommunenes nettsted og beskrivelser av bostøtteordninger. Vi fant da at det for 35 av kommunenes vedkommende ikke avdekket noen indikasjoner på at kommunene hadde egne bostøtteordninger. Vi gjorde også telefonintervjuer i noen få kommuner, hvor svarene vi fikk ikke tydet på at kommunene hadde egen bostøtteordning.

Tabell 3.2 *Kommuner med egen kommunal bostøtteordning*

Kommune	Antall mottakere
0213 Ski	36
0220 Asker	70
0226 Sørum	73
0301 Oslo	7 583
0501 Lillehammer	54
0604 Kongsberg	72
0625 Nedre Eiker	1
0626 Lier	100
0628 Hurum	46
0709 Larvik	16
0805 Porsgrunn	49
1103 Stavanger	557
1201 Bergen	3 313
1601 Trondheim	541
1902 Tromsø	101

Kilde: KOSTRA.

I samtlige av de 15 kommunene hvor det fantes informasjon om egen kommunal bostøtteordning ble denne gitt først og fremst til beboere i kommunale boliger (og i noen ytterst få kommuner hvor den også ble gitt til beboere i private boliger med kommunal disposisjonsrett). Fortsatt er det altså slik at kommunale bostøtteordninger stort sett er rettet mot dem som bor i kommunalt disponerte boliger. I noen av kommunene er det bare en mindre del av beboerne i kommunale boliger som får kommunal bostøtte og dette forklarer det lave antallet mottakere. I Tromsø går for eksempel kommunal bostøtte kun til leietakere som har fått tildelt spesialbolig med ubegrenset botid. I Lillehammer tildeles kommunal bostøtte bare i spesielle omsorgsboliger. Det samme gjelder i Larvik.

I mange kommuner er det også krav om at mottakerne av bostøtte skal motta trygdeytelser. De kommunale bostøtteordningene ser altså ut til å være stort sett rettet mot de samme målgruppene som den gamle statlige bostøtteordningen.

Vi ser at en kommune (Porsgrunn) har vedtatt at den kommunale bostøtten skal opphøre. I en annen kommune (Sørum) foreslo

man å endre ordningen slik at den ble mer lik den nye statlige bostøtteordningen. Dette ble imidlertid avvist av kommunestyret.

Kostnader knyttet til kommunal bostøtte rapporteres ikke i KOSTRA. Kvinge og Medby (2011) prøvde derfor å kartlegge slike kostnader gjennom surveyen. 96 av 140 kommuner svarte på spørsmålet om de hadde kommunal bostøtteordning. Av de 96 kommunene rapporterte ti kommuner at de hadde slik ordning. Det viste seg imidlertid at av disse ti kommunene var det bare seks kommuner som hadde angitt at de hadde kommunal bostøtteordning i KOSTRA. Dette er en ytterligere indikasjon på at forvirringen er stor m.h.t. registreringen av kommunale bostøtteordninger i KOSTRA.

Fem kommuner tilhørte sentralitetsgruppe 3 og en tilhørte sentralitetsgruppe 2. Tilsammen tilsvarte de en befolkning på 1,04 millioner mennesker i 2009.

Den totale befolkningen i de 27 kommunene i kommunegruppe 3 som i KOSTRA har oppgitt at de har kommunal bostøtte i 2009 utgjør 1 605 660 personer. Befolkningen i fem av de sentrale kommunene (kommunegruppe 3) hvor tall for kommunal bostøtte finnes har tilsammen en befolkning på 1 006 382 personer (eller 62,6 prosent av alle i denne kommunegruppen med kommunal bostøtteordning i 2009).

For å stipulere hvor mye kommunene har brukt på kommunal bostøtte i sentralitetsgruppe 3, summerte Kvinge og Medby (2011) kommunal bostøtte i de fem store kommunene som hadde oppgitt at de har kommunal bostøtte i KOSTRA i 2009 og som alle tilhører kommunegruppe 3. Denne summen dividerte de på folketallet i de fem kommunene (1 006 382 innbyggere) og multipliserte med folketallet i alle kommuner med sentralitetskode 3 med kommunal bostøtteordning i følge KOSTRA (1 605 660 innbyggere). Dette ga en antatt kommunal bostøtteordning i de mest sentrale kommunene på ca 283 millioner kroner. Det meste av dette kunne tilskrives Oslo og de andre storbyene. For de andre kommunetypene (0-2) hadde de ikke tallmateriale for å stipulere ressursbruken, men de antok at det her er snakk om et relativt ubetydelig beløp. Det som er avdekket i dette prosjektet tyder på at bostøtteordninger i slike områder ikke finnes og at det derfor er uproblematisk å se bort fra disse.

Det er mulig at anslaget til Kvinge og Medby (2011) er for høyt siden det antas at alle kommunene i kommunegruppe 3 med egen bostøtteordning har samme bruk av bostøtte som de fem største kommunene. Dette er sannsynligvis ikke riktig.

De kommunale bostøtteordningene er stort sett rettet mot de samme målgruppene som den gamle statlige bostøtteordningen. Seinere i rapporten vil vi gjøre en vurdering av eventuelle besparelser som følge av utvidelsen av den statlige bostøtten i de kommunale bostøtteordningene.

3.2 Sosialhjelp til boligformål

Selv om kommunene disponerer ulike boligpolitiske virkemidler (statlig og kommunal bostøtte, tilskudd, lån, mv) for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, vil noe av midlene som utbetales som sosialhjelp gå til boligformål. For eksempel kan mennesker som er kommet i en midlertidig vanskelig økonomisk situasjon (konkurs, arbeidsledighet, skilsmisse, mv) og som har fått problemer med å greie å betale boutgiftene (enda) ikke ha rett på bostøtte. Deler av sosialhjelpen går imidlertid utvilsomt med til å dekke boutgifter, men det er uklart hvor stor denne andelen er. Det er også grunn til å anta at andelen har blitt lavere etterhvert som bostøtteordningen har blitt utvidet.

Vi ser av tabell 3.3 at mesteparten av sosialhjelpsutbetalingene ikke overraskende blir tildelt i de mest sentrale strøkene, faktisk relativt litt mer enn bostøtteutbetalingene. I 2009 sto de mest sentrale kommunene for 73 prosent av utbetalingene. Vi ser at antall mottakere i mindre grad enn utbetalingene er relativt høyest i sentrale strøk.

Tabell 3.3 *Sum utbetaling til sosialhjelp og antall sosialhjelpsmottakere totalt og m.b.t. sentralitet 2009*

Sentralitet	2009		2009	
	Sum utbetaling	Andel av total utbetaling	Antall mottakere	Prosentvis andel
0 Minst sentrale kommuner	276 410 566	5,9	11 601	9,2
1 Mindre sentrale kommuner	212 122 192	4,6	7 669	6,1
2 Noe sentrale kommuner	755 570 959	16,2	21 808	17,4
3 Sentrale kommuner	3 408 663 234	73,3	84 522	67,3
Totalt	4 652 766 951	100,0	125 600	100,0

Kilde: Kvinge og Medby (2011) basert på KOSTRA

De to casekommunene som NIBR studerer i et prosjekt om kommunale og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk, bruker tilnærmet markedsleie i de boligene kommunene disponerer for vanskeligstilte på boligmarkedet (se Barlundhaug mfl. 2011). Subsidiar - beregnet som forskjell mellom gjengs leie og faktisk leie - blir dermed lik null i disse kommunene. Dersom beboerne har problemer med å betale leien, vil de kunne få sosialhjelp til boligformål. Størrelsen på sosialhjelpen er beregnet ut fra behovsprøving og i denne vurderingen tas det hensyn til hva sosialhjelpsmottakerne kan få i bostøtte fra Husbanken.

Stamsø og Østerby (2000) fant at bostøtte og sosialhjelp til boligformål gikk til ulike grupper. Dette har nok sammenheng med hvordan regelverket for bostøtten tidligere var utformet. Som nevnt ovenfor er reglene endret per 1. juli 2009 slik at flere grupper mottakere og flere typer boliger nå er omfattet.

Stamsø og Østerby (2000) anslo at det i 1998 ble utbetalt ca. 1,4 mrd. kroner til bostøtte, ble det utbetalt 2,2 mrd. kroner i sosialhjelp til boligformål. I alt ble det brukt 3,7 mrd. kroner i sosialhjelp i 1998. Med andre ord gikk ca 60 prosent av sosial-

hjelpen til boligformål dette året. Sannsynligvis varierer andelen av sosialhjelpen som går til boligformål med størrelsen på bevilgningen til statlig bostøtte og hvordan denne ordningen er utformet.

I og med at KOSTRA ikke rapporter hvor stor andel av sosialhjelpsutbetalingene som går til booutgifter prøvde Kvinge og Medby (2011) å stipulere dette ved hjelp av surveyen til landets kommuner. 58 kommuner svarte på spørsmålet om hvor mye sosialhjelp som går netto til boligformål (etter refusjon av statlig bostøtte) og samlet utgjør summen i disse kommunene ca en milliard kroner. For å stipulere totale utgifter på landsbasis beregnet de først innen hver sentralitetsgruppe hvor stor andel av befolkningen de kommunene som har svart representerer. Deretter beregnet de gjennomsnittlig sosialhjelp til booutgifter i disse kommunene. Til slutt multipliserte de beregnet gjennomsnittlig sosialhjelp per innbygger med totalt antall innbyggere i hver kommunetype. Da det kun var tre kommuner som hadde svart innen sentralitetskode 1 slo de sammen sentralitetskode 1 og 2. Resultatet av beregningen framgår av tabell 3.4.

Tabell 3.4 *Beregnet sosialhjelpsutbetaling til boligformål 2009 etter sentralitet*

Sentralitet	Sum netto utbetaling sosialhjelp til boligformål i 2009, rapportert i survey	Gjennomsnitt per innbygger N= antall kommuner som har svart	Sum stipulert netto utbetaling sosialhjelp til boligformål i 2009, rapportert i survey
0 Minst sentrale kommuner	8 155 237	199 (N=16)	92 millioner
1-2 Mindre og noe sentrale kommuner	64 231 347	235 (N=13)	268 millioner
3 Sentrale kommuner	900 000 000	294 (N=29)	958 millioner
Totalt	1 mrd (N=58)	254 (N=58)	1,3 milliarder

Kilde: Kvinge og Medby (2011)

I og med at Oslo er sentral her med høye utbetalinger av sosialhjelp til boligformål (ca 600 millioner) er det forholdsvis liten forskjell på sum netto utbetaling i de kommunene som har deltatt i surveyen og stipulert netto utbetaling i alle kommuner.

Ved å sammenlikne tabellene viste de at sosialhjelp til boligformål kunne stipuleres til omlag 28 prosent av alle sosialhjelpsutbetalinger på landsbasis.¹⁶ Kvinge og Medby (2011) understreket imidlertid at i og med at så pass få kommuner (ca 14 prosent) rapporterte hvor mye sosialhjelp som netto gikk til boligformål, var det stor usikkerhet beheftet med beregningene.

¹⁶ Dette er lavere enn det som ble beregnet av Stamsø og Østerby (2000) og kan kanskje ha sammenheng med at den statlige bostøtten er utvidet og forbedret flere ganger, mest ved den omfattende omleggingen fra og med 1. juli 2009.

4 Tidligere beregninger av kommunale innsparinger ved ny bostøttemodell

Her gjennomgår vi hvilke forutsetninger Medby (2008) baserte seg på i sine anslag på innsparinger og diskuterer kort mulig innvendinger som kan reises mot anslagene.

Basert på simuleringer på Levekårsundersøkelsen (LKU) og EU-SILC (små utvalg med få nye bostøttmottakere) fant Medby (2008) at 54 000 nye ville komme inn i bostøtteordningen.¹⁷ Omlag 18000 av de omlag 54 000 nye bostøttmottakerne mottar sosialhjelp, d.v.s. en tredjedel (LKU og EU-SILC).¹⁸ Tallet 54 000 er basert på en langsiktig takeuprate på 0,7.¹⁹ Ved en kortsiktig takeuprate på 0,5 vil det bli 39 000 nye mottakere det første året. Da vil i underkant av 13 000 av de 39000 nye mottakerne motta sosialhjelp.

Gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling til nye mottakere ble basert på de nye mottakerne (i LKU og EU-SILC) beregnet til 60 000 kroner. De nye mottakerne ble på lang sikt anslått å motta en total sosialhjelp på 1,1 milliarder. Medby (2008) forutsatte at halvparten av sosialhjelpsutbetalingene (til bostøttmottakerne) gikk til boligformål. Dette var basert på forutsetningen hos Stamsø og Østerby (2000) om at 60 prosent av sosialhjelpen gikk til boligformål, skjønnsmessig fratrukket 10 prosentpoeng som følge

¹⁷ I seinere beregninger ble dette redusert til 50000 nye mottakere.

¹⁸ Omlag halvparten av bostøttmottakere som bor i kommunale boliger mottar sosialhjelp. Her må det imidlertid tas forbehold om få observasjoner i basisutvalget.

¹⁹ »Takeupraten» viser andelen som benytter en i ordning av alle som kunne brukt ordningen gitt regelverket.

av at bostøtteordningen hadde blitt noe utvidet og forbedret i perioden etterpå. Dette innebar at 550 millioner av de nye mottakernes sosialhjelp gikk til boligformål.

Det ble antatt at hele økningen i bostøtten ville medføre reduksjon i sosialhjelp. På lang sikt (med en "takeuprate" på 0,7) ville potensielle besparelser da være om lag 550 millioner som oversteg bostøtten på 439 millioner. På kort sikt ble sosialhjelpen beregnet til 394 millioner, noe som oversteg beløpet som ble simulert gitt i bostøtte (313 millioner). Øvre anslag på besparelser i sosialhjelp var derfor beregnet til 313 millioner på kort sikt og 439 millioner på lang sikt.

Dette var basert på en antakelse om at kommunale saksbehandlere av sosialhjelp ser hvor mye statlig bostøtte som utbetales før en supplerer med sosialhjelp og en praksis der økt statlig bostøtte gir en tilsvarende avkortning av sosialhjelpen. Medby (2008) hevdet at det derfor ikke var urimelig å anta at hele økningen i bostøtten vil medføre reduksjon i sosialhjelp. Vi har funnet støtte på kommunenes nettsider for påstanden i Medby (2008) om at kommunale saksbehandlere ser sosialhjelp i sammenheng med statlig bostøtte. Men de kommunene vi har sett på, er for det meste sentrale kommuner.

Medby (2008) gjorde også en alternativ beregning basert på at en fjerdedel av tildelt sosialhjelp til de nye mottakerne gikk med til boligutgifter. Da ble besparelsene beregnet til henholdsvis 198 millioner på kort sikt og 275 millioner på lang sikt. Forutsetningen om at en fjerdedel av bostøtten gikk til sosialhjelpsmottakere medførte at dette anslaget sannsynligvis var for lavt het det i Medby (2008). Vi har nå sett at det laveste anslaget er i samsvar med det som Kvinge og Medby (2011) anslo. Dette taler derfor isolert sett for at de innsparingene som ble anslått var for høye.

På lang sikt konkluderte altså Medby (2008) med at besparelser i sosialhjelpsutbetalinger er mellom 340-440 millioner på lang sikt og mellom 245-315 millioner på kort sikt.²⁰

Medby (2008) festet mest lit til det høyeste anslaget fordi han antok at det var sannsynlig at halvparten av sosialhjelpsutbetalingene gikk til boligformål.

²⁰ Avrundinger til nærmeste femte million.

Et annet argument som støttet det høyeste anslaget var at det ble sett bort fra at også eksisterende mottakere av bostøtte kunne redusere sin bruk av sosialhjelp. Selv om disse antakelig ikke ville få noen stor økning i bostøtten var det åpenbart mindre besparelser også for denne gruppen.

Alle anslag var imidlertid basert på et høyere antall nye mottakere enn det som foreløpig har vist seg å være tilfelle.

Når det gjelder kommunal bostøtte fant Medby (2008) at den kommunale bostøtten var et supplement til den statlige og i hovedsak fanget opp grupper som var inne i den statlige bostøtteordningen. Han antok derfor i utgangspunktet at omleggingen i bostøtteordningen ikke ga særlig store besparelser i kommunal bostøtte. Dette hang imidlertid på en forutsetning om at de opprinnelige mottakere av bostøtte ikke fikk bedret sin situasjon. Denne forutsetningen var åpenbart ikke riktig. Det ble foretatt endringer som også kom eksisterende bostøttemottakere til gode, selv om disse endringene har et mer begrenset omfang. Et viktig problem var også at det var (og er) vanskelig å avdekke det økonomiske omfanget av kommunal bostøtte ved hjelp av data fra KOSTRA.

Vi har nå sett at de kommunale bostøtteordningene fremdeles er rettet mot de samme målgruppene som den gamle statlige bostøtteordningen. Men de gruppene som i særlig grad var inne i den gamle statlige bostøtteordningen er ikke blant de gruppene hvor det har kommet inn særlig mange nye mottakere.

Alt i alt tror vi ikke det har skjedd så store endringer knyttet til de gruppene som var (og er) inne i de kommunale bostøtteordningene, og vi tror at det derfor ikke har skjedd store endringer m.h.t. kostnader. Dette vil ikke kunne beregnes før kommune-regnskapet for 2010 foreligger. Pensjonistenes inntektsøkning de siste årene kan ha medført økt utbetaling til kommunal bostøtte, fordi denne er basert på restytelsesnivået, men dette henger ikke sammen med omleggingen av den statlige bostøtteordningen. Det samme kan den skjerpede formuesavkortningen ha medført og dette har sammenheng med omleggingen av bostøtteordningen. Vi tror imidlertid ikke at dette utgjør store summer.

Det er ikke mulig å anslå hvor mange av de nye mottakerne av statlig bostøtte i kommunale boliger som får kommunal bostøtte,

men vi antar at det dreier seg om få av de nye mottakerne. Fra nettsidene til enkelte kommuner vet vi at det ofte er et krav for å få kommunal bostøtte at en bor i kommunale boliger. Den kommunale bostøtten er i noen kommuner knyttet til innføring av nytt prinsipp for husleiefastsettelse (gjengs leie). Det synes å være ganske stor likhet mellom gammel statlig og kommunal bostøtte når det gjelder hvem som får adgang til ordningen, bortsett fra at de kommunale ordningene mange steder er snevrere.

Det er derfor grunn til å anta at mange av dagens mottakere av statlig bostøtte som bor i kommunale boliger (i de kommuner som har egne bostøtteordninger), mottar kommunal bostøtte.

Før reformen var det grunn til å anta stor grad av overlapp mellom mottakere av statlig og kommunal bostøtte²¹, mens vi nå har fått grupper inn i den statlige bostøtteordningen som ikke kvalifiserer til de kommunale ordningene.

Det var også sannsynligvis et visst overlapp mellom sosialhjelp og kommunal bostøtte, men dette ble neppe endret som følge av ny bostøtteordning da denne hovedsaklig fanget opp grupper som var utenfor både statlig og kommunal bostøtte før reformen.

Medby (2008) trodde ikke at besparelsene knyttet til redusert bruk av kommunal bostøtte vil være store på makronivå. Den mest sannsynlige effekten antok han var at noen kommuner som i svært beskjeden grad bruker kommunal bostøtte vil kunne avvikle sin kommunale ordning. Vi har sett ved hjelp av studiene av kommunenes nettsteder at dette har blitt gjort i en kommune.

I neste kapittel utfører vi empiriske analyser av sammenhengen mellom bostøtte og sosialhjelp basert på faktiske data og ikke simuleringer.

²¹ Noe Medby (2008) også avdekket ved hjelp av en regresjonsanalyse. Kommunal bostøtte var et ”påslag” på statlig bostøtte og ikke et substitutt for den statlige bostøtten.

5 Empirisk analyse av substitusjon mellom statlig bostøtte og sosialhjelp

Som vi har sett inneholdt KOSTRA en del nøkkeltall om bostøtte (statlig og kommunal) og sosialhjelp som vi allerede har analysert., men de nyeste data i KOSTRA er fra 2009. KOSTRA fanger dermed bare opp et halvt år med ny bostøtteordning.

Vi har også supplert med noen data som ble samlet i Kvinge og Medby (2011), hvor ressursbruken knyttet til sosial boligpolitikk ble anslått. En websurvey ble her gjennomført, hvor det blant annet ble spurt om kommunene ser ytelser til sosialhjelp i sammenheng med bostøtten. Her ble også kommunene spurt om de har egne kommunale bostøtteordninger og om leiefastsettelsen i kommunale boliger. Vi har også, ved hjelp av noen få intervjuer og beskrivelser av ordningene på kommunenes nettsteder, kartlagt om de kommunale bostøtteordningene har blitt endret siden reformen.

Ingen av disse analysene har imidlertid gitt oss godt grunnlag for å anta noe om substitusjonen mellom statlig sosialhjelp og bostøtte. Vi vil derfor vurdere datakilder som kan være egnet til å analysere en slik sammenheng.

5.1 Datakilder

Vi har vurdert flere mulige datakilder. Vi har sett bort fra Levekårsundersøkelsen og EU-SILC fordi de nyeste sett som er tilgjengelige er fra 2007, før omleggingen fant sted. En analyse basert på disse settene vil dessuten ikke gi noe nytt og bedre grunnlag i forhold til beregningene som ble utført i forbindelse

med omlegging av bostøtteordningen. Problemet med små utvalg vil være der uansett.

Bostøtteregisteret kan brukes til å undersøke om gamle og nye mottakere har sosialhjelp, men sier ikke noe om hvor mye sosialhjelp som tildeles bostøttemottakerne. Registreringen av sosialhjelp er også svært ufullstendig i følge Husbanken.

En annen svakhet med bostøtteregisteret er at det ikke kan brukes til å finne ut om de nye mottakerne mottok sosialhjelp før de kom inn i bostøtteordningen. Indirekte vil disse kanskje identifiseres ved at en kan anta at noen av bostøttemottakerne med svært lave ligningsinntekter i 2008 mottok sosialhjelp.

Inntektsstatistikken til SSB kobler data fra ulike kilder bla. Husbanken når det gjelder bostøtte og kommunene når det gjelder sosialhjelp. Årsdata eksisterer bare for 2008, men det finnes månedsdata for 2009 (d.v.s. data fra et halvt år med ny bostøtteordning).²² Data både for sosialhjelp og bostøtte samles inn månedlig og vi trodde det kunne være mulig å få tak i data fra deler av 2010, men disse er under innrapportering fra kommunene og foreligger ikke før sommeren 2011. Vi får imidlertid et halvt år med ny bostøtte, noe som er tilstrekkelig for å få gode indikasjoner på forskjeller mellom gamle og nye mottakere m.h.t. bruk av sosialhjelp.

I alle tilfelle vil vi kunne få avklart hvor mange som hadde bare bostøtte, bare sosialhjelp og både bostøtte og sosialhjelp i 2008 (og 1. halvdel av 2009), altså referansesituasjonen før ny ordning ble innført. Vi oppfatter Inntektsstatistikken som det beste datagrunnlaget vi har tilgang til.

Hovedvekt vil vi legge på å avdekke substitusjon mellom statlig bostøtte og sosialhjelp. Vi har med utgangspunkt i SSBs inntektsstatistikk bestilt kjøring for tre grupper²³:

1. De som bare mottok bostøtte
2. De som mottok både bostøtte og sosialhjelp

²² Månedsdata for sosialhjelp viser bare om en har eller ikke har sosialhjelp. Det innhentes ikke beløp hver måned. Vi må derfor bruke beløpene fra inntektsstatistikken for 2008.

²³ Hvordan resultatene fra disse kjøringene tolkes står utelukkende for vår regning. SSB har kun utført kjøringene.

3. De som bare mottok sosialhjelp

Vi undersøker også variasjonen mellom kommuner for å avdekke om virkningene er forskjellig i ulike kommunetyper. Vi vil f. eks. undersøke om det er store relative forskjeller mellom urbane og rurale strøk. Her kunne ikke SSB utføre kjøringer innen dette prosjektets rammer (økonomiske rammer og tidsrammer). Vi vil derfor supplere med bostøttere registeret og KOSTRA her.

Den viktigste metodiske utfordringen (som gjelder uavhengig av datasituasjonen) er at den nye bostøtteordningen har virket i såpass kort tid at det er overveiende sannsynlig at virkningene foreløpig ikke har kommet ”fullt ut”. Vi ser derfor på dette som en mindre første studie av en interessant problemstilling som om få år kan analyseres langt bedre.

5.2 Resultater – nasjonalt nivå

5.2.1 Egenskaper ved bostøttemottakerne

Tabell 5.1 viser antall bostøttemottakere i de enkelte månedene i 2009. Vi ser en viss økning etter at den nye ordningen trådte i kraft i juli. I løpet av året var om lag 138 000 mottakere innom bostøtteordningen i løpet av året, et tall som naturligvis er høyere enn tallene for noe enkelt tidspunkt.

Tabell 5.1 *Bostøtte 2009 fordelt på måned*

	Antall mottakere	Sum bostøtte	Gjennomsnittlig bostøtte
Januar	103 330	205 494 516	1 989
Februar	104 810	209 477 126	1 999
Mars	106 163	213 041 285	2 007
April	107 704	216 908 092	2 014
Mai	108 497	219 371 718	2 022
Juni	109 403	221 993 310	2 029
Juli	105 867	230 814 233	2 180
August	108 260	235 899 981	2 179
September	111 076	242 187 922	2 180
Oktober	113 087	245 937 840	2 175
November	115 606	251 543 096	2 176
Desember	117 410	255 843 132	2 179

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi undersøker nå hvorvidt de nye som har kommet inn i bostøtten skiller seg fra de andre m.h.t. ulike egenskaper. De nye er definert som de som mottok bostøtte i perioden juli-desember, men som ikke mottok bostøtte i perioden januar-juni. Den nye gruppa utgjør naturlig nok et langt lavere antall personer. Tabell 5.2 viser husholdstyper for de som er kommet inn under bostøtten.

Tabellen viser at det er en klart høyere andel aleneboende under 30 år blant de nye enn blant de gamle mottakerne. Det samme gjelder for alle kategorier par med og uten barn, men merk at vi her er nødt til å basere oss på husholdsstatus per 1. januar 2009.

Husholdsstatusen vil jo for enkelte kunne endres i løpet av året. Gruppa der de nye er klarest underrepresentert er aleneboende 67 år eller eldre. Men de nye er også underrepresentert blant aleneboende i alderen 45-66 år.

Tabell 5.2 *Bostøttemottakers husholdstype*

<i>Bostøttemottakers husholdstype per 1.januar 2009</i>	I alt	Nye	Øvrige
	100,0	100,0	100,0
Aleneboende under 30 år	8,1	12,6	7,2
Aleneboende 30-44 år	11,4	11,5	11,4
Aleneboende 45-66 år	17,5	11,4	18,6
Aleneboende 67 år og eldre	21,2	4,6	24,3
Par uten barn	4,1	7,9	3,4
Par med barn 0-5 år	6,0	10,0	5,3
Par med barn 6-17 år	3,4	7,2	2,8
Par med barn 18 år og eldre	1,4	4,0	0,9
Enslig mor eller far med barn 0-5 år	6,9	4,4	7,3
Enslig mor eller far med barn 6-17 år	7,7	6,2	8,0
Enslig mor eller far med barn 18 år og eldre	2,3	3,7	2,1
Flerfamiliehusholdninger	4,4	7,0	3,9
Institusjonsboere	4,0	1,8	4,4
Uoppgitt husholdningstype	1,6	7,7	0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Enslige forsørgere med barn 0-5 år og med barn 6-17 år er underrepresentert blant de nye mottakerne, mens enslige forsørgere med barn over 18 år er overrepresentert blant de nye mottakerne.

Det er små forskjeller mellom de to gruppene når det gjelder aleneboende 30-44 år.

Tabell 5.3 viser at 40,2 prosent av de nye bostøttemottakerne mottok sosialhjelp i 2008, mens 32,5 prosent av de øvrige gjorde det. Vi ser at forskjellen relativt sett er noe lavere for de som mottok sosialhjelp alle måneder i 2008. Vi merker oss at det i begge grupper er lav andel som mottok sosialhjelp hver måned.

Tabell 5.3 *Andre kjennetegn ved bostøttemottaker*

<i>Andre kjennetegn ved bostøttemottaker</i>	I alt	Nye	Øvrige
Innvandrer eller norskfødt med innvandrerforeldre	20,6	24,8	19,8
Alderspensjonist	25,8	7,8	28,9
Minstepensjonist	28,9	8,1	32,4
Uførepensjonist	26,8	11,8	29,4
Langtidssyk i 2008	14,3	17,2	13,8
Langtidsledig i 2008	2,2	4,5	1,8
Sosialhjelpsmottaker i 2008	33,7	40,2	32,5
Sosialhjelpsmottaker med minst 6 mnd sosialhjelp i 2008	12,8	14,5	12,5
Sosialhjelpsmottaker med sosialhjelp alle mnd 2008	5,5	5,9	5,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser av tabell 5.4 at de nye bostøttemottakerne mottok mer sosialhjelp i 2008 enn øvrige mottakere, henholdsvis 24 300 og 19 000 kroner. De mottok også klart lavere bostøtte, sannsynligvis fordi de fleste av de nye mottakerne heller ikke var innom bostøtteordningen i 2008.

Tabell 5.4 *Gjennomsnittlig beløp i bostøtte og sosialhjelp(kroner) for husholdninger som har vært inne i bostøtteordningen*

	I alt	Nye	Øvrige
Bostøtte i 2008	16 100	2 500	18 400
Sosialhjelp i 2008	19 800	24 300	19 000

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser at i overkant av en tredjedel av de nye mottakerne hadde bare sosialhjelp i 2008, mens i underkant av en tredjedel verken hadde bostøtte eller sosialhjelp. Her avdekkes store forskjeller mellom gruppene. Under en tidel av de øvrige hadde bare sosialhjelp i 2008.

Antall mottakere av bostøtte *med inntektsopplysninger* utgjør 135 897 husholdninger. Disse mottok i gjennomsnitt 19 800 kroner i sosialhjelp i 2008. Total utbetaling av sosialhjelp til hushold som fikk bostøtte i 2009 (gamle og nye) er 2,69 mrd. Dersom vi legger til grunn at de husholdningene vi mangler inntektsopplysninger for fordeles seg som de andre får vi en samlet utbetaling av sosialhjelp til bostøttemottakerne på 2,73 mrd. Dette fordeles seg med 2,21 milliarder på gamle mottakere og 525 millioner på de nye mottakerne.

35,5 prosent av mottakere (med inntektsopplysning) mottok også sosialhjelp i 2008. Det betyr en gjennomsnittlig sosialhjelps-utbetaling på om lag 55 900 kroner. De nye mottakerne mottok 484,9 millioner i sosialhjelp i 2008. 43,9 prosent av nye mottakere mottok også sosialhjelp i 2008. De mottok da 55 353 kroner i gjennomsnittlig sosialhjelp. Det er altså ingen forskjeller mellom nye mottakere og alle mottakere her.

Tabell 5.5 *Andel mottakere av bostøtte og sosialhjelp blant nye og gamle mottakere med inntektsopplysninger*

	I alt	Nye	Øvrige
bare bostøtte i 2008	51,8	5,3	59,8
bare sosialhjelp i 2008	9,5	33,2	5,4
både bostøtte og sosialhjelp i 2008	26,0	10,7	28,6
verken bostøtte eller sosialhjelp i 2008	12,8	50,7	6,2
Antall mottakere av bostøtte med husholdningsopplysninger	135 897	19 953	115 944
Antall mottakere av bostøtte i 2009	138 101	21 607	116 494

Kilde: Statistisk sentralbyrå

5.2.2 Beregninger

Vi går nå over til beregningene. Vi har nå bedre data å basere oss på enn noen gang når vi skal beregne substitusjon mellom bostøtte og sosialhjelp enn noen gang av flere grunner:

- Beregningene baserer seg på 21 600 observasjoner av nye mottakere, mens de tidligere beregningene var basert på basisutvalg på 200-250 nye mottakere av bostøtte.
- Vi har faktiske tall og ikke simuleringer.

Vi vil imidlertid nevne at vi bare har data fra et halvt år med ny bostøtteordning og at det derfor er for tidlig å konkludere endelig med hensyn til hvilke virkninger bostøtteutvidelsen har hatt på kommunale utgifter. En burde ideelt sett ha hatt to hele år med inntektsdata for å gjøre en tilfredsstillende undersøkelse basert på den framgangsmåten vi har benyttet i dette avsnittet. I tillegg kommer usikkerheten vi fortsatt har med hensyn til hvor mange som kommer inn i ordningen på lang sikt.²⁴

Vi må ta utgangspunkt i merkostnadene ved utvidelsen av bostøtteordningen. Vi kan da ta utgangspunkt i siste hele år med gammel bostøtteordning, 2008. Kostnadene til bostøtte dette året var 2,421 mrd.²⁵ Hvis en legger til grunn at kostnadene uten omlegging hadde økt med 2,5 prosent per år, ville de langsiktige kostnadene uten omleggingen av bostøtteordningen vært 2,672 mrd. På lang sikt antar vi nå at 140 000 husholdninger vil motta en gjennomsnittlig bostøtte på 27 000 kroner, basert på Nordvik mfl. (2011), dvs. 3,78 milliarder i samlet bostøtte. Merkostnaden er da om lag 1,1 milliarder. Forutsetningen om at kommunene vil få innsparinger på 30 prosent vil da si at de vil få innsparinger på 330 millioner kroner.

Beregningene er basert på følgende premisser:

- På lang sikt (2012) regner vi med 35 000 nye mottakere basert på Nordvik m.fl. (2011).

²⁴ Bl.a. fordi vi ikke kjenner takeupraten.

²⁵ I følge statsregnskapet for 2008, jf. St.prp. (2009-10)

- Nye mottakere mottok 24 300 kroner i gjennomsnitt i sosialhjelp i 2008. Men, disse mottok 2 500 kroner i gjennomsnitt i bostøtte. Det vi kan kalle ”netto” sosialhjelp utgjør derfor 21 800 kroner. Multiplisert med en inflasjon på 2,5 prosent årlig får vi en verdi på lang sikt (2012) 24 063 kroner.²⁶
- Multipliseres dette med 35 000 mottakere får vi 842,2 millioner kroner i ”netto” sosialhjelp.

Imidlertid går ikke hele sosialhjelpsutbetalingene til boutgifter. Vi har ikke noe godt empirisk grunnlag for å fastslå hvor mye av sosialhjelpen som går til boligformål. Her er man nødt til å gjøre mer eller mindre kvalifiserte forutsetninger.

Bergen kommune opplyser at 25 prosent av sosialhjelpsutbetalingene der går til boligformål etter omleggingen av bostøtten. Hvis vi legger til grunn at bare en fjerdedel av sosialhjelpsutbetalingene går til boligformål, får vi en beregnet besparelse på 210,5 millioner kroner.²⁷ En slik forutsetning er mer i tråd med det Kvinge og Medby (2011) anslø (28 prosent), riktignok på et spinkelt grunnlag. Dette er lavere enn hva tidligere undersøkelser har lagt til grunn. Her legger vi til grunn at hele sosialhjelpsutbetalingen til bolig substitueres mot bostøtte.

Umiddelbart synes det nærliggende å slutte at anslagene på besparelsene var overdrevne. Men vi har sett bort fra at sosialhjelpsutbetalingene kan bli redusert også for de gamle mottakerne.²⁸ Her er det mindre grunn til å anta at bostøtteutvidelsen fører til sterk reduksjon i sosialhjelp siden dette er grupper som har vært inne i ordningen før og likevel er nødt til å ha sosialhjelp.

²⁶ Fra nå av regnes en inflasjon på 2,5 prosent årlig hele tiden med når det regnes om til lang sikt.

²⁷ Hvis vi hadde basert oss på 50 000 mottakere, ville det under forutsetning av at en fjerdedel av sosialhjelpsutbetalingene går til boligformål ville beregnede forventede besparelser ha vært på 300 millioner kroner på lang sikt. Altså tyder dette på at mye av forskjellen kan tilskrives et lavere antall mottakere.

²⁸ Det ble også sett bort fra i beregningene i Medby (2008), men da var dette enda vanskeligere å anslå.

Disse mottok gjennomsnittlig 19 000 kroner i sosialhjelp. Disse mottar 18 400 kroner i bostøtte, slik at ”netto” sosialhjelp er 600 kroner. Men, hvis utvidelsen av bostøtteordningen medfører at sosialhjelpsutbetalingene vil bli redusert med 600 kroner vil det monne siden det dreier seg om omlag 116 000 bostøttemottakere. Dette utgjør da om lag 77 millioner kroner på lang sikt. Vi antar det ikke er urimelig å forutsette at omleggingen av bostøtteordningen vil kunne medføre besparelser i sosialhjelpsutgifter, også blant gamle bostøttemottakere.

Totale besparelser i kommunenes utgifter til sosialhjelp blir da om lag 290 millioner kroner.

En alternativ innfallsvinkel kan være at vi vet at de nye i 2008 mottok de nye bostøttemottakerne 525 millioner i sosialhjelp²⁹. De nye mottok imidlertid 54 millioner i bostøtte i 2008. Differansen er da 471 millioner kroner i ”netto” sosialhjelp. På lang sikt utgjør dette om lag 520 millioner kroner. De samme nye bostøttemottakerne mottok 160,8 millioner kroner i bostøtte 2. halvår 2009. Det betyr 321 millioner kroner per år.³⁰ Det vil si at de på lang sikt (i 2012) vil motta om lag 345 millioner kroner i bostøtte. Dessuten har vi sett bort fra at antall mottakere på lang sikt øke fra 21 600 til 35 000, altså med 62 prosent. Det betyr at på lang sikt mottar de nye mottakerne 842 millioner i sosialhjelp og 559 millioner i bostøtte. Dersom dette beløpet som helhet fører til reduksjon av sosialhjelpen for denne gruppen blir besparelsene i sosialhjelp på 559 millioner kroner. Vi anser ikke det som sannsynlig at hele beløpet fører til reduksjon i sosialhjelp. Dersom bare halvparten av bostøtteøkningen medfører reduksjon i sosialhjelp vil det utgjøre om lag 280 millioner kroner. Da har vi sett bort fra at det kan oppstå besparelser i sosialhjelpsutgifter, også for de gamle mottakerne.

Vi vil derfor basert på to ulike framgangsmåter legge til grunn at det oppstår besparelser i sosialhjelpsutgiftene på lang sikt (til neste år) på 300-400 millioner kroner.

Når det gjelder kommunal bostøtte venter vi ikke særlige reduksjoner der, fordi målgruppene for den kommunale bostøtten

²⁹ Dersom vi legger til grunn at hushold uten inntektsopplysninger fordeler seg på samme måte som de andre.

³⁰ Jf. husbankens bostøtteregister.

er de som var inne i den gamle statlige bostøtteordningen. Det kan imidlertid komme besparelser som følge av at enkelte kommuner med få mottakere av kommunal bostøtte avvikler sine ordninger. Dette vil imidlertid uansett ikke utgjøre store summer.

Alt i alt må vi derfor konkludere med at det ikke er grunnlag for å fastslå at de beregnede innsparingene, og dermed heller ikke det kommunale finansieringsbidraget, har vært feil anslått. Vi oppfatter det fortsatt slik at forutsetningen om at kommunene vil få innsparinger på 30 prosent ved omleggingen av bostøtten er rimelig. Undersøkelsen gir således ikke noe grunnlag for å endre det kommunale finansieringsbidraget.

Det er selvsagt usikkerhet knyttet til dette resultatet, men graden av usikkerhet var større i de tidligere beregningene. Det vil ta noen år før en kan si noe sikkert om graden av substitusjon mellom sosialhjelp og bostøtte.

5.3 Resultater – ulike kommunetyper

Da trekket i rammetilskuddet ble innført fordelte man ikke trekket på noen annen måte enn fordelingen av de generelle rammeoverføringene.

Vi er derfor bedt om å analysere hvordan økt bostøtte kan tenkes å påvirke sosialhjelpsutbetalingene i sentrale og mindre sentrale strøk. Vi vil også se spesielt på storbyene. SSB kunne som nevnt ikke utføre kjøring på regionalt nivå innen dette prosjektets rammer slik at kobling til inntektsstatistikk dessverre ikke lar seg gjøre i denne delen.

Det inngår ikke som del av denne analysen å foreslå alternative modeller for trekk i rammetilskuddet som i større grad ivaretar variasjoner mellom kommunene.

Vi har tatt utgangspunkt i KOSTRA tall for bruk av sosialhjelp i 2008 for å undersøke hvilke kommuner som hadde de høyeste sosialhjelpsutbetalingene. På tidspunktet denne rapporten skrives foreligger det ikke sosialhjelpstall fra KOSTRA for 2010 (første hele år etter reformen) og KOSTRA tall fra 2009 vil være vanskelig tolkbare siden det er årsdata.

Tall fra KOSTRA viser at andelen sosialhjelpsmottakere i norske kommuner i gjennomsnitt var 2,4 prosent i 2008. Av de 15 kommunene med egne tak i bostøtteordningen er det bare 4 kommuner (Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø) som hadde en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn landsgjennomsnittet. Oslo ligger høyest. I Oslo mottar 3,1 prosent av innbyggerne sosialhjelp. Det finnes både sentrale og rurale kommuner som har en høy andel sosialhjelpsmottakere. Andelen sier imidlertid ikke så mye om hvor store utbetalinger en har. Levekostnadene varierer kraftig mellom ulike kommuner.

Vi ser derfor på gjennomsnittlig årlig utbetaling per mottaker. Tabell 5.6 viser at utbetalingene per mottaker var klart høyest i de mest sentrale strøkene og utbetalingene per mottaker øker entydig med graden av sentralitet. Her varierer gjennomsnittlig utbetaling per mottaker fra om lag 40 500 kroner i de mest sentrale strøkene til i underkant av 24 000 kroner i de minst sentrale strøkene.

Det er derfor grunn til å anta at det er i de mest sentrale kommunene, særlig hvis de i tillegg har en høy andel av befolkningen som mottar sosialhjelp, det i størst grad vil være substitusjon mellom bostøtte og sosialhjelp.

Tabell 5.6 *Sosialhjelpsutbetalinger 2008 etter sentralitet (kommunetyper)*

Sentralitet	Antall Sosialhjelps-mottakere	Utbetalt sosialhjelp	Gjennomsnittlig årlig utbetaling til sosialhjelp per mottaker
0 Minst sentrale kommuner	10 717	255 556 860	23 866
1 Mindre sentrale kommuner	7 392	210 289 434	28 448
2 Noe sentrale kommuner	19 620	672 251 927	34 264
3 Sentrale kommuner	78 327	3 178 462 854	40 579
Totalt	116 056	4 316 561 075	37 194

Kilde: KOSTRA

En annen måte å betrakte dette på er sosialhjelpsutbetalingene per innbygger. Tabell 5.7 viser gjennomsnittlig tildelt sosialhjelp i utvalgte kommuner. Vi ser at gjennomsnittlig tildelt sosialhjelp per innbygger ligger omtrent dobbelt så høyt i Oslo som landsgjennomsnittet.

Tabell 5.7 *Sosialhjelpsutbetalinger 2008 etter sentralitet (kommunetyper)*

Sentralitet	Antall innbyggere	Utbetalt sosialhjelp	Utbetalt sosialhjelp per innbygger
0 Minst sentrale kommuner	461 638	255 556 860	554
1 Mindre sentrale kommuner	299 442	210 289 434	702
2 Noe sentrale kommuner	800 729	672 251 927	840
3 Sentrale kommuner	3 152 439	3 178 462 854	1008
Totalt	4 714 248	4 316 561 075	916

Kilde: KOSTRA

Tabell 5.8 viser at alle de tre største byene har høyere sosialhjelpsutbetalinger både per mottaker og per innbygger enn gjennomsnittet i de mest sentrale strøkene. Oslo har de høyeste beløpene både per mottaker og per innbygger.

Tabell 5.8 *Gjennomsnittlig sosialhjelpsbeløp per sosialhjelpsmottaker og per innbygger i de tre største byene 2008*

	Gjennomsnittlig Beløp per mottaker	Gjennomsnittlig Beløp per innbygger
Oslo	50034	1606
Bergen	44221	1328
Trondheim	41486	1141

Kilde: KOSTRA

Det er derfor grunn til å anta at det er i sentrale strøk og kanskje særlig i de store byene det er størst potensial for substitusjon mellom bostøtte og sosialhjelp.

Dette gjelder særlig dersom bostøtten har økt mest nettopp i de områdene hvor sosialhjelpsutbetalingene er størst. I det følgende vil vi forsøke å belyse dette ved hjelp av tall fra bostøttere registeret vi har fått tilgang på fra Husbanken.

Tabell 5.9 viser hvordan bostøtteutbetalingene i 2010 fordelte seg mellom de ulike sentralitetsklassene. Vi ser at 72,5 prosent av utbetalingene ble foretatt i de mest sentrale strøkene. Dette er en økning i andelen av utbetalingene som tilfaller de mest sentrale strøkene på nesten seks prosentpoeng sammenlignet med i 2009, jf. tabell 2.1. Dette er en ganske kraftig økning i løpet av ett år.

Tabellen viser også veksten i utbetalingene fra 2008 til 2010.³¹ Vi ser at vi har hatt vekst i utbetalingene i alle kategorier kommuner, men tallene viser at det finnes enkeltkommuner som har hatt nedgang. I de mest sentrale kommunene har den prosentvise økningen vært 37,1 prosent i løpet av toårsperioden.

³¹ Tallene er ikke sammenlignbare med Nordvik mfl. (2011) som ikke hadde tilgang til data fra hele 2010 og som stort sett sammenlignet mai 2010 med mai 2009 (som også var før reformen).

Tabell 5.9 *Sum utbetaling til bostøtte totalt og prosentvis økning i bostøttentbetalingene 2008-2010 m.h.t. sentralitet 2010. Utbetaling i 1000 kroner*

Sentralitet	Sum utbetaling	Prosentvis andel	Prosentvis økning 2008 - 2010
0 Minst sentrale kommuner	213 222 333	6,8	13,6
1 Mindre sentrale kommuner	158 270 540	5,1	17,9
2 Noe sentrale kommuner	485 975 724	15,6	24,9
3 Sentrale kommuner	2 263 844 744	72,5	37,1
Totalt	3 121 313 341	100	32,1

Kilde: Husbanken.

Tabell 5.10 viser hvor mye samlet utbetaling av bostøtte har økt i de tre største byene. I samtlige byer har økningen i bostøtte vært høyere enn i landet som helhet. Utbetalingene i Oslo har økt med 42,5 prosent og utbetalingene i Bergen har økt med 40,1 prosent i løpet av toårsperioden.

Tabell 5.10 *Prosentvis økning i samlet bostøttentbetaling i utvalgte sentrale kommuner 2008-2010*

Oslo	42,5 %
Bergen	40,1 %
Trondheim	34,7 %
Landsgjennomsnitt	32,1 %

Kilde: Husbanken

Dette indikerer at de sentrale kommunene kan ha hatt de største besparelsene i sosialhjelpsutbetalinger som følge av bostøtteøkningen. Her var jo også nivået på sosialhjelps-utbetalinger høyest før omleggingen. Men, dette kan vi ikke si sikkert før vi får tilgang til data fra 2010, også for sosialhjelp.

6 Konklusjoner

Utvidelsen av den statlige bostøtteordningen vil medføre besparelser for kommunene m.h.t. sosialhjelpsutbetalinger for nye mottakere på mellom 300 og 400 millioner kroner.

Vi vil derfor konkludere med at det ikke er grunnlag for å fastslå at de beregnede innsparingene har vært for store og dermed heller ikke at det kommunale finansieringsbidraget har vært for høyt. Vi oppfatter det fortsatt slik at forutsetningen om at kommunene vil få langsiktige innsparinger på 30 prosent ved omleggingen av bostøtten er rimelig. Selvsagt er anslaget beheftet med usikkerhet.

Det er grunn til å anta at mesteparten av besparelsene i sosialhjelp kommer i sentrale strøk.

Når det gjelder kommunal bostøtte venter vi ikke større reduksjoner der, fordi målgruppene for den kommunale bostøtten er de som var inne i den gamle statlige bostøtteordningen. Det kan imidlertid komme besparelser som følge av at enkelte kommuner med få mottakere av kommunal bostøtte avvikler sine ordninger. Dette vil imidlertid uansett ikke utgjøre store summer.

Litteratur

- Barlindhaug, R., K. Johannessen og E. Dyb (2011): *Kommunal- og Samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk - Beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. NIBR-rapport 2011:8.
- Kommunal- og regionaldepartementet. St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2002-2011.
- Kvinge, T. og P. Medby (2011): *Sosial boligpolitikk i Norge – Kartlegging av offentlig ressursbruk*, NIBR rapport 2011:3.
- Medby, P. (2008): ”Bostøtte av sosialhjelp”, arbeidsnotat 5. februar 2008.
- Nordvik, V., C. Koren, I-L. Skog Hansen og B. Lescher-Lund (2011): *Den norske bostøtten – effekten av en reform*, NOVA-rapport nr. 2/2011.
- Stamsø, M., S. Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288.
- St. prp. nr. 11 (2008-2009) *Ei styrket bustøtte*