

Mary Ann Stamsø og Steinar Østerby

Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Mary Ann Stamsø og Steinar Østerby

Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp

Prosjektrapport 288 – 2000

Prosjektrapport 288
Mary Ann Stamsø og Steinar Østerby
Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp

Emneord: sosialhjelp, bostøtte, boforhold for sosialhjelps- og bostøttemottakere, boligproblemer for sosialhjelpsmottakere, utbetalingspraksis for sosialhjelp

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0706-7

200 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat:100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 2000

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

Førord

På oppdrag fra Husbanken har Norges byggforskningsinstitutt gjort en undersøkelse av bostøtte og sosialhjelp til boligformål. Undersøkelsen gir en beskrivelse av mottakere av bostøtte og sosialhjelp, hvilke boligproblemer sosialhjelpsmottakere står overfor og sosialkontorenes praksis i forhold til utbetaling av sosialhjelp til boligformål. I tillegg gis en analyse av sosialhjelp og bostøtte som virkemidler i forhold til dekning av bostøtte og forslag til endringer i bostøtteordningen.

Husbanken har finansiert prosjektet, og kontaktpersoner der har vært Jan Oddum og Einar M. Aarskog. En egen styringsgruppe har bestått av Ole Bjørn Edner, Einar M. Aarskog og Kjell M. Fossheim fra Husbanken, Bente Hagerupsen fra Sosial- og helsedepartementet og Sven Olav Gunnerud fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vi takker alle for verdifulle kommentarer underveis.

Arne Holm har bidratt med intervju av ansatte ved sosialkontor. Åsne Tveito ved Schous sosialsenter har gitt kommentarer til registreringsskjema for sosialhjelp. Rolf Barlindhaug og Siri Nørve er kvalitetssikrere. En stor takk til alle.

En takk også til helse- og sosialombud i Oslo, Helge Hjort for verdifulle kommentarer til kap. 1.6, kap. 5 og kap. 6.

Oslo, juni 2000

Thorbjørn Hansen
Avdelingssjef

Mary Ann Stamsø
Prosjektleder

<i>Sammendrag</i>	6
1. <i>Innledning</i>	10
1.1. Problemstillinger	10
1.2. Utviklingen i boligpolitikken	11
1.3. Utviklingen på boligmarkedet	12
1.4. Bostøtteordningen – målsetninger og retningslinjer	13
1.4.1. Målsetninger og begrunnelse	13
1.4.2. Retningslinjer og målgrupper for ordningen.....	14
1.5. Oversikt over bostøtteordningene i de andre nordiske landene	17
1.5.1. Regelverket.....	17
1.5.2. Hvordan ordningene fungerer	19
1.5.3. Sammenlikning mellom den norske og de nordiske bostøtteordningene.....	21
1.6. Sosialhjelp – målsetninger og retningslinjer	21
1.6.1. Retningslinjer og målgrupper.....	21
1.6.2. Formål og virkeområde	21
1.6.3. Økonomisk stønad.....	21
1.6.4. Om bolig.....	22
1.6.5. Utviklingen de senere årene	23
2. <i>Metode</i>	26
2.1. Multippel tilnærming.....	26
2.2. Case-studien	26
2.3. Surveyundersøkelse.....	27
2.4. Registerdata.....	27
3. <i>Oversikt over mottakere av bostøtte og sosialhjelp – fellestrekk og ulikheter</i>	29
3.1. Innledning.....	29
3.2. Utbetalt bostøtte og sosialhjelp til boligformål	29
3.3. Antall mottakere av bostøtte og sosialhjelp?.....	29
3.4. Fordeling av sosialhjelp og bostøtte på husholdningstyper	30
3.5.inntektsgrupper.....	31
3.6. Husholdningsstørrelse	32
3.7. Eieforhold.....	32
3.8. Antall rom i boligen	33
3.9. Boutgifter	34
3.10. Oppsummering	35
4. <i>Nærmere om boligproblemer og behovet for sosialhjelp</i>	37
4.1. Innledning.....	37
4.2. Boligrelaterte problemer	37
4.3. Mottakere av sosialhjelp.....	41
4.3.1. Alle gruppene	41
4.3.2. Trygdemottakere	43
4.4. Hvem er det vanskeligst å hjelpe?.....	43
4.5. Stønadsnivå	44
4.6. Husbankens bostøtteordning	46
4.6.1. Lokalisering av arbeidet med bostøtte	46
4.6.2. Samarbeidsrutiner.....	48
4.6.3. Kunnskap om bostøtten.....	49
4.6.4. Kunnskap om bostøtte og organisering	50
4.6.5. Kritikk av bostøtten.....	51
4.7. Kommunale bostøtteordninger.....	52

4.8.	Oppsummering	53
5.	<i>Kommunal praksis ved utbetaling av sosialhjelp til boligformål</i>	55
5.1.	Innledning.....	55
5.2.	Målsetninger.....	55
5.3.	Boutgifter som dekkes.....	56
5.4.	Midler som må realiseres for å kunne motta økonomisk sosialhjelp	60
5.5.	Krav til boligen.....	62
5.6.	Typer kriterier	63
5.7.	Om endring av praksis.....	64
5.8.	Oppsummering	65
6.	<i>Trekk ved bostøtte og sosialhjelp som velferdsordninger</i>	67
6.1.	Innledning.....	67
6.2.	Målsetninger.....	67
6.3.	Finansiering og administrasjon	68
6.4.	Rettigheter og skjønn	70
6.5.	Bruk av vilkår	74
6.6.	Klageordning.....	74
6.7.	Saksbehandlingen.....	75
6.8.	Stigmatisering.....	77
6.9.	"Trygdefellen".....	79
6.10.	Oppsummering	80
7.	<i>Forslag til endringer i bostøttesystemet</i>	81
7.1.	Innledning.....	81
7.2.	Mulige administrative endringer	81
7.2.1.	Utmåling etter aktuell økonomisk situasjon.....	81
7.2.2.	Månedlige utbetalinger.....	82
7.3.	Mulige endringer i regelverket.....	83
7.3.1.	Forenklinger i regelverket	83
7.3.2.	Boligkriterier	84
7.3.3.	Husholdningskriterier	85
7.3.4.	Sosialhjelp som inntektskilde.....	85
7.3.5.	Boutgiftstaket	86
7.3.6.	Regionale forskjeller	86
7.4.	Budsjettmessige konsekvenser	86
7.4.1.	Datagrunnlag	86
7.4.2.	Underforbruk av bostøtte blant sosialhjelpsmottakere.....	87
7.4.3.	Administrative endringer.....	91
7.4.4.	Endringer i regelverket vedrørende boligen.....	92
7.4.5.	Endringer i regelverket vedrørende husholdningene.....	101
7.4.6.	Tiltak som hever inntektsgrensen.....	103
7.4.7.	Feilkilder i beregningen av kostnader	107
7.4.8.	Hva kommuneundersøkelsen sier om boutgiftene	108
7.5.	Oppsummering.....	108
8.	<i>Litteraturliste</i>	111
	<i>Vedlegg 1. Intervjuguide</i>	115
	<i>Vedlegg 2. Registreringsskjema</i>	118
	<i>Vedlegg 3. Spørreskjema til kommunene</i>	122
	<i>Vedlegg 4. Tabell over kommuner i case-undersøkelsen</i>	127
	<i>Vedlegg 5. Bostøttens historiske utvikling</i>	128

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Utviklingen på boligmarkedet, med sterk prisvekst på eide og leide boliger, har gjort at mange har problemer både med å kjøpe bolig og å finne en leid bolig, til en overkommelig pris. Spesielt har dette rammet husholdninger med lav inntekt.

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er antakelsene om at mange husstander er henvist til å søke sosialhjelp, fordi de ikke er omfattet av den statlige bostøtteordningen, og om de ut fra boligpolitiske målsetninger heller burde få en større andel av støtten i form av bostøtte.

Problemstillingene som er fokusert i rapporten er følgende:

- Hvilke grupper i samfunnet retter bostøtte og sosialhjelp seg mot?
- Hvilke type boligproblemer står sosialhjelpsmottakere overfor, og hvilke grupper har behov for sosialhjelp til boligformål?
- Hvordan praktiseres sosialhjelp og bostøtte til dekning av boutgifter, og hvilke konsekvenser har dagens regelverk og praksis for dem som har behov for slik støtte?
- Kan statlig bostøtte i noen sammenhenger være et bedre virkemiddel enn sosialhjelp for å sikre god boligfordeling/botrygghet og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, samt likebehandling og forutsigbarhet for sluttbruker?

Bostøtte og sosialhjelp retter seg mot forskjellige grupper

Bostøtte og sosialhjelp retter seg i praksis mot forskjellige grupper i samfunnet. Mens bostøtte i hovedsak retter seg mot eldre som bor alene, er sosialhjelp et virkemiddel som i størst grad retter seg mot unge som bor alene. Over halvparten av bostøttemottakerne er eldre over 65 år, mens det for sosialhjelpsmottakere kun er 3 prosent i denne gruppen. Over en fjerdedel av bostøttemottakerne er uføre, og 15 prosent av sosialhjelpsmottakerne. Blant barnefamiliene, inkludert enslige forsørgere er det også flere som mottar sosialhjelp enn bostøtte. Mens bostøtte er sterkt konsentrert omkring det inntektsintervallet som tilsvarer ulike trygdeytelser, viser sosialhjelp en større variasjon i inntekt. Sosialhjelp er også i større grad rettet mot de dårligst stilte økonomisk.

Mottakere av bostøtte har bedre boforhold enn sosialhjelpsmottakere

Både bostøttemottakere og sosialhjelpsmottakere aviker nokså mye fra totalbefolkningen når det gjelder boforhold, men bostøttemottakerne likner mer på totalbefolkningen. Bostøttemottakere har bedre boforhold enn sosialhjelpsmottakere. For bostøttemottakere er det halvparten som eier boligen selv og halvparten som leier. Blant sosialhjelpsmottakere er det kun 18 prosent som eier boligen selv. For totalbefolkningen er andelen som eier boligen, 76 prosent, og andelen som leier, kun 14 prosent. Sosialhjelpsmottakere bor i mindre boliger enn bostøttemottakere, og særlig er det mange som bor i ett-romsboliger. Svært få bostøttemottakere bor i ett-romsboliger, noe som henger sammen med avgrensningene i regelverket for å motta bostøtte.

Gjennomsnittlige boutgifter er høyere og gjennomsnittlig inntekt lavere for sosialhjelpsmottakere enn for bostøttemottakere. De som er mottakere av begge ordningene kommer i en mellomstilling mht. boforhold, men likner mest på de som kun mottar bostøtte.

Sosialhjelp - en form for "skjult" bostøtte?

Sosialhjelp brukes i større grad enn bostøtte som hjelp til betaling av boutgifter. I 1998 ble det utbetalt ca. 1,4 mrd. kroner i bostøtte, mens det anslagsvis ble utbetalt 2,2 mrd. kroner i sosialhjelp til dekning av boutgifter. Kun 18 prosent av sosialhjelpsmottakerne mottar bostøtte.

Boutgiftene er i seg selv en viktig forklaringsfaktor på nivå på sosialhjelpsutgiftene. Utbetaling av sosialhjelp varierer systematisk med boutgiftene for vårt utvalg av kommuner.

Regelverket for bostøtte utestenger mange sosialhjelpsmottakere

Avgrensninger i regelverket for bostøtte utestenger store grupper av sosialhjelpsmottakere. Spesielt gjelder dette avgrensninger i bolig- og finansieringskravene. I de boligene som ikke omfattes av regelverket, finnes mange sosialhjelpsmottakere.

Bostøtten er en lite omfattende tilskuddsordning sammenliknet med våre naboland, både målt ved hvor stor andel av befolkningen som mottar støtte, og ved hvor stor andel den utgjør av BNP (med unntak av Island). En oppdelingen av boligmarkedet tilsvarende det som ligger i bindingen mellom bostøtten og finansiering gjennom bestemte lån, finner vi ikke i Norden for øvrig.

Bokostnadsproblem eller inntektsproblem?

De høye boligprisene kombinert med lav inntekt gjør at de fleste sosialhjelpsmottakere både står overfor et bokostnadsproblem og et inntektsproblem. Men i sentrale strøk er bokostnadsproblemet mer dominerende enn i mer usentrale strøk. Selv om sosialhjelpsmottakerne har lave inntekter, fremstår bokostnadsproblemet likevel som mer fremtredende for mange i sentrale strøk.

Sosialhjelpsmottakerne står overfor ulike typer problemer på boligmarkedet

Mangel på egnede boliger, kommunale boliger og dyr privat utleie er hovedproblemer for sosialhjelpsmottakere på boligmarkedet. I sentrale strøk dominerer boutgiftsproblemen, mens det i mer usentrale strøk er mangelen på egnede boliger og kommunale boliger som er det dominerende problemet. I sentrale strøk medfører dette at sosialkontorene i mange tilfeller ser seg tvunget til å velge så dyre boligløsninger at mottakerne ikke har muligheter for å bli selvhjulpne. Enkelte ganger ser sosialkontorene seg også nødt til å benytte boligløsninger som er av dårlig kvalitet som små boliger med et belastet bomiljø og svært høye husleier, eks. hospits og enkelte hybelhus på det private utleiemarkedet.

De private aktørene har fått et større ansvar i dette markedet, noe som igjen er med på å forsterke problemene for vanskeligstilte. Sosialhjelpsmottakere står overfor to problemer på det private utleiemarkedet. Det ene er den profesjonelle utleiesektoren, som leier ut boliger til en svært høy pris, ofte høyere for sosialhjelpsmottakere enn for andre. Det andre er at det private utleiemarkedet flere steder i stor grad består av sokkelboliger og at mange opplever å bli diskriminert i dette markedet. Det gjelder både for dem som har reelle problemer knyttet til å mestre en boligsituasjon, og det gjelder for dem som ikke har problemer med bosituasjonen.

Behovene for hjelp retter seg mot enkelte grupper

Flere grupper har behov for sosialhjelp til betaling av boutgifter. Lavinntektsgrupper generelt, og arbeidsledige er hovedgrupper. I mer sentrale strøk er i større grad også de med høyere inntekt mottakere. I sentrale strøk har en-inntekts-husholdninger i større grad problemer med boutgiftene. Blant langtidsmottakere utgjør rusmisbrukere en hovedgruppe for alle

kommunene. I Oslo utgjør disse en større andel i forhold til andre kommuner. Personer med rus- og eller psykiske problemer er den gruppen som er vanskeligst å hjelpe med boligproblemer for sosialkontorene. I hovedsak skyldes dette mangel på egnede boliger.

Mange sosialkontorer er kritiske til Husbankens bostøtteordning

Tilbakemeldinger fra sosialkontorene viser at mange mener at regelverket for bostøtte er for komplisert, og at de har for liten kjennskap til ordningen. Over halvparten mener at bostøtteordningen ikke fungerer så bra. Kritikken knytter seg i hovedsak til at inntektsgrensene er for lave, boligkravene for strenge, og at enslige uten barn, trygd eller langvarig sosialhjelp ikke omfattes av bostøtteordningen. I tillegg er det vanskelig å samordne sosialhjelp og bostøtte. Bostøtten betales etterskuddsvis og pr. tertial, mens sosialhjelpen betales forskuddsvis, og vanligvis pr måned. Dette gjør at det ofte kan være vanskelig for sosialkontorene å ta hensyn til bostøtten ved vurdering av sosialhjelp.

Praksis for utbetaling av sosialhjelp til boligformål viser store variasjoner mellom kommunene

Det er store variasjoner når det gjelder sosialkontorenes praksis for å dekke boutgifter, både mellom geografiske områder, mellom kommuner, og mellom sosialdistrikt i samme kommune. I tillegg er det tendenser til at sentrale strøk har en noe strengere praksis. Vanligvis dekker sosialkontorene husleie på leid bolig og strøm/oppvarming. For andre elementer av boutgiftene viser sosialkontorene stor variasjon. Avdrag på lån viser størst variasjon, og dekkes bare av i underkant av halvparten av sosialkontorene.

Også når det gjelder praksis for realisering av økonomiske ressurser er det store variasjoner mellom sosialkontorene. På lang sikt krever en tredjedel at egen bolig selges, og nesten samme andelen krever på lang sikt at bil selges ved dokumentert behov.

De fleste sosialkontorene har egne kriterier om krav til boligen, som størrelse på boligen og boutgiftene. Men en tredjedel har ikke slike kriterier. Et flertall av sosialkontorene stiller krav om utgiftstak ved eie og leie av bolig, og en tredjedel stiller krav om å flytte til et billigere område. Krav til øvre grense for størrelsen på boligen er stort sett noe som forekommer i Oslo.

Bostøtte og sosialhjelp har ulike egenskaper som velferdspolitiske virkemidler

Sosialhjelp og bostøtte har ulike målsetninger. Mens sosialhjelp skal bedre levekårene for vanskeligstilte generelt, er bostøtte innrettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. I tillegg er bostøtte et boligpolitisk virkemiddel, med klarere målsetninger om boforhold enn sosialhjelp. Bostøtte er ment å kunne ytes på lang sikt, mens sosialhjelp er et virkemiddel med klare målsetninger om at hjelpen skal være en subsidiær og midlertidig ytelse.

Ut fra ulike velferdsbetraktninger fremstår bostøtte og sosialhjelp som to svært ulike ytelser for mottakerne. Sosialhjelp er i stor grad basert på skjønnsutøvelse, mens bostøtte er forankret i et klart regelverk. Med dagens regelverk for bostøtte, fungerer sosialhjelp som en langt mer fleksibel ordning til å dekke boutgifter for vanskeligstilte, i den forstand at den når frem til flere med behov. Men det knytter seg egenskaper til sosialhjelp som gjør den til et mindre egnet virkemiddel til dekning av boutgifter. Ulikhet i behandlingen, mangel på rettigheter og bruk av vilkår gir uforutsigbarhet i boligsituasjonen.

Bostøtte fremstår som et virkemiddel som utelukker store grupper med behov for hjelp, på bakgrunn av avgrensninger i regelverket. Men bostøtte har likevel egenskaper som gjør den til

et bedre egnet virkemiddel for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er fordi bostøtte skaper forutsigbarhet i boligsituasjonen og bidrar til botrygghet. En viktig forskjell er at bostøtte skal sikre at mottakerne slipper å flytte, mens dette kan være et vilkår for å motta sosialhjelp. Bostøtte virker, i motsetning til sosialhjelp, lite stigmatiserende. Sosialhjelpens omfattende og skjønnsmessige vurdering, går inn i mottakernes "private" forhold. Sammen med en forutsetning om underforstått nød, gir dette sosialhjelp lav prestisje og liten legitimitet. Bostøtte derimot fokuserer på bolig. Fokus ligger derved på et konkret behov, som skal vurderes ut fra objektive kriterier, og sees i en boligpolitisk sammenheng.

Forslag til endringer i bostøtteordningen

For at flere sosialhjelpsmottakere skal kunne motta bostøtte har vi vurdert både administrative endringer, og endringer i regelverket for bostøtte.

Ved søknad om bostøtte benyttes likningsinntekt som inntektsgrunnlag. Det er anledning til å legge faktisk inntekt til grunn, men i praksis gjelder dette kun 1% av sakene. For sosialhjelpsmottakere bør det i større grad fokuseres på faktisk inntekt. Vi vil også foreslå endringer i utbetalingspraksis, ved at utbetalingene av bostøtte skjer månedlig, slik at det legges til rette for en bedre samordning med sosialhjelp.

Av regelverksendringer foreslår vi at boligkriteriene endres slik at også dem som bor i boliger under 40 kvadratmeter og ett-roms boliger skal kunne motta bostøtte. I tillegg vil vi foreslå at kravet om at boligen skal være finansiert med bestemte lån oppheves. Videre foreslår vi at også enslige uten barn, som ikke har trygd eller langvarig sosialhjelp, skal være berettiget bostøtte, og å heve boutgiftstaket.

Budsjettmessige konsekvenser av endringsforslagene

Vi har anslått budsjettmessige konsekvenser av de viktigste endringene, og gjort en vurdering av hvor stor del av midlene som kan antas å tilfalle mottakere av sosialhjelp og dermed redusere behovet for slik hjelp.

De mest omfattende forslagene vi har anslått kostnader ved, er å fjerne kravet om bestemte finansieringskilder, og å åpne for at enslige uten barn, som ikke har trygd eller langvarig sosialhjelp, men lav inntekt, skal kunne være mottakere av bostøtte. Disse to endringene er hver for seg vurdert å koste hhv. 1,3 og 1,2 milliarder kroner å iverksette. Settes begge to i verk, anslås kostnadsøkningen til 2,5 milliarder kroner. Anslagsvis 900 millioner kroner av dette vil gå til sosialhjelpsmottakere, og bidra til reduksjon av kommunenes utgifter til slik hjelp.

1. Innledning

1.1. Problemstillinger

Utviklingen på boligmarkedet har i de senere år vist en sterk prisvekst på eide og leide boliger. Dette gjør at mange har problemer både med å kjøpe bolig og å finne en leid bolig, til en overkommelig pris. Spesielt har dette rammet husholdninger med lav inntekt.

Boligpolitikken har i dag klare målsetninger om fordeling, noe som kommer klart til uttrykk gjennom ulike politiske dokumenter. De selektive boligpolitiske virkemidlene som boligtilskudd, bostøtte og etableringslån skal sammen med det generelle boligpolitiske opplegget, bidra til at også lavinntektshushold bor godt. (St.meld. nr. 49, 1997-98). Når boligpolitikken blir mer selektiv, øker fokus på treffsikkerheten ved de virkemidlene som brukes, dvs om de treffer målgruppene og om de er egnet til å oppnå målsetningene.

Et av de selektive tiltakene er bostøtte. Bostøtte er et boligpolitisk virkemiddel som skal bidra til at barnefamilier, eldre og uføre med lave inntekter og høye boutgifter, kan etablere seg eller bli boende i en god og nøktern bolig. (St.meld. nr. 14, 1998-99). Bostøtte er et meget sentralt virkemiddel for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er det eneste virkemiddelet som gir støtte til boutgifter ved leie av bolig (vi ser da bort fra enkelttilskudd til spesielle formål som eks. utbedring, som også gjelder for leietakere). Bostøtte er da spesielt relevant i forhold til sosialhjelpsmottakere, fordi det store flertallet befinner seg i leiemarkedet..

Bostøtteordningen har imidlertid vært gjenstand for kritikk fordi regelverkets krav gir uheldige fordelingsmessige konsekvenser, ved at mange lavinntektshusholdninger faller utenfor (Riksrevisjonen 1998). Det er også fra statlige myndigheter påpekt at noen konsekvenser av regelverket synes urimelige (St.meld. 50, 1998-99).

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er antakelser om at mange husstander, som ikke omfattes av den statlige bostøtteordningen, og derved er henvist til å søke sosialhjelp, burde vært berettiget statlig bostøtte ut fra boligpolitiske målsetninger. Og videre om husstander som får bostøtte og sosialhjelp, ut fra boligpolitiske målsetninger heller kunne fått en større andel av støtten i form av statlig bostøtte.

I denne undersøkelsen vil vi belyse forholdet og sammenhengen mellom den statlige bostøtteordningen og sosialhjelp til dekning av boutgifter, slik ordningene praktiseres i dag. Videre vil vi vurdere om statlig bostøtte i noen sammenhenger kan være et bedre egnet virkemiddel enn sosialhjelp for å sikre god boligfordeling, botrygghet og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, samt likebehandling og forutsigbarhet for sluttbruker.

De empiriske problemstillingene i dette prosjektet vil være:

- Hvilke grupper i samfunnet retter sosialhjelp og bostøtte seg mot?
- Hvilke type boligproblemer står sosialhjelpsmottakere overfor, og hvilke grupper har behov for sosialhjelp til boligformål?
- Hvordan praktiseres sosialhjelp og bostøtte til dekning av boutgifter, og hvilke konsekvenser har dagens regelverk og praksis for dem som har behov for slik støtte?

- Kan statlig bostøtte i noen sammenhenger være et bedre virkemiddel enn sosialhjelp for å sikre god boligfordeling/botrygghet og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, samt likebehandling og forutsigbarhet for sluttbruker?

Ut fra hva denne studien viser, vil vi foreslå endringer i bostøtteordningen, slik at flere vil kunne motta bostøtte. Primært er det et mål at endringene blir slik utformet at de vil redusere bruk av sosialhjelp til fordel for en økning i bruk av bostøtte. I forslag til endringer i bostøtteordningen vil vi ikke ta høyde for at bostøtte som virkemiddel vil kunne løse alle boutgiftsproblemer vi belyser. Forslagene til endringer vil ta utgangspunkt i problemer for sosialhjelpsmottakere, slik at ordningen vil fortsette å være sterkt selektiv, og opprettholde en boligpolitisk innretning.

For å kunne si noe om i hvilken grad bostøtte er et bedre egnet virkemiddel for å yte økonomisk støtte til boutgifter, vil vi studere begge disse ordningenes virkemåte og omfang.

1.2. Utviklingen i boligpolitikken

Utviklingen innenfor boligpolitikken, har de siste 20 årene har vært en bevegelse mot mer markedsorientert politikk. Statens rolle mht. produksjonsstøtte er redusert, og det har foregått en deregulering av kreditt- og leiemarkedet. I dag overlates boligforsyningen mer til markedskreftene og statens rolle er å sikre at markedet fungerer, og ved selektive tiltak sikre grupper med spesielle behov og/eller lav inntekt.

Andelen selektive ytelser i prosent av totale direkte ytelser til boligformål økte fra 4% til 39% under perioden 1970 til 1989 (Åhrén 1992). Denne utviklingen er også beskrevet som en internasjonal trend og knyttes opp mot utviklingen i sosialpolitikken generelt (Kleinman 1996).

I dag skjer boligforsyningen ved et samspill mellom staten, kommunene og private aktører, herunder boligkooperasjonen. Staten setter målsetninger for boligpolitikken og prioriterer ressursbruken. Staten har en rekke virkemidler for å nå sine målsetninger. Plan og bygningsloven regulerer sider ved byggevirksomheten. Staten er med på å kanalisere kapital til boligbyggingen gjennom Husbanken, og iverksette særskilte virkemidler for å nå boligpolitiske mål. I tillegg er det et statlig ansvar å sørge for forskning og informasjon omkring boligspørsmål og virkemidler. Private aktører og boligkooperasjonen står for prosjektering og oppføring av boligene, samt vedlikehold og utbedring. Kommunene har ansvar for forsyning av byggeklare tomter. I tillegg har de gjennom lov om sosiale tjenester et ansvar for å anskaffe boliger til vanskeligstilte.

Kommunenes muligheter til å løse sine boligpolitiske oppgaver avhenger også av statens boligpolitikk. Statens boligpolitikk berører kommunenes ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet, og har konsekvenser for de boutgiftene som må bæres av kommunene gjennom sosialhjelpsbudsjettet. For at sosialtjenesten skal kunne ta ansvaret for vanskeligstilte på boligmarkedet er den avhengig både av den statlige boligpolitikken (for eksempel bostøtte) og av den kommunale boligpolitikken som planlegging og tilrettelegging av tomter, og bygging av utleieboliger.

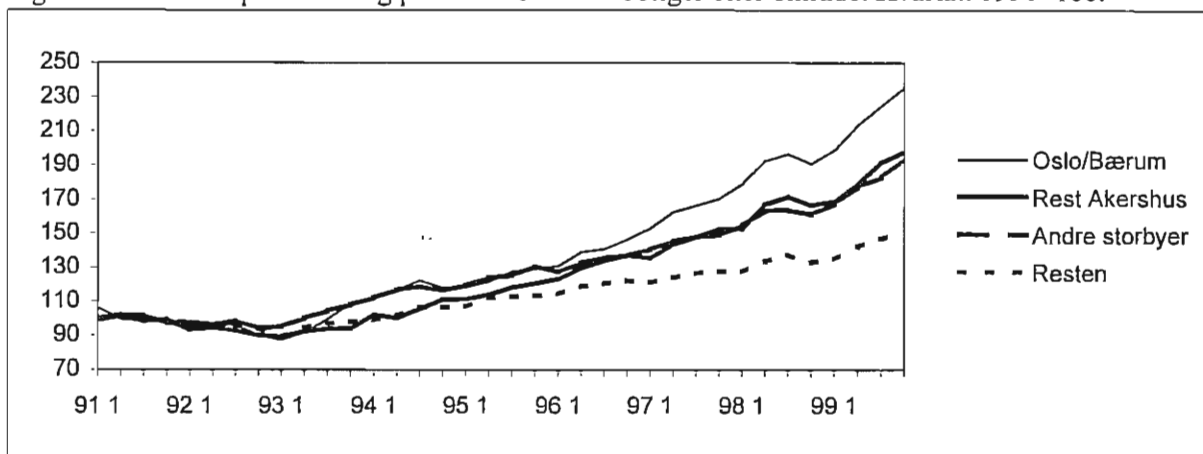
1.3. Utviklingen på boligmarkedet

Prisen på eide og leide boliger har økt sterkt de senere årene, spesielt i sentrale strøk. Først og fremst har dette sammenheng med at den store etterspørselen etter boliger ikke følges av en tilsvarende økning i boligtilbudet. Konkrete faktorer som er med på å presse prisene oppover er høykonjunktur og sentralisering, og at boligbyggingen er redusert de senere år.

Boligbyggingen i Oslo, og omegn har de siste ti år ikke økt i samsvar med veksten i den voksne befolkning, som bl.a. skyldes tilflytning (Barlindhaug og Guldbrandsen 2000).

Figur 1 gir en oversikt over prisutviklingen på selveide bruktboliger fra 1991 til i dag, fordelt etter område.

Figur 1.1 Nominell prisutvikling på brukte selveide boliger etter område. Kvartal. 1991=100.

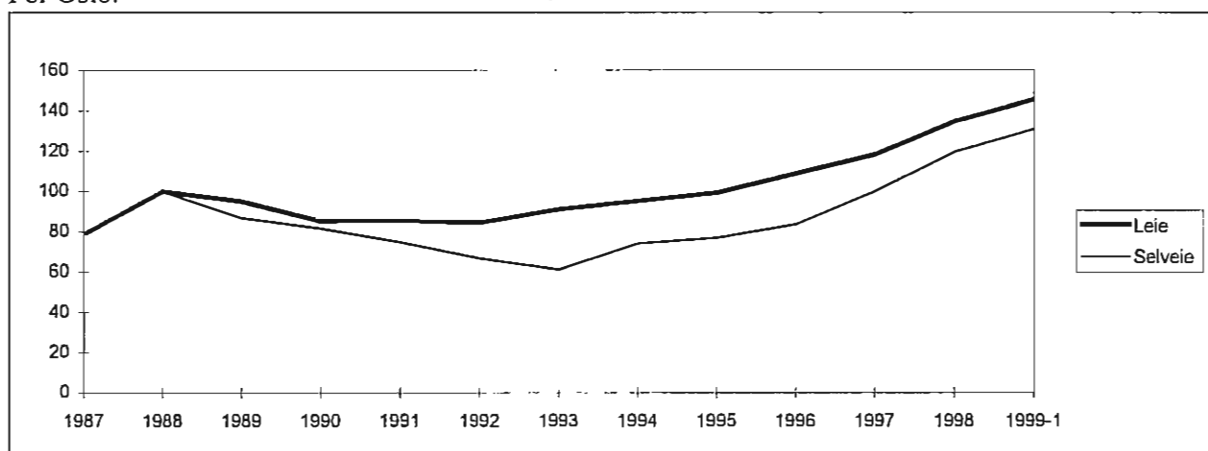


Kilde SSB

Figur 1 viser at vi har hatt en sterk vekst i boligprisene fra 1991 og frem til i dag. Prisveksten er sterkest i Oslo og andre sentrale strøk.

For leide boliger har vi samme situasjon, med sterk økning i husleiene. Figur 2 viser veksten i husleier sammenliknet med vekst i prisene på brukte eide boliger

Figur 1.2. Nominell prisutvikling på selveide boliger og vekst i husleie i leide boliger. For Oslo.



Kilde: NBI

Figur 2 viser at prisene på leide boliger/husleie i Oslo, har økt mer enn prisene på selveide boliger fra 1988 og frem til i dag. Det er grunn til å tro at det samme vil gjelde andre sentrale strøk. Markedet for leide boliger er svært sammensatt. Årsaken til at veksten i prisene er større for leide enn for eide boliger, er at etterspørselen etter leide boliger er høyere enn etterspørselen etter eide boliger, sett i forhold til tilbudet. Lav leieandel er et særtrekk for Norge. Til sammen ligger andelen utleieboliger i privat og offentlig eie på omkring 20 prosent av den totale boligmassen.

At prisene på leide boliger stiger raskere vil spesielt ramme vanskeligstilte på boligmarkedet, som av ulike årsaker ikke har kapital, eller av andre årsaker ikke kan kjøpe bolig selv. Med tanke på politikk for sosialhjelpsmottakere er dette av spesiell interesse fordi leieandelen er meget høy, 82% (Bostøtte- og sosialhjelpsstatistikken). At situasjonen er svært ugunstig for dem som leier, vil i større grad ramme sosialhjelpsmottakere fordi de oftere leier bolig.

At vanskeligstilte opplever større problemer på boligmarkedet fanges ikke i tilstrekkelig grad opp i bostøtteordningen. Regelverkets begrensninger gjør at de som faller utenfor rammes ekstra hardt ved så sterk vekst i eie- og leieprisene.

1.4. Bostøtteordningen – målsetninger og retningslinjer

1.4.1. Målsetninger og begrunnelse

Bostøtte er et boligpolitisk virkemiddel som skal bidra til at barnefamilier, eldre og uføre med lave inntekter og høye boutgifter, kan etablere seg eller bli boende i en god og nøktern bolig. I tillegg er det en målsetning å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper som følger av forskjeller i boutgifter. (St.meld. nr. 14, 1998-99). Målsetningen med bostøtte har vært å påvirke boligkonsumet for lavinntektshusholdninger, og ordningen er således ikke først og fremst et rent inntektsfordelingstiltak. Støtten er både spesifikt rettet mot lavinntektsgrupper, og det stilles krav til boligen. I og med at det ved siden av lav inntekt er boutgiftene som utløser og dimensjonerer støtten, er bostøtten nært knyttet til faktisk boligkonsum.

Bostøtteordningen er finansiert over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett som en overslagsbevilgning. Det innebærer at ytelsen til den enkelte bare er betinget av reglene og

ikke avhengig av størrelsen på bevilgningen det enkelt år. Administrasjonen av ordningen er lagt til Husbanken. I tillegg har landets kommuner en vesentlig rolle som kontrollinstans for søknadsbehandlingen.

Bostøtten i sin nåværende form ble innført i 1973, og begrunnet ut fra behovet for å sikre husholdninger med lav inntekt en tilfredsstillende bolig. I Stortingsmelding nr. 76, 1971-72 beskrives bostøttens plass i forhold til andre boligpolitiske tiltak slik:

” Med bostøtte forstår vi en støtte som reduserer boutgiftene spesielt for grupper med lave inntekter med sikte på å gjøre det overkommelig for dem å bo i en tilfredsstillende bolig. Bostøtten skiller seg dermed både fra den generelle konsumpsjonsstøtten, som tar sikte på å øke inntektene for husstander med begrensede ressurser og overlate til dem selv hva de skal bruke de økte inntektene til, og fra de generelle subsidietiltakene innen boligpolitikken, som tar sikte på å redusere boutgiftene uten hensyn til hvem som bor i boligen.”

(St.meld. nr. 76 1971-72)

Likhetsidealet var også viktig:

” Departementet vil understreke at den generelle målsetting om likhet, som Regjeringen legger stor vekt på, har særlig stor betydning innen boligsektoren”.

(ibid.)

Argumenter for spesielle behov i forhold til vår sosiale struktur ble også tillagt vekt. Husstander med svak økonomi og behov for boliger med spesielle og kostbare egenskaper skulle tilgodeses.

” Barnerike familier trenger store boliger, og gjerne boliger i småhus og med god lydisolasjon, bevegelseshemmede trenger ofte boliger som med hensyn til tilgjengelighet og utforming er spesielt tilpasset deres behov, eldre mennesker trenger boliger som er lette å stille og bruke.”

(ibid.)

Bostøtteordningens utforming ble videre begrunnet i trekk ved boligmarkedet. Et karakteristisk trekk ved boligmarkedet var at man måtte regne med betydelige variasjoner i boutgifter for boliger med noenlunde samme bruksverdi. Det var derfor ønskelig at ikke alle husholdninger med lave inntekter nødvendigvis måtte få lik støtte (som i så fall ville være en generell konsumpsjonsstøtte). Dette var begrunnet ved at det gjennomgående ikke ville være mulig å plassere de husstander som hadde de laveste inntekter i de boliger som i forhold til sin bruksverdi hadde de laveste boutgiftene (St.melding nr. 76, 1971-72). Bostøtten har gjennomgått relativt mange endringer, spesielt siden 1973. (Vedlegg 5).

1.4.2. Retningslinjer og målgrupper for ordningen

Generelt

Bostøtte innvilges av Husbanken. Den søkes og beregnes for 4 måneder om gangen. Støtten utbetales ved slutten av hver termin, men beregnes med utgangspunkt i husstandens situasjon på terminens første dag. Selv om støtten beregnes på nytt 3 ganger i året, behøver søkerne

bare å sende inn søknad én gang så lenge det ikke er endringer i de forholdene bostøtteberegningen bygger på. Beregning for videre terminer er basert på den første søknaden og eventuelle meldinger om endring i situasjonen, samt Husbankens tilgang til opplysninger gjennom folke- og likningsregisteret, Rikstrygdeverkets register og Husbankens låneregister.

Vedtak i bostøttesaker regnes som forvaltningsvedtak, slik at klageadgang og klagebehandling følger forvaltningslovens regler om dette. Husbanken er klageinstans (jfr. kongelig res. av 1974), og fungerer derved både som førsteinstans og klageinstans.

Statens utgifter til bostøtte bevilges over statsbudsjettet hvert år, og ordningen administreres av Husbanken og landets kommuner. I de fleste kommuner er administrasjon av bostøtte lagt til boligkontoret eller sosialkontoret. Beregning og utbetaling av bostøtte skjer i hovedsak maskinelt. Alle kommunene er nå knyttet on-line til et sentralt datasystem (på Hamar), noe som senker feilprosenten, gir kommunene muligheter til å rette feil, samt å gi informasjon til søkerne. Utbetalingen skjer gjennom Husbanken, vanligvis direkte til den enkelte mottaker via bank- eller postgiro. Bostøtten er skattefri.

Nærmere om de ulike kravene

Regelverket spesifiserer hvilke grupper som kan motta bostøtte. Dette er i hovedsak barnefamilier og alders- eller uføretrygdede, samt personer som gjennom en lengre periode mottar sosialhjelp. Støtten er ikke individuell, men beregnes for hele husstanden. Det er tilstrekkelig at ett husstandsmedlem tilhører en gruppe som er bostøtteberettiget.

Tildelingen av bostøtte er behovsprøvet. Det stilles krav til husholdningenes sammensetning, dens samlede inntekt og til boutgiftene. Det stilles også krav til selve boligen. I forhold til Husbankens retningslinjer (HB 9.B.10, 04.99, samt tillegg til disse) kan de ulike kravene formuleres som følgende:

Krav til husstanden

Husstanden må ha ett medlem som tilhører minst en av følgende grupper:

- Barn under 18 år
- Person over 65 år
- Person med uførepensjon, grunnstønad, hjelpestønad eller yrkesskadeerstatning etter lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd
- Person med attføringspenger etter lov om folketrygd og etterlattepensjon
- Person med yrkesskadetrygd eller krigspensjon
- Person som må antas å ha kontinuerlig behov for sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester i minst ett år.

Krav til boligen

Bostøtten har historisk vært knyttet til husbankfinansierte boliger. I de senere årene har dette blitt løst noe opp, men som hovedregel stilles stadig en del krav til boligen vedrørende låneforhold og boligstandard. Dette er for å sikre at boligene er av nøktern standard. Således omfatter bostøtten boliger som har løpende lån i Husbanken, Landbruksbanken eller utbedringslån og etableringslån som kommunene har lånt fra Husbanken til videre utlån. I tillegg er kommunale utleieboliger og boliger i borettslag bostøtteberettiget. Fra 1999 kan hushold med barn dessuten få bostøtte i leid bolig uansett låneforhold. Omsorgsboliger

finansiert med oppstartingsstøtte fra husbanken tilfredsstiller finansieringskravet, og for disse boligene lempes det på boligkravene.

I tillegg til ovenstående, må boligen også oppfylle visse kvalitetskrav. Det kreves at den skal være en selvstendig bolig, med egen inngang, kjøkken, bad, soverom med vindu, oppholdsrom, og privat boareal på minst 40 kvadratmeter.

Ingen av disse kravene gjelder imidlertid for alders- uføre- og etterlattepensjonister som har en inntekt på maksimalt 1,3 ganger minstepensjon. Dette henger sammen med at bostøtten i 1997 ble samordnet med sosialdepartementets boligtilskudd til pensjonister, som ikke inneholdt slike krav til boligen.

Inntektsavhengighet

Inntekten som legges til grunn for beregning av bostøtten skal beregnes på grunnlag av husstandens samlede brutto pensjonsgivende inntekt, dvs skattepliktige inntekter. Dette innebærer at sosial stønad ikke påvirker utbetaling av bostøtte. Inntektsopplysningene hentes fra siste tilgjengelige skatteoppgjør, dvs. to år tilbake. Dersom inntekten er endret vesentlig i denne perioden, kan Husbanken legge faktiske bruttoinntekt til grunn. Sosialhjelp tas ikke med i inntektsgrunnlaget dersom kommunen mottar bostøtten. Formue tas hensyn til, men i liten grad.

På grunnlag av den husstandsinnkomsten som er beregnet, fastsettes en egenandel på minst 15% for alle grupper. For hver 1000 kroner inntekten øker utover dette minstebeløpet, øker prosentsatsen med 0,3 prosentpoeng.

Avhengighet av boutgifter

Hva som regnes som boutgifter i bostøttens forstand avhenger av eierforholdet til boligen. I eide boliger medregnes renter og avdrag på husbanklån (herunder også etableringslån fra kommunen når kommunen har lånt midlene i Husbanken), driftsutgifter, kommunale avgifter og eventuelt eiendomsskatt. Driftsutgiftene og kommunale avgifter beregnes sjablonmessig, de øvrige tas med faktiske beløp. I borettslag medregnes renter og avdrag på boliglån og husleie, i leid bolig tas bare husleie med. Utgifter til lys og oppvarming skal vanligvis ikke være med, men tas med for alders- uføre og etterlattepensjonister som har en inntekt på maksimalt 1,3 ganger minstepensjon.

Det er en øvre og en nedre grense for de boutgiftene det kan beregnes bostøtte ut fra. Er boutgiftene under den nedre grensen, vil husstanden uansett ikke være berettiget til støtte. På den annen side tas det ikke hensyn til den delen av boutgiftene som overstiger den øvre grensen. Disse grensebeløpene avhenger av husholdningsstørrelsen, og er ulike for pensjonister og andre berettigede grupper. Den øvre grense for boutgiftene kalles boutgiftstaket.

Bostøtten utgjør 70 prosent av forskjellen mellom godkjente boutgifter og rimelig boutgift. Det er fastsatt øvre grenser for godkjente boutgifter. Regnestykket seer slik ut:

Godkjente boutgifter
- Rimelige boutgifter
= Sum x 70 % = Bostøtte

Rimelig boutgift er det beløpet som husstanden selv bør kunne betale i boutgifter. Beløpet

beregnes som en viss prosent av inntekten avhengig av inntektsstørrelse og antall husstandsmedlemmer.

1.5. Oversikt over bostøtteordningene i de andre nordiske landene
Den følgende fremstillingen bygger i hovedsak på Åhrén, Pär: Bostadsbidrag, Housing in the Nordic Countries (under publisering).

1.5.1. Regelverket

Samtlige nordiske land innførte en eller annen form for bostøtte i årene like etter 2. verdenskrig, i en situasjon der det gjennomgående var stort behov for boligreisning og for å øke husholdningenes betalingssevne og derigjennom bedre bostandarden. Ordningene har senere gjennomgått en utvikling i retning av å ivareta vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

I alle de nordiske landene har bostøtten nå til hensikt å sikre at barnefamilier med lav inntekt kan bli boende i en god bolig. Støtte til pensjonister har i tillegg til hensikt å utjevne inntektsforskjeller. Felles for alle landene er at bostøtten er avhengig av samlet inntekt for hele husholdet, men i motsetning til i Norge tas det utgangspunkt i aktuell inntekt heller enn likningsinntekten. I Norge brukes aktuell inntekt når det er store avvik i forhold til likningsinntekten, men i praksis gjelder dette bare ca. 1% av sakene.

Sverige

I Sverige kan *bostadsbidrag* gis til barnefamilier, pensjonister og personer under 29 eller over 65 år. Både eide, leide og kollektivt eide boliger kan komme i betraktning. En del av støtten til barnefamilier gis som et minstepeløp uavhengig av boutgiftene, og kan således sees som en ren inntektsoverføring.

Bidraget beregnes i utgangspunktet som en viss andel av boutgiftene fratrukket en egenandel. Denne avhenger av husstandens inntekt.

Inntekt er i hovedsak lønns- nærings og kapitalinntekter, men med visse tillegg og fradrag. For barnefamilier innrømmes det et "fribeløp", en del av inntekten som det ikke regnes egenandel av. Egenandelen utgjør 20% av inntekt ut over dette fribeløpet. Fribeløpet er 117 000 kroner for enslige forsørgere, og ellers 58 500 kroner pr. person. For hushold uten barn er egenandelen noe høyere, 33% av inntekten. For pensjonister er satsen for beregning av egenandel oppe i 40 – 45% av inntekten.

For hushold uten pensjon skal det bare tas hensyn til 75% av boutgiftene, og hvis boutgiftene er høyere enn en viss grense, bare 50% av det som er over grensen. For pensjonister skal det tas hensyn til 83% av boutgiftene. Dersom denne delen av boutgiftene som det skal tas hensyn til, er høyere enn egenandelen, gis det bostøtte som tilsvarer hele forskjellen.

Boutgiftsbegrepet omfatter husleie, driftsutgifter, oppvarmingsutgifter og en viss andel av renteutgiftene. Ytelsen begrenses oppad av et tak. For barnefamilier finnes i tillegg en arealbegrensning, slik at støtten reduseres når boligen er større enn en grense som avhenger av antall barn. Det godkjennes et areal på 80 kvm for en husstand med ett barn, og deretter 20 kvm ekstra for hvert barn opp til et høyeste godkjent areal på 160 kvm. For pensjonister finnes ikke noen slik begrensning.

Danmark

I Danmark finansieres *boligydelse* til pensjonister og *boligsikring* til andre hushold bare delvis av staten. Kommunene dekker 25% av kostnadene til støtte til boligydelsen, og 50% av kostnadene til boligsikring. *Boligsikring* tilgodeser alle lavinntektshushold som bor i leid bolig og ikke er pensjonister. *Boligydelse* går til pensjonister, som tilskudd hvis de bor i leid bolig, eller som lån hvis de bor i selveid eller kollektivt eid bolig. Lånet sikres med pant i boligen, og forfaller på visse vilkår ved avhendelse, i hovedsak når boligen selges med vesentlig fortjeneste eller overlates til arvinger.

Støtten er under endring. I fremtiden skal den fastsettes på tilsvarende måte som i Sverige. En viss andel av boutgiftene sammenliknes med en egenandel, som er en viss prosent av den inntekten som overstiger en grense. For pensjonister skal det tas hensyn til 75% av boutgiftene, for alle andre 60%. Egenandelen skal være 22,5% av inntekten for pensjonister og 18% av inntektene for andre. I forhold til dagens regler innebærer dette en vesentlig sterkere fokusering mot de laveste inntektene. Reformen innføres gradvis frem mot år 2004. For hvert av årene 2000 – 2003 er det vedtatt i lovs form egne prosentsatser og grensebeløp som gradvis skal tilnærme støttebeløpet til det fremtidige nivået. I tillegg er det innført en kompensasjonsordning som skal sikre at støtten ikke reduseres med mer enn 1000 kroner pr. år. Reformen er ventet å redusere totalkostnadene til ordningene med 750 millioner dkr.

Inntekt regnes ut fra husstandens samlede personlige inntekter og kapitalinntekter, med et tillegg for formue som overstiger 500 000 kroner.

Boutgifter inkluderer ikke oppvarmingsutgifter, men 80% av renter og avdrag regnes med. Det finnes et tak for boutgifter på i størrelsesorden 55.000 – 65.000 kroner avhengig av antall barn i husholdet. For bevegelseshemmede kan taket settes enda høyere. Dette gjelder for alle husholdstyper unntatt pensjonister som bor i kommunale eldreboliger. I tillegg til dette finnes det som i Sverige en arealavhengighet. Godkjent areal er 65 kvm for første husstandsmedlem og ytterligere 20 kvm pr. person ut over dette. De samlede boutgifter fordeles pr. kvadratmeter på det samlede boligareal, og bare den delen av kostnadene som tilsvarer det godkjente arealet tas med.

Finland

Det finske *bostadsbidraget* omfatter alle lavinntektshushold i leide så vel som selveide og kollektivt eide boliger.

Bidragets størrelse framkommer som en viss andel av differansen mellom godkjente boutgifter og en inntektsavhengig egenandel. Til forskjell fra ordningene i Danmark og Sverige øker denne egenandelen progressivt med økende inntekt. Høyere inntekt betyr større prosentdel av inntekten som egenandelen. Dette tilsvarer beregningsmåten for bostøtte i Norge. Bidraget utgjør en andel av differansen mellom boutgift og egenandel på 85% for pensjonister, og 80% for andre.

Det finske systemet trekker ikke formuen inn i beregningen av ytelsens størrelse, men diskvalifiserer helt hushold med formue over en viss grense.

Renter og avdrag regnes ikke med i boutgiftene. I tillegg til et generelt boutgiftstak, finnes det begrensninger i form av maksimal boutgift pr. person og pr. kvadratmeter bolig.

Island

Island har en bostøtteordning som omfatter pensjonister og barnefamilier i leide boliger. I beregningen av støtte gjøres det fradrag for en egenandel som er proporsjonal med inntekten. Ordningen finansieres i fellesskap av staten og kommunene med 50% hver.

1.5.2. Hvordan ordningene fungerer

Tabellen nedenfor viser enkelte trekk og nøkkeltall for bostøtten og for de tilsvarende ordningene i Danmark, Finland, Island og Sverige. Der ikke annet er angitt er kilde til alle tabellene i dette avsnittet Åhrén, Per: Housing in the Nordic Countries

Tabell 1.5.2.1 Økonomiske trekk ved bostøtten og tilsvarende ordninger i Norden

	Norge	Danmark	Finland	Island	Sverige
Totalt utbetalt boligstøtte i % av BNP, 1998	0,14	0,71	0,65	0,07	0,81
Boligstøttens andel av tilskudd til boligsektoren, skattesubsidier medregnet, 1995	8	--	39	4	29
Boligstøttens andel av tilskudd til boligsektoren, skattesubsidier ikke medregnet, 1998	36,6	57	--	--	--
Antall hushold i 1000 som mottar boligstøtte 1998	109 000 ¹	498 000	460 000	3 700	826 000
Prosentdel av husholdningene som mottar boligbidrag 1998	7 ¹	21	21	3,6	20

Sett i forhold til boligstøtteordningene i Danmark, Sverige og Finland, er bostøtten relativt selektiv. Som det framgår av tabell 1.5.2.1 ligger andelen av husholdningene som mottar støtte på omtrent tredjeparten av det som er nivået i de andre landene. Den norske bostøtten utgjør også en betydelig mindre andel av BNP enn i våre naboland, og vi ser av tabellen at den også utgjør en mindre del av det samlede offentlige tilskuddet til boligsektoren. Hovedårsaken til dette synes å være de forholdsvis strenge restriksjonene på hvilke boliger som kan omfattes av ordningen, ved siden av at avgrensningen i forhold til husholdstyper er strengere i Norge. Både de danske, finske og svenske støtteordningene inkluderer en eller flere grupper lavinntektstakere som verken har barn eller trygd..

¹ Husholdninger som har mottatt bostøtte en eller flere terminer, overgangsordningen ikke medregnet

Tabell 1.5.2.2 Innretting mot mottakergrupper for bostøtte og tilsvarende ordninger Norden

	Norge	Danmark	Finland	Island	Sverige
Andel alderspensjonister blant mottakerne, 1998	51	66	45	--	59
Andel aleneforsørgere blant mottakerne, 1998	13 ¹	12	14	--	21
Andel barnefamilier blant mottakerne, 1998	5 ¹	4	9	--	14
Andel av alderspensjonister som mottar boligstøtte, 1998	15 ²	39	15	--	53
Andel av aleneforsørgere som mottar boligstøtte, 1998	9 ²	65	45	--	87
Andel av barnefamilier som mottar boligstøtte, 1998	2 ²	4	6	--	9

Det er i hovedtrekk de samme gruppene som tilgodesees i alle de nordiske landene. Både Sverige, Danmark og Finland har imidlertid en åpning for lavinntektshushold som ikke har barn eller trygd. Dette forhindrer ikke at alderspensjonister gjennomgående er den største mottakergruppen. Det er imidlertid verd å merke seg at ytelsen til aleneforsørgere når en vesentlig større andel av disse husholdningene i våre naboland.

Tabell 1.5.2.3 Innretting mot boligtyper for bostøtte og tilsvarende ordninger Norden

	Norge	Danmark	Finland	Island	Sverige
Andel leietakere blant mottakerne, 1998	53	94	85	--	47
Andel borettslavere blant mottakerne, 1998	25	6		--	16
Andel selveiere blant mottakerne, 1998	22	1	15	--	36
Andel av leietakere som mottar boligstøtte	12	49	43	--	33
Andel av borettslavere som mottar boligstøtte	9	21	9	--	16
Andel av selveiere som mottar boligstøtte	2	0,3	4	--	7

I vårt bostøttesystem har det tradisjonelt ligget få føringer mot hvilket eiendomsforhold mottakeren skulle ha til boligen. De senere årenes endringer som inkluderte alle kooperativt eide boliger og nå senest alle leide boliger for hushold med barn, er likevel skritt i den retningen. Bare i Danmark er en del av støttesystemet eksklusivt rettet mot leide boliger. Vi ser likevel at leieboligene utgjør den viktigste gruppen i alle landene, og er spesielt sterkt representert i Danmark og Finland. Utleieboligene utgjør en betydelig større del av boligmassen i Sverige, Danmark og Finland enn i Norge. Vi ser dermed at bostøtten her i landet er klart mindre fokusert mot leide boliger enn i de andre nordiske landene.

² Gjelder 1995

1.5.3. *Sammenlikning mellom den norske og de nordiske bostøtteordningene*

Hovedtrekkene er at støtten beregnes ut fra nærmere avgrensede utgifter og at en inntektsavhengig egenandel går igjen, men regnemåtene er noe ulike. Ordningene i Norden sikter imidlertid gjennomgående mot en større andel av husholdningene og flere grupper av vanskeligstilte enn den norske bostøtten. En oppdelingen av boligmarkedet tilsvarende det som ligger i bindingen mellom bostøtten og finansiering gjennom bestemte lån, finner vi ikke i Norden for øvrig.

Sammenlikninger av statistikkene viser at bostøtten utgjør en vesentlig mindre andel av BNP i Norge enn ellers i Norden (med unntak av Island), og at bostøtten kan sies å være en forholdsvis lite omfattende tilskuddsordning sammenliknet med våre naboland, både målt ved hvor stor andel av befolkningen som mottar støtte, og ved hvor stor del av den offentlige innsats mot boligsektoren bostøtten utgjør.

1.6. Sosialhjelp – målsetninger og retningslinjer

1.6.1. *Retningslinjer og målgrupper*

Gjennom lov om sosiale tjenester som trådte i kraft 1. januar 1993, er kommunene pålagt å yte en rekke sosialtjenester. Denne loven avløste Lov om sosial omsorg av 1. januar 1965. Forut for denne loven var sosialhjelp regulert etter Forsorgsloven av 1948, som var avløst av Fattigloven av 19 mai 1900. Denne utviklingen har gradvis medført en forbedring av behandlingen av de dårligst stilte. Fattighus, tvangsarbeid og hjemstandsrett var tidlig historie.

1.6.2. *Formål og virkeområde*

Formålet med loven er:

- a) *å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levekårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,*
- b) *å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. (§ 1-1).*

I merknader til loven gis det uttrykk for at loven er utformet slik at den gir rom for fleksible løsninger tilpasset behovene til den som trenger hjelp. De generelle målsetningene uttrykt i loven gir veiledning i hvordan skjønnet bør utøves. Loven bygger på prinsippet om individuell vurdering, både ved spørsmål om tildeling av hjelp og utmåling av hjelpen. Lovens bestemmelser gjelder for alle som oppholder seg lovlig i Norge (lovens § 1-2 og forskriftens § 1-1). Loven bygger på det såkalte domisilprinsipp, som innebærer at den likestiller utenlandske statsborgere med norske.

1.6.3. *Økonomisk stønad*

Stønad skal ytes i forhold til den enkeltes behov. Loven forutsetter at når stønadsbehovet er ulikt, skal ytelsene være forskjellige, og motsatt at mottakerne skal få de samme ytelsen når behovet er tilnærmet likt. For å bidra til en mer ensartet praksis i saker om økonomisk stønad utarbeidet departementet et nytt rundskriv. Rundskriv I-45/98 gir en klargjøring av innholdet i livsoppholdsbegrepet.

Om økonomisk stønad til livsopphold heter det i loven:

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønden bør sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået. (§ 5-1).

I merknadene til loven fremheves det at hovedformålet med bestemmelsene om økonomisk stønad er å sikre alle økonomisk trygghet. Men sosial stønad skal fortsatt være en subsidiær og midlertidig ytelse. Dette betyr at hver enkelt først og fremst forutsettes å utnytte alle muligheter for å forsørge seg selv. Før sosialhjelp vurderes skal det derfor klarlegges om det er mulig å skaffe søkeren arbeid eller om det finnes andre rettigheter som kan gjøres gjeldende. Dette innebærer at intensjonen bak loven er at den skal fungere som et siste sikkerhetsnett og fange opp tilfeller der andre ordninger ikke strekker til.

Bostøtte trekkes spesielt frem: ”Også andre offentlige støtteordninger slik som statlig og kommunal bostøtte, utbedringslån og tilskudd fra Husbanken og lignende må benyttes før sosial stønad vurderes.” (merknader til loven § 5-1, pkt 5.1.2)

Andre muligheter skal også være utprøvd. Dersom søkerne har andre midler som kan gjøre dem i stand til selv å sørge for sitt livsopphold, kan dette kreves av sosialkontoret. Dersom søkeren har midler stående inne i bank i form av høyrenteinnskudd, sparing med skattefradrag eller liknende, kan sosialtjenesten normalt kreve at midlene brukes til livsopphold. Omsettelige eiendeler kan normalt kreves realisert eller eventuelt leid ut, for eksempel hytte campingvogn eller liknende.

Loven gir også sosialkontoret anledning til å stille vilkår for den hjelpen som ytes. Det kan for eksempel stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, så lenge det ytes hjelp. (§5-3).

Stønden skal gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester (§5-4). Men kontantutbetaling skal fortsatt være lovens hovedregel

Alle vedtak som er fattet av sosialkontoret kan påklages. Fylkesmannen er klageinstans, og alle klagen skal først forelegges helse- og sosialstyret. (§ 8-6). Om klageadgang heter det i loven:

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig. (§ 8-7).

Det frie skjønn er av stor betydning i sosialtjenesteloven, for eksempel når det gjelder økonomisk stønad. At overprøvingen bare gjelder når skjønnet er åpenbart urimelig er en begrensning i klageretten.

1.6.4. Om bolig

Anskaffelse av bolig

I forhold til bolig har sosialtjenesten visse forpliktelser. Om sosialtjenestens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte sier loven:

Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og

vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. (§ 3-4).

I merknadene til loven påpekes forholdet mellom sosialtjenestens ansvar for vanskeligstilte og kommunens ansvar for befolkningen for øvrig, ved anskaffelse av boliger: "Kommunene har allerede et etablert ansvar for å tilby boliger til befolkningen. Etter § 3-4 skal sosialtjenesten sammen med kommunens egne relevante etater ha ansvar for å tilby hensiktsmessige boliger til personer som ikke selv kan skaffe seg dette av økonomiske eller andre grunner."

Sosialtjenestens ansvar gjelder alle som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, uansett hvilke årsaker som ligger til grunn. Vanskeligstilt omfatter mao. personer med svært varierende problemer og behov for hjelp.

Når det gjelder anskaffelse av bolig skiller loven imidlertid klart mellom det å medvirke til å skaffe boliger, og det å være forpliktet til å skaffe boliger. I loven heter det om midlertidig husvære:

Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. (§4-5).

Det er altså kun midlertidig husvære sosialtjenesten er forpliktet til å anskaffe. Hjelp til midlertidig bolig er en individuell rettighet, mens det gjelder ikke for hjelp til permanent bolig. Videre heter det i merknadene at det i konkrete tilfeller bør vurderes om ikke hjelp til etablering i en vanlig bolig vil være en totalt sett bedre løsning både for søkeren og for kommunen. Hospits er for eksempel et lite egnet sted for barnefamilier.

Boutgifter

Rundskriv I-45/98 gir også oversikt over boutgifter som skal falle inn under begrepet "livsopphold". Løpende utgifter til bolig, så som husleie, faste utgifter i borettslag eller sameier og lignende er en del av livsoppholdet. Hjelp til betaling av renter på boliglån må som regel vurderes på samme måte. Boligen bør være i god stand, og ha et nøktern standard som er tilpasset husholdningens størrelse og sammensetning. Løpende utgifter til strøm og oppvarming, hus- og innboforsikring inngår også som del av kjerneområdet

1.6.5. Utviklingen de senere årene

Ideologi og praksis

Da lov om sosial omsorg ble vedtatt i 1964 var det en utbredt forestilling at behovet for økonomisk sosialhjelp nærmest ville bli overflødig ved et ferdig utbygd trygdesystem. Det vi derimot har sett de senere år er at antallet sosialhjelpsmottakere og utgiftene til sosialhjelp har økt betydelig de siste tiår. I tillegg til vekst i utgiftene til sosialhjelp, har målsetningene også endre seg. Ideologiske retninger i synet på hvilke type problemer sosialhjelpsmottakerne har, og hvordan disse skal løses har variert. Diskusjonen har dreid seg om behandling eller økonomisk stønad, og statlig fastsettelse av minstesatser for økonomisk sosialhjelp.

I tiden etter at sosialomsorgsloven trådte i kraft begynte mange av kommunene å spesifisere sine egne retningslinjer, både for utmåling og tildeling av sosialhjelp (Andenæs 1992). Utover på 70-tallet ble det gradvis mer vanlig å utvikle kommunale stønadsnormer i form av livsoppholdssatser. Disse var rettledende og skulle bare dekke det mest nødvendige til livsopphold. På 80-tallet ble bruk av minstenormer mer vanlig. Det ble anbefalt av statlige

myndigheter at disse skulle knyttes opp mot minstesatsene i folketrygden. Minstesatsene skilte seg ut fra livsoppholdssatsene ved at de var høyere, og skulle dekke et videre spekter av utgifter. Disse skulle bl.a. styrke rettighetene til klientene og forenkle arbeidet for sosialtjenesten. (Lie 1998).

De kommunale stønadsnormene vedtas i hovedsak av de folkevalgte. I dag er det blitt vanlig at avgjørelsesmyndighet i sosiale saker delegeres til fagadministrasjon på sosialkontoret. (Terum 1996).

Kostnadsutvikling

Fra slutten av 70- tallet og frem til 90-tallet har vi hatt en sterk vekst i antall sosialhjelpsmottakere. Først og fremst har det blitt flere unge sosialhjelpsmottakere. Utgiftsveksten har forsterket oppfatningen om at sosialhjelp i stor grad er økonomisk hjelp.

Tabell 5.3.3. Utvikling i sosialhjelpsmottakere og utgifter. 1998-kroner.

	1970	1980	1989	1998
Antall mottakere	37 000	60 000	160 000	132 500
Utgifter	3,3 mrd	5,5 mrd	3,9 mrd	3,7 mrd
Gjennomsnittlige utgifter pr. mottaker	89 000	91 000	24 000	28 000

Kilde: Hansen og Terum 1992, Sosialhjelpsstatistikken 1998

Tabellen viser at utgiftene var høyest i begynnelsen av 80-tallet, og siden er redusert, både på slutten av 80-tallet og slutten av 90-tallet. Veksten i antall mottakere og utgifter var lav fra 1970 til 1980. Den sterke veksten kom på 80-tallet, der antall mottakere økte med nesten 170% og utgiftene med over 600%. Utgiftene pr. mottaker er faktisk over tre ganger så høyt i 1980 som i 1989. Fra 1990 er imidlertid utviklingen preget av stagnasjon og også nedgang i sosialhjelpsutgiftene (St.prp. nr 1, 1999-2000). Men vi ser likevel at utgiftene pr. mottaker faktisk er høyere i 1998 enn i 1989.

Veksten i utgiftene skyldes en rekke forhold. Det viktigste er at endringer i familiestrukturen har økt behovet for sosialhjelp. Antall en-personhushold, antallet oppløste ekteskap og antallet eneforsørgere har økt, og disse fikk sin økonomiske situasjon forverret på 80-tallet. Veksten i arbeidsledighet har også bidratt, men ikke i den grad, og først og fremst i byene. (Hansen og Terum, 1992). Veksten på siste halvdel av 80-tallet er kjennetegnet med en spesielt sterk vekst, og vi har aldri i dette århundre vært i nærheten av en slik vekst i sosial- eller fattighjelp, over så få år som i denne perioden. Tidlig på 90-tallet økte antall langtidsmottakere, særlig unge mennesker (Hansen 1996, Toresen 1993). Undersøkelsene viser store forskjeller mellom kommunene, og at bidragsbeløpene øker med kommunestørrelse og sentralitet.

Langtidsbruken av sosialhjelp økte på 90-tallet, frem til 1996, og domineres av arbeidsledige, flyktningfamilier og enslige menn. Inntektssituasjonen til husholdninger med sosialhjelp har forverret seg, sammenliknet med husholdninger uten sosialhjelp i perioden 1987 til 1996. Dette skyldes særlig at sammensetningen av mottakere har endret seg i retning av færre yrkesaktive og lavere gjennomsnittlig yrkesinntekt. Denne nedgangen har ikke blitt kompensert gjennom offentlige overføringer, selv om gjennomsnittlige sosialhjelpsytelser pr.

husholdning økte. Overføringer utgjør en stadig voksende andel av de samlede inntektene til husholdninger som mottar sosialhjelp. (Osmunddalen 1999).

2. Metode

2.1. Multippel tilnærming

For å kunne belyse ulike problemstillinger ved bruk av bostøtte og sosialhjelp til boligformål er flere tilnæringsmetoder benyttet. Intervju med ansatte på sosialkontorene gir en mer grunnleggende forståelse av boligproblemer for mottakere av sosialhjelp. En egen surveyundersøkelse til landets kommuner skal gi en representativ fremstilling av utfordringer og praksis ved sosialkontorene. Bruk av dataregistre gir en detaljert og presis beskrivelse av virkemidlene. Her er bostøtteregisteret, sosialhjelpsregisteret og likningsregister benyttet.

To ulike kilder viser veksten i sosialhjelpsutgiftene, tall basert på kommuneregnskapene og tall innrapportert til sosialstatistikken fra sosialkontorene. Ved valg av kommuner har vi benyttet kommuneregnskapene for å finne tall for sosialhjelpsutgiftene. I studie av mottakere har vi benyttet sosialhjelpsstatistikken, fordi det bare er den som kobler utgifter til mottakere.

2.2. Case-studien

Leder eller nestleder ved syv ulike sosialkontorer er intervjuet. Intervjuene belyser hvilke vurderinger ansatte på sosialkontorene gjør, og hvilken praksis de velger overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Intervjuet er gjort med intervjuguide (vedlegg 1).

Ved å benytte NSDs kommunedatabase er det gjort et utvalg av kommuner etter visse kriterier, som skal danne grunnlag for case-studien. Seks kommuner, to bydeler i Oslo, en annen storby, to omegnskommuner og to landkommuner er representert i utvalget. To kommuner i hver kommunegruppe er valgt for å kunne fange opp variasjon innefor disse kommunene. To ulike bydeler i Oslo er valgt på grunn av ulikheter i boligmarked og boligrelaterte problemstillinger også innenfor Oslo. Omegnskommunene ligger i omegnen til de fem største byene, og landkommuner er representert ved to middels store kommuner, som ikke grenser til store byer. Kommunene er anonymisert av hensyn til sosialhjelpsmottakerne.

Ved valg av kommuner er det tatt utgangspunkt i forhold ved boligmarkedet, hvis variasjoner i en viss utstrekning er kjent. Beliggenheten i forhold til sentralitet har vært et kriterie, fordi boligmarkedet her ofte er stramt. Det er grunn til å anta at de store byene står overfor andre problemstillinger i boligmarkedet enn kommunene i deres umiddelbare omegn, og at disse igjen er i en annen situasjon enn andre, mindre sentrale kommuner. I tillegg er bare kommuner med innbyggere over 10 000 innbyggere valgt ut. Store kommuner er valgt fordi de har det største forbruket av sosialhjelp, og antall saker der er stort nok til å sikre bredde i saksbehandlernes erfaring med denne problematikken. I små kommuner vil variasjon i den kommunale praksis i større grad skyldes lokale forhold som vanskelig kan forklares.

Ulike strukturelle forhold i kommunene som folketall, næringsstruktur, arbeidsledighet, sosialhjelpsforbruk og økonomiske forhold er tatt hensyn til. I tillegg er kommunenes forbruk av bostøtte, og om de har kommunal bostøtteordning kriterier for utvelgelse. Kommunenes næringsstruktur er klassifisert i forhold til SSBs klassifisering av kommuner. Denne klassifiseringen tar hensyn til antall innbyggere, sentralitet i form av kommunenes geografiske beliggenhet i forhold til senter med sentrale funksjoner. De to store byene representerer sentrale tjenesteytende kommuner, omegnskommunene representerer en i kategorien sentral tjenesteytende og en i kategorien sentral blanding av tjenesteytende og

industri. Blant landkommunene er en mindre sentral tjenesteytende og en mindre sentral blanding av tjenesteytende og industri representert.

Andelen arbeidsledighet er ulikt fordelt, ved at kommuner med både lav og høy arbeidsledighet er representert mellom parene av kommuner. Andelen sosialhjelpsmottakere er noe ulikt fordelt. Begge omegnskommunene har sosialhjelpsandel som ligger under landsgjennomsnittet, mens de andre kommunene ligger over. Vi har også lagt vekt på en viss variasjon i demografiske forhold. Alle kommunene har imidlertid andel av befolkning mellom 20 og 40 år som er høyere enn landsgjennomsnittet. Dette indikerer bl.a. at kommunene er av en viss størrelse, og gjenstand for en viss sentralisering. Vedlegg 4 gir oversikt over strukturelle forhold i kommunene.

Studie av enkeltsaker ved sosialkontorene danner grunnlag for en analyse av problemer og løsningsmåter, og knytter dette til det spesifikke ved denne kommunens sosialhjelpsmottakere og boligmarkedsforshold. Et eget registreringsskjema, med spørsmål knyttet til økonomisk situasjon, sosialhjelp, boutgifter, boligsituasjon, bostøtte og sammensetning av husholdningen, ble benyttet for å registrere opplysninger fra saksmappene (vedlegg 2). Opplysningene ble anonymisert, og navn og adresse ble ikke nedtegnet. 20-35 enkeltsaker ble tilfeldig trukket ut ved hvert sosialkontor.

De fleste mappene inneholdt utilstrekkelige opplysninger, spesielt i forhold til boforhold. Kun et utvalg av disse saken er derfor benyttet til å danne typeeksempler, og dette er saker der det ble gitt sosialhjelp til dekning av løpende utgifter til bolig og livsopphold for øvrig. Et problem med materialet er imidlertid at det i hovedsak manglet opplysninger om partner i parforhold. Disse er å betrakte som selvstendige individer og får sosialhjelp på selvstendig grunnlag. Boutgiftene deles i hovedsak i to, men dette kommer ikke godt nok frem. Av den grunn er disse i liten grad presentert som typiske enkeltsaker. Vi så imidlertid at disse utgjorde en liten gruppe av det totale antallet. For alle sakene er månedlige inntekter, sosialhjelp og boutgifter studert.

2.3. Surveyundersøkelse

En surveyundersøkelse til et utvalg av landets sosialkontorer er gjort for å kunne belyse den kommunale praksis og de utfordringene sosialkontorene står overfor. Undersøkelsen gir en representativ fremstilling. Over halvparten av sosialkontorene ble trukket tilfeldig ut, og fikk tilsendt spørreskjema. Svarprosenten var svært høy, der 80 prosent av dem som fikk tilsendt spørreskjema har besvart. I fremstillingen av resultatene av surveyundersøkelsen er kommunene inndelt etter kommunegrupper dvs. Oslo, storbyer, omegnskommuner og landkommuner. Men her er landkommunene inndelt i små og store kommuner. Små kommuner er de med innbyggertall under 15 000 innbyggere, og store de som er lik eller har flere innbyggere enn 15 000. Kommunegruppene er: Oslo, storbyer (Stavanger, Bergen, Kristiansand, Trondheim og Tromsø), omegnskommuner (kommuner som grenser til disse storbyene, samt alle kommunene i Akershus) og øvrige kommuner.

2.4. Registerdata

Prosjektet har hatt tilgang til anonymiserte kopier av husbankens terminregistre og terminregistrene for overgangsordningen for 1998. Disse er på personnivå koplet sammen med sosialhjelpsregisteret og med utvalgte data fra likningsregistrene for 1996 og 1998. Statistisk Sentralbyrå har stått for sammenkopling og anonymisering.

Bostøtteordningen og bostøttereregistre tar utgangspunkt i husholdninger, mens sosialhjelpsregisteret er individbasert. Det har derfor vært nødvendig å forsøke å danne husholdninger også for dem som bare finnes i sosialhjelpsregisteret. Dette er gjort med utgangspunkt i folkeregisterets opplysninger om ektefeller og samboere med felles barn, som i de fleste tilfellene stemmer overens med hva som er den faktiske husstandssammensetningen. Registerne omfatter 234 317 husholdninger som oppgis å ha til sammen 422 101 medlemmer, hvorav 329 652 er identifisert i registrene. De øvrige er sosialhjelpsmottakeres familiemedlemmer.

3. Oversikt over mottakere av bostøtte og sosialhjelp – fellestrekk og ulikheter

3.1. Innledning

For å bedre å kunne se sammenhengen mellom utbetaling av sosialhjelp og bostøtte, vil vi belyse utbetaling og forholdet mellom mottakere av ordningene. Sentrale spørsmål i dette kapittelet er i hvilken grad vanskeligstilte på boligmarkedet mottar bostøtte eller sosialhjelp til dekning av boutgifter, og hva som kjennetegner mottakergrupper for disse ordningene. Dette gjelder i forhold til ulike husholdningsgrupper og størrelse på husholdningene, inntektsgrupper, alder og boforhold som eieforhold, størrelse på boligen og boutgifter. Datamaterialet fra sosialhjelpsstatistikken og bostøtteregisteret bygger på tall fra 1998.³

3.2. Utbetalt bostøtte og sosialhjelp til boligformål

Det ble i 1998 utbetalt til sammen 3,7 mrd i sosialhjelp, hvorav 3,6 var bidrag og 0,1 var lån. (sosialhjelpsstatistikken). Til sammenlikning ble det i 1998 utbetalt om lag 1,4 mrd. i bostøtte (bostøtteregisteret)

Dersom det antas at den delen av utbetalt sosialhjelp, som tilsvarer boutgiftene, er sosialhjelp til bolig, kan det beregnes hvor mye sosialhjelp som går til boligformål. Ved å benytte boutgiftene for bostøttemottakere som mottar sosialhjelp, forutsettes det at disse tilsvarer boutgiftene for alle sosialhjelpsmottakere. Ut fra dette vil beregnet sosialhjelp til boligformål være 2,2 mrd. kroner. Dette anslaget er i overrensstemmelse med anslaget i Nyhagen m.fl (1998), som grovt anslo at det ble utbetalt rundt 2 mrd i sosialhjelp til dekning av boutgifter. Ut fra dette må også sosialhjelp kunne betegnes som en form for bostøtte.

3.3. Antall mottakere av bostøtte og sosialhjelp?

Vi har også sett på antall mottakere av de to ytelsene, og hvor mange som mottar begge.

Tabell 3.3 gir oversikt over dette.

Tabell 3.3 Antall hushold som mottar bostøtte og sosialhjelp.

	Har mottatt sosialhjelp	Har ikke mottatt sosialhjelp	Sum
Har mottatt bostøtte	23 575	88 171	111 746
Har ikke mottatt bostøtte	106 223		
Sum	129 798		

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken og bostøtteregisteret

³ Samme hushold behandles ulikt i bostøtteregisteret og sosialhjelpsstatistikken. Først og fremst skyldes det at bostøtteregisterets husholdningsbegrep er et slags bolighusholdningsbegrep. For å kunne sammenlikne sosialhjelpsmottakere og bostøttemottakere, har det vært nødvendig å lage felles husholdningstyper. Dette er gjort med utgangspunkt i bostøtteregisterets husholdningsbegrep. I praksis medfører dette at det i enkelte tilfeller blir flere sosialhjelpsmottakere i en husholdning. Antall mottakere av sosialhjelp (129 798) ligger derfor noe i underkant av det som opprinnelig er i sosialhjelpsstatistikken (132 500).

Tabell 3.3 viser at det er knapt er 20 000 flere hushold som mottar sosialhjelp enn bostøtte. Antallet hushold blant sosialhjelpsmottakere som mottar bostøtte er 23 582, noe som tilsvarer 18% av alle sosialhjelpsmottakere. Dette tallet er helt i overensstemmelse med hva Terum (1987) fant blant sosialhjelpsmottakere i 1983. Siden 1983 har imidlertid utviklingen i boligpolitikken inneholdt en økt vekt på selektive tiltak. Ut fra det skulle man forvente at flere av sosialhjelpsmottakerne mottar bostøtte, fordi det retter seg mot lavinntektshushold og fordi bostøtte også retter seg mot leiemarkedet, hvor det store flertallet av sosialhjelpsmottakere befinner seg. Det kan bety at den økende graden av selektiv boligpolitikk i liten grad har nådd frem til sosialhjelpsmottakere. Men her er det viktig å skille mellom dem som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, og dem som mottar supplerende sosialhjelp. Det kan være slik at flere som i 1983 mottok supplerende sosialhjelp har fått bostøtte, slik at de er blitt uavhengig av sosialhjelp. Isolert sett vil det medføre at andelen sosialhjelpsmottakere som mottar bostøtte reduseres. For dem som har sosialhjelp som hovedinntektskilde vil ikke bostøtte medføre at de ikke lenger er sosialhjelpsmottakere. Dersom flere i denne gruppen mottar bostøtte, vil andelen sosialhjelpsmottaker som mottar bostøtte øke.

3.4. Fordeling av sosialhjelp og bostøtte på husholdningstyper

For å kunne foreta en sammenlikning mellom husholdningstypene i de ulike ordningene har vi valgt å se dette ut fra de husholdningskriteriene som stilles i bostøtteordningen. Dette vil gi et godt bilde på hvilke grupper som faller utenfor bostøtteordningen, og som er henvist til kun å dekke sine boutgifter med sosialhjelp. Tabell 3.4 gir oversikt over de ulike husholdningstypene som mottar begge formene for støtte, eller bare en av dem.

Tabell 3.4 Husholdningsgrupper blant mottakere av bostøtte og sosialhjelp og sosialhjelpsmottakere som har fått bostøtte

Husholdsgruppe	Bostøtte- mottakere	Sosialhjelps- mottakere	Sosialhjelps- mottakere som har fått bostøtte
Eldre over 65	50.1	3.3	12.8
Uføre u.65 m. barn	2.9	2.6	6.1
Uføre u.65 u. barn	25.3	12.2	30.8
Enslige forsørgere	13.0	17.1	22.6
Barnefamilier	4.7	8.1	14.7
Andre bostøtteaktuelle	2.7	10.0	11.0
Etterlattepensjonister	1.4	0.7	2.1
Hushold som ikke har krav på bostøtte		46.0	
ANTALL	111746⁴	129798	23575

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken og bostøtteregisteret

Tabellen viser at bostøtte i første omgang er et virkemiddel som i praksis retter seg mot eldre. Over halvparten av alle bostøttmottakerne er eldre over 65 år. Ellers utgjør uføre en fjerdedel og enslige forsørgere 13%.

⁴ Inkludert overgangsordningen

Enslige forsørgere er best representert blant disse husholdningsgruppene mht. å motta sosialhjelp, med 17,1%. Uføre under 65 år, uten barn, er også godt representert, med 12,2%.

For dem som er mottakere av begge ordningen ser vi at dette domineres av uføre uten barn med 30,8% og enslige forsørgere med 22,6%. Dette er typiske langtidsmottakere av sosialhjelp. En undersøkelse av sosialhjelpsmottakere viser også at blant langtidsmottakere utgjorde familier med bostøtte 21 % av mottakerne (Osmundsen,1999).

3.5. Inntektsgrupper

Både sosialhjelp og bostøtte er strengt behovsprøvde ordninger som retter seg mot personer eller husstander med lave inntekter. Bostøtten har imidlertid særordninger for unge uføre som gjør at de kan motta bostøtte selv med forholdsvis høy inntekt. Sosialhjelpens komplementære karakter tilsier at hjelp kan ytes når det er nødvendig, og derved også til personer som ikke har lav inntekt. Tabell 3.5 viser inntektsfordelingen blant mottakere av støtte over de to ordningene.

Tabell 3.5 Inntektsfordeling blant mottakere av bostøtte og sosialhjelp og sosialhjelpsmottakere som har fått bostøtte⁵

	Bostøtte- mottakere	Sosialhjelps- mottakere	Sosialhjelps- mottakere som har fått bostøtte
Inntekt 1998			
Inntil 50'	5.9	31.3	16.6
50' – 75'	2.9	8.0	5.6
75' – 100'	52.1	16.3	32.3
100' – 125'	20.5	13.9	19.2
125' – 150'	7.5	8.9	8.7
150' – 175'	3.8	6.5	5.3
175' – 200'	2.3	4.7	3.6
200' – 225'	1.6	3.4	2.7
225' – 250'	1.0	2.2	1.7
250' – 275'	0.6	1.3	1.2
275' – 300'	0.4	0.8	0.9
Over 300'	1.3	1.6	2.4
ANTALL	111746	129798	23575

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, bostøtteregisteret og likningsregisteret

Tabellen viser at bostøttemottakernes inntekt i stor grad er konsentrert omkring 75 000 til 125 000 kroner pr. år. Dette er ikke overraskende i lys av at bostøtten i stor grad retter seg mot trygdede, og da først og fremst pensjonister. Alminnelige minstepensjonistinntekter vil ligge i denne størrelsesordenen. Dette viser at bostøtte i stor grad er en ordning som retter seg mot trygdede.

Sosialhjelpsmottakernes inntektsfordeling viser derimot nokså stor variasjon.

Konsentrasjonen ligger først og fremst blant de med lavest inntekt, dvs. under 50 000 kr pr.

⁵ Inntekten er basert på likningsregisteret i 1998, med tillegg for formue slik det vil bli lagt til grunn ved bostøtteberegning. Tillegg for formue har marginal betydning i denne sammenhengen.

år, og viser at sosialhjelp i stor grad retter seg mot dem som er dårligst stilt økonomisk. Men også her er det viss konsentrasjon i inntektsintervallet 75 000 til 125 000 kr pr. år. Noe som viser at også sosialhjelp i stor grad er en tilleggssytelse til trygd. Men inntektsfordelingen for sosialhjelpsmottakere strekker seg i større grad over høyere inntektsintervaller. Sosialhjelp er i større grad også en tilleggssytelse til lønnsinntekt. Dette viser at sosialhjelp ikke stiller så strenge inntektskrav som bostøtte, og i større grad tar hensyn til andre momenter i den enkeltes situasjon.

Inntektsfordelingen blant dem som mottar støtte fra begge ordningene, viser en slags mellomstilling. Spredningen er større enn for mottakere av en av ordningene. Konsentrasjonen ligger i inntektsintervallet 75 000 til 125 000 kroner pr. år, men konsentrasjonene er mindre enn ved mottakere av bare bostøtte, og større enn ved mottakere av bare sosialhjelp. Tilsvarende er inntektskonsentrasjonen for intervallet under 50 000 kr pr år lavere enn for dem som kun mottar sosialhjelp, og høyere enn for dem som kun mottar bostøtte.

3.6. Husholdningsstørrelse

Vi har også sett hvordan husholdningsstørrelse fordeler seg på bostøttemottakere, sosialhjelpmottakere og mottakere av begge ordningene. Tabell 3.6 gir oversikt over dette.

Tabell 3.6 Mottakere av bostøtte og sosialhjelp fordelt på husholdningsstørrelse.

	Bostøtte- mottakere	Sosialhjelps- mottakere	Sosialhjelps- mottakere som har fått bostøtte
Antall husholdsmedlemmer			
1	72.7	51.7	42.5
2	12.2	16.8	20.9
3	7.4	14.6	15.2
4	4.4	9.5	10.4
5	1.8	4.6	5.7
6+	1.5	2.9	5.3
ANTALL	111746	129798	23575

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken og bostøtteregisteret

Tabellen viser at begge ordningene i hovedsak retter seg mot en-personhusholdninger, men at dette i større grad gjelder bostøtte. Sosialhjelp når ut til et noe videre spekter av hushold enn bostøtte. Dette følger av sosialhjelpens generelle karakter, i det den ikke er målrettet mot særskilte grupper ut over at det skal foreligge et reelt behov. Bostøttens fokus mot pensjonister gjør at den konsentreres om ett- og to-persons hushold. Selv om aleneforsørgere og barnefamilier er viktige målgrupper, har bostøtte et smalere nedslag i disse gruppene enn den skjønnsbaserte sosialhjelpen.

3.7. Eieforhold

Eieforhold er en viktig del av boforholdene. Ofte er det slik at det å eie boligen gir bedre stabilitet i boligsituasjonen, først og fremst med tanke på at mange leiekontrakter kan være kortvarige. Å eie boligen gir sterkere rettigheter. Tabell 3.7 gir en oversikt over eieforhold for bostøtte- og sosialhjelpsmottakere.

Tabell 3.7 Eieforhold for mottakere av sosialhjelp og totalbefolkningen. Prosent. (vektet)

	Mottakere av sosialhjelp ihht. casestudie	Befolkningen ihht. BU95	Mottakere av sosialhjelp ihht. BU95	Mottakere av sosialhjelp ihht. register	Mottakere av bostøtte og sosialhjelp ihht. register	Mottakere av bostøtte ihht. register
Selveie	9	62	29	9.9	16.0	24.4
Borettslag	-	14	15	8.2	22.0	25.4
Leie	91	24	56	82.0	61.9	50.3
N	115	4 452	280	129 798	23 575	111 746

Kilde: Egen undersøkelse, BU-95, sosialhjelpsstatistikken, bostøtteregisteret og likningsregisteret

Bostøtten har ikke tradisjonelt vært fokusert mot spesielle eieformer, men har etter hvert fått særbestemmelser som favoriserer borettslag og leieboliger. Likevel viser tabell 3.7 at selveide boliger er sterkt representert. Blant bostøttemottakerne ser vi at halvparten fordeler seg på eie og leide boliger.

Sosialhjelp derimot går i svært høy grad til leiere. Her har vi imidlertid vært nødt til å støtte oss til ulike datakilder. Vår egen studie av enkeltsaker (caseanalysen) inneholder et fåtall saker, og er i så måte ikke representativ. Men i motsetning til det andre datamaterialet, har vi her også opplysninger om de dårligst stilte. Det er noe av forklaringen på at leieandelen er større i denne datakilden. I forhold til BU-95 er leieandelen betydelig lavere, men her er til gjengjeld de dårligst stilte underrepresentert. I forhold til likningsregisteret ligger leieandelen et sted imellom det de andre datakildene viser. Den mest realistiske datakilden vil her være likningsregisteret, slik at leieandelen for sosialhjelpsmottakere ligger på 18%. Men også her vil det være en viss underrepresentasjon blant de dårligst stilte, slik at det er grunn til å tro at leieandelen ligger noe over.

Høy leieandel for sosialhjelpsmottakere henger sammen med de dårligst stilles valgmuligheter i boligmarkedet, men også med at sosialhjelpen etter loven bare skal ytes når alle andre muligheter er brukt. Salg av bolig vurderes i mange situasjoner som en av disse mulighetene, slik at sosialhjelp direkte stimulerer til overgang fra å eie til å leie bolig.

De som mottar begge ytelsene befinner seg et sted imellom. Men de likner åpenbart mer på dem som bare mottar bostøtte. Dette har sannsynligvis sammenheng med kravene som stilles til bolig, og at bostøtte er et langsiktig virkemiddel som lettere lar seg kombinere med kjøp/eie av bolig.

3.8. Antall rom i boligen

Størrelse på boligen eller boligkvalitet er også en viktig del av boforholdene. I tillegg er det ett av kriteriene for å motta bostøtte. Vi vil her undersøke forskjeller i boforhold mht. boligstørrelse for mottakere av begge ytelsene, og se i hvilken grad dette bidrar til at sosialhjelpsmottakere faller utenfor bostøtteordningen. På bakgrunn av datakilder har vi valgt å fokusere på antall rom i boligen. Tabell 3.8 gir oversikt over antall rom i boligen for mottakere av en eller begge ytelsene.

Tabell 3.8 Antall rom i boligen for mottakere av sosialhjelp og alle. Prosent. (vektet)

Antall rom i boligen	Mottakere av sosialhjelp ihht. casestudie	Befolkningen ihht. BU95	Mottakere av sosialhjelp ihht. BU95	Mottakere av sosialhjelp ihht. register	Mottakere av bostøtte og sosialhjelp ihht. register	Mottakere av bostøtte ihht. register
1 rom	30	3	9	-	3.2	4.4
2 rom	30	13	25	-	34.0	42.5
3 rom	27	18	25	-	31.8	26.1
4 rom +	11	66	41	-	31.0	27.0
N	-	4444	280	-	23 575	111 746

Kilde: Egen undersøkelse, BU-95, sosialhjelpsstatistikken og bostøtteregisteret

Tabell 3.8 viser at det er store forskjeller i antall rom i boligen for bostøttemottakere og sosialhjelpsmottakere. Også her har vi vært nødt til å benytte ulike datakilder. Fra egen studie av enkeltsaker ser vi at andelen sosialhjelpsmottakere i ett-roms boliger er relativt høy, mens fra Bu-95 er den relativt lav. Den faktiske andelen vil ligge et sted imellom. Det samme gjelder for to-roms boliger, men forskjellene er her ikke så store mellom datakildene. For tre-roms boliger og større ser vi samme tendens, dvs at andelen ligger høyere i vår studie av enkeltsaker enn i BU-95. Forklaringen på at fordelingen av antall rom viser så ulike resultater på de forskjellige datakildene er den samme som ved fordeling av eieforhold.

Det som imidlertid går klart frem av tabellen er at andelen sosialhjelpsmottakere i mindre boliger er større enn andelen bostøttemottakere, og motsatt for større boliger. Mottakere av begge ordningene ligger et sted imellom, men likner mer på bostøttemottakerne. I forhold til resten av befolkningen ser vi at bostøttemottakerne og mottakere av begge ytelsene er mer like enn dem som kun mottar sosialhjelp. Likevel er det et viktig skille også her. Bostøttemottakere viser en konsentrasjon omkring to- og tre-roms boliger, mens den øvrige befolkningen i langt større grad bor i større boliger. Det er i tråd med målsetningene om boligkvalitet for bostøtte, om å nå frem til gode og nøkterne boliger.

3.9. Boutgifter

Boutgifter er en viktig del av boforholdene, og kan også vise forskjeller mellom bostøtte- og sosialhjelpsmottakere. I tillegg kan dette ha sammenheng med eieforhold, og være variasjoner i husholdningsgrupper. Tabell 3.9 gir oversikt over inntekt, boutgifter og boutgiftsbelastning, fordelt på husholdningsgrupper, eieforhold og mottakere av bostøtte og sosialhjelp.

Vi har gjennomgående hatt tilgang til begrenset data om boforhold for sosialhjelpsmottakere. For å kunne si noe om disse størrelsene har vi vært nødt til å benytte det som er tilgjengelig i forhold til registrene. Det betyr at sosialhjelpsmottakere her er dem som er mottakere av begge ordningene (for den gruppen finnes gode data om boforhold). Denne gruppen blir sammenliknet med dem som kun mottar bostøtte. Alle i tabell 6.9 mottar mao bostøtte. Det innebærer at forskjellen mellom sosialhjelpsmottakere og bostøttemottakere, i realiteten er større enn det som fremkommer her.

Tabell 3.9 Boutgifter og inntekt fordelt på mottakere av sosialhjelp og bostøtte

Status i forhold til sosialhjelp	Antall		Inntekt, snitt		Boutgifter, snitt		Boutgifts-belastning ⁶	
	Mottar ikke	Mottar	Mottar ikke	Mottar	Mottar ikke	Mottar	Mottar ikke	Mottar
Husholdsgruppe								
Eldre over 65	52958	3005	84269	78350	32027	38458	38,0 %	49,1 %
Uføre u.65 m. Barn	1748	1440	167497	164951	51308	51985	30,6 %	31,5 %
Uføre u.65 u. Barn	21012	7252	108733	103087	38748	39091	35,6 %	37,9 %
Enslige forsørgere	9153	5340	138604	110859	47834	47074	34,5 %	42,5 %
Barnefamilier	1800	3458	250754	144037	51260	51606	20,4 %	35,8 %
Andre bostøtteaktuelle	366	881	130491	90907	39463	38849	30,2 %	42,7 %
Etterlattepensjonister	1083	495	129633	131087	41801	48253	32,2 %	36,8 %
Langtids sosialhjelp	51	1704	65876	31912	41281	36476	62,7 %	114,3 %
Eieform								
Eier	23455	3775	104039	126925	32014	42662	30,8 %	33,6 %
Borettslag	23146	5197	108342	114093	36753	43500	33,9 %	38,1 %
Leier	41570	14603	96315	98475	38256	43614	39,7 %	44,3 %
ALLE	88171	23575	101529	106476	36201	43436	35,7 %	40,8 %

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, bostøtteregisteret og likningsregisteret

Tabellen viser at gjennomsnittlige boutgifter er høyere og inntekten lavere for sosialhjelpsmottakere enn for dem som kun mottar bostøtte. Det innebærer at boutgiftsbelastningen er høyere for sosialhjelpsmottakere enn for dem som kun mottar bostøtte. Gjennomsnittlig boutgifter er høyere for dem som leier enn dem som eier boligen.

Langtidsmottakere av sosialhjelp har betydelig høyere boutgiftsbelastning enn de andre gruppene. For sosialhjelpsmottakere er det eldre over 65 år, uføre og enslige forsørgere som har den høyeste boutgiftsbelastningen, mens det for dem som kun mottar bostøtte er det eldre over 65 år og enslige forsørgere som peker seg ut. For sosialhjelpsmottakere er det uføre uten barn som har den laveste boutgiftsbelastningen, mens det for dem som kun mottar bostøtte er barnefamilier.

I de tidligere sammenlikningene mellom dem som mottar bostøtte og/eller sosialhjelp, så har mottakere av begge ordningene vært i en mellomstilling, men liknet mest på dem som kun mottar bostøtte. Ut fra dette vil vi anta at forskjellene mellom bostøttemottakere og sosialhjelpsmottakere er større enn det som fremgår av tabell 6.9. Disse resultatene må imidlertid tolkes ut fra det datamaterialet som også i denne statistikken er begrenset for sosialhjelpsmottakere. Siden bare 18% av sosialhjelpsmottakere har bostøtte, vil de øvrige sosialhjelpsmottakerne kunne endre bilde, spesielt gjelder dette mht. husholdningsgruppene.

3.10. Oppsummering

Sosialhjelp fremstår som en form for "skjult bostøtte". For 1998 anslås utbetaling av sosialhjelp til boligformål til ca. 2,2 mrd. kroner, mens det til bostøtte ble utbetalt om lag 1,4 mrd. kroner. Kun 18% av sosialhjelpsmottakerne mottar bostøtte.

⁶ Sum boutgifter for hele gruppen dividert på sum inntekter for hele gruppen

Bostøtte og sosialhjelp retter seg i praksis mot forskjellige grupper. Bostøtte peker seg ut som en ordning som i størst grad retter seg mot eldre, mens sosialhjelp i hovedsak retter seg mot unge. Over halvparten av alle bostøttemottakerne er eldre over 65 år. Ellers utgjør uføre en fjerdedel og enslige forsørgere 13%. Enslige forsørgere og uføre under 65 år er også godt representert blant sosialhjelpsmottakerne.

Uføre uten barn og enslige forsørgere er den gruppen som er best representert blant mottakergrupper av begge ordningene.

Begge ordningene retter seg i hovedsak mot en-personhusholdninger, men i større grad gjelder dette bostøtte. Sosialhjelp når ut til et noe videre spekter av hushold enn bostøtte. Dette følger av sosialhjelpens generelle karakter, i det den ikke er målrettet mot særskilte grupper ut over at det skal foreligge et reelt behov. Bostøttens fokus mot pensjonister gjør at den konsentreres om ett- og to-persons hushold. Selv om aleneforsørgere og barnefamilier er viktige målgrupper for bostøtte, er det flere i disse gruppene som mottar sosialhjelp.

Bostøttemottakernes inntekter er i stor grad konsentrert i inntektsintervaller for ulike trygdeytelser. Sosialhjelp retter seg derimot i større grad mot de aller dårligst stilte.

Bostøttemottakerne bor i større boliger enn sosialhjelpsmottakere, som i langt større grad også bor i de aller minste boligene. Bostøttemottakere har imidlertid nøkterne boliger sammenliknet med totalbefolkningen. Langt flere sosialhjelpsmottakere leier bolig i forhold til bostøttemottakere. Leieandelen for sosialhjelpsmottakere er 18%, for bostøttemottakere 50%, og for totalbefolkningen 24%.

Gjennomsnittlige boutgifter er høyere og inntekten lavere for sosialhjelpsmottakere enn for dem som kun mottar bostøtte. Det innebærer at boutgiftsbelastningen er høyere for sosialhjelpsmottakere enn for dem som kun mottar bostøtte. Sosialhjelpsmottakerenes ulemper mht. boutgifter forsterkes ved at så mange leier bolig. Gjennomsnittlig boutgifter er høyere for dem som leier enn dem som eier bolig. Dette gjelder generelt.

Det er også forskjell mellom husholdningsgruppene mht. boutgiftsbelastning. Langtidsmottakere av sosialhjelp har betydelig høyere boutgiftsbelastning enn de andre gruppene. Særlig gjelder dette for dem som kun mottar sosialhjelp. For sosialhjelpsmottakere er det eldre over 65 år, uføre og enslige forsørgere som har den høyeste boutgiftsbelastningen, mens det for dem som kun mottar bostøtte er eldre over 65 år og enslige forsørgere som peker seg ut. For sosialhjelpsmottakere er det uføre uten barn som har den laveste boutgiftsbelastningen, mens det for dem som kun mottar bostøtte er barnefamilier.

4. Nærmere om boligproblemer og behovet for sosialhjelp

4.1. Innledning

Dette kapittelet vil omhandle hvilke boligrelaterte problemer kommunens sosialhjelpsmottakere står overfor, og hvilke vurderinger og praksis kommunene følger i sitt arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvilke grupper som mottar sosialhjelp til boligformål, og hvem som ikke får tilstrekkelig hjelp, kommunenes vurdering av bostøtte og ulike sider ved organisering og administrasjon av bostøtte vil bli belyst.

Intervju med et utvalg kommuner og studie av enkeltsaker i disse kommunene vil gi inngående kjennskap til sentrale problemer. Disse kan variere fra kommune til kommune, både ut fra egenskaper ved boligmarkedet, ved gruppen av vanskeligstilte og ut fra kommunale forhold som kan være bestemmende for praksis (politiske retningslinjer, saksbehandlerkultur osv.).

I tillegg ønsker vi å undersøke hvor representative de ulike problemstillinger og utfordringer sosialkontorene står overfor er. I en egen surveyundersøkelse til et utvalg kommuner har vi stilt spørsmål til kommunene om de ulike problemstillingene. Intervjuene med kommunene og spørreskjemaet i surveyundersøkelsen har i stor grad inneholdt de samme problemstillingene.

Resultatene fremstilles ved at kommunene grupperes i forhold til størrelse og sentralitet. Disse er: Oslo, storbyer (Stavanger, Bergen, Kristiansand, Trondheim og Tromsø), omegnskommuner (kommuner som grenser til disse storbyene, samt alle kommunene i Akershus) og landkommuner (øvrige kommuner) som også er inndelt i små og store etter innbyggertall.

4.2. Boligrelaterte problemer

Vi har stilt spørsmål til sosialkontorene om hvilke boligrelaterte problemer de oftest møter. I spørsmålene inngår alternative svar både i forhold til tilbudet av boliger, pris og husleie. Tabell 4.2 gir oversikt over de ulike problemene sosialkontorene står overfor. Sosialkontorene har krysset av i forhold til de tre viktigste problemene og i forhold til det mest typiske.

Tabell 4.2. Viktige problemer og mest typiske boligproblem i kommunene, fordelt etter kommunetype. Prosent av antall sosialkontorer som har svart.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	Viktig	Mest typisk	Viktig	Mest typisk	Viktig	Mest typisk	Viktig	Mest typisk	Viktig	Mest typisk	Viktig	Mest typisk
Få kommunale utleieboliger	79	42	82	25	92	73	94	46	68	29	77	42
Få private utleieboliger	54	11	53	6	42	.	50	15	21	12	61	12
Få egnede utleieboliger	57	24	35	19	50	18	50	15	58	35	61	25
Få boliger å kjøpe	14	1	.	.	.	.	.	.	11	.	19	1
Dyr kommunal utleie	20	7	47	13	25	.	6	.	32	.	16	8
Dyr privat utleie	44	12	76	38	83	9	63	15	68	24	31	6
Dyre boliger å kjøpe	21	3	6	.	8	.	38	8	42	.	20	3
Annet	4	2	6	.	.	.	.	.	.	.	5	3
N	201	182	17	16	12	11	16	13	19	17	137	125

Hovedtrekkene i tabellen er at problemer med mangel på kommunale- og private utleieboliger, egnede utleieboliger og dyr privat utleie utpeker seg. Samlet er disse problemene størst, med mangel på kommunale utleieboliger som det mest typiske. Ser vi kommunene for seg tegner det seg et mønster for Oslo, storbyene og omegnskommunene, der få kommunale utleieboliger og dyr privat utleie er hovedproblemer. En liten forskjell er det likevel at det for Oslo er et større problem med dyr privat utleie, mens det for storbyene og omegnskommunene er få kommunale utleieboliger som er det dominerende problemet. Prisene er betydelig høyere i Oslo, selv om høye priser også er et stort problem for de andre storbyene og omegnskommunene. Hovedstaden har også et relativt sett bedre kommunalt og privat tilbud av utleieboliger til vanskeligstilte. For omegnskommunen er det også et problem at boligene er dyre å kjøpe. Byene oppgir ikke i særlig grad problemer knyttet til kjøp av bolig. Vi må anta at dette har sammenheng med at det ikke er en særlig relevant problemstilling. Dette kan skyldes et høyt prisnivå, men også at de i større grad har klienter med store og sammensatte problemer knyttet til det å eie egen bolig.

For de andre kommunene, ser vi at de store kommunene likner mer på storbyene og omegnskommunene, bortsett fra at mangel på private utleieboliger her ikke er noe særlig problem. Store kommuner med en såkalt eneboligkultur har ofte god tilgang på sokkelboliger. For de små kommunene ligger problemene i hovedsak på tilbudssiden, med mangel på boliger. I hovedsak mangler de kommunale- og private utleieboliger, og har ikke særlig problemer med dyr privat utleie. Det er også bare blant de små kommunene at det er problemer med for få boliger å kjøpe.

Boutgiftene

Fra intervjuene med sosialkontorene fremkommer det at det er et gjennomgående problem for sentrale strøk å håndtere et høyt og stigende prisnivå. Situasjonen i Oslo preges også av en voksende profesjonell utleiesektor. Det er et gjennomgående problem at sosialhjelpsmottakere med sammensatte problemer blir tilbudt dyre boligløsninger med lav kvalitet. Dette er først og fremst et storbyproblem, men gjelder til en viss grad også i omegnskommunene. Oslo har imidlertid også maktet å skaffe en del boliger som ikke har så høy pris. Men disse boligene er ofte små ett-roms boliger i hybelhus, med dårlig standard og et belastet miljø. Det er derfor ikke grunnlag for å si at disse boligene ikke leies til markedspris, selv om prisene ligger noe

under gjennomsnittet for små boliger generelt i området. Noen hybelhus ligger derimot høyt i pris, spesielt de som har døgnpris. Disse hybelhusene har tilsyn, og vurderes av sosialkontorene som bedre enn hospits. Hospits benyttes også, selv om sosialkontorene er av den oppfatning at dette ikke er gode boligløsninger.

I omegnskommunene er også høye boligpriser et stort problem. Men sosialhjelpsmottakerne representerer her en mer sammensatt gruppe. Boligmassen er også mer variert enn i storbyene. Mange med supplerende sosialhjelp, enten deres hovedinntektskilde er trygd eller lønnsinntekt, vil kunne greid seg uten sosialhjelp dersom prisnivået var noe lavere.

I de mest sentrale strøkene er det også en del sosialhjelpsmottakere som mottar sosialhjelp til betaling av boligrestanser.

I den ene landkommunen er også boligpriser i seg selv et problem. Sentrum i denne kommunene har vært gjenstand for relativt sterk sentralisering.

De høye boligprisene, spesielt i Oslo, setter sosialkontorene i et dilemma mht. å gi sosialhjelp etter intensjonene i lov om sosial omsorg. Etter loven skal sosialhjelp gis med det mål at mottakerne skal bli selvhjulpne. Boligprisene er her så høye at mottakerne ikke vil ha mulighet til på lengre sikt å greie dette selv. Bakgrunnen for at sosialkontorene gir økonomisk bistand til så dyre boliger som ikke gjør mottakerne i stand til å bli selvhjulpne, er at de er pliktet til å anskaffe midlertidig husvære, og at det ikke er mulig å skaffe andre egnede boliger til en lavere pris. Det kan synes som et større og mer variert boligtilbud gjør det lettere for sosialkontoret å finne midlertidige boligløsninger for dem med størst problemer.

To-prissystem

I Oslo opplever sosialkontorene et slags to-prissystem når de medvirker til å skaffe boliger – ett prisnivå for mottakere av sosialhjelp, som er tilpasset hva sosialkontorene er villig til å betale, og ett lavere for andre. Sosialkontoret opplever ikke at det er vanskelig å få tilgang til disse boligene. Boligene gir stor økonomisk fortjeneste for utleierne, og det kan være årsaken til at det ikke er vanskelig for sosialhjelpsmottakerne å få disse utleieboligene.

I de andre kommunene i undersøkelsen, også svært sentrale, har det vært vanskeligere å finne bolig på det private utleiemarkedet for mottakere av sosialhjelp, særlig i sokkelboligmarkedet. Dels kan det skyldes at utleieren er redd for at leietakeren ikke er betalingsdyktig, og i sokkelboliger kan det også skyldes at utleier ikke ønsker å bo i samme bolig. Det kan se ut til at private utleiere utnytter sosialkontorenes betalingsvillighet mer i Oslo enn andre steder. Muligens er det fordi det private utleiemarkedet sentralt i Oslo i større grad er preget av profesjonelle aktører på jakt etter fortjeneste, men noe av forklaringen er nok også at det ligger et større potensiale i fortjenesten. Det kan også være lettere å søke høy fortjeneste når utleier ikke bor sammen med leietaker. Utenom de store byene er utleiemarkedet i større grad preget av sokkelboliger, der utleier bor i samme bolig som leietaker.

Men også i den ene landkommunen opplyste sosialkontoret om tendenser til et to-prissystem. Når sosialkontoret skal skaffe boliger til flyktninger, forlanger utleierne ofte husleie over markedspris. Det kan se ut til at sannsynligheten for at det opereres med et to-prissystemet øker i forhold til graden av diskriminering på boligmarkedet. Det er i i hovedsak overfor dem som har vanskelig for å finne seg egen bolig, dvs. de som ikke har alternativer, at slike prismekanismer gjør seg gjeldende.

Et annet problem på det private utleiemarkedet er at det gir en ustabil situasjon for leietakerne. Ofte har leietakerne i det profesjonelle utleiemarkedet svært korte kontrakter.

Mangel på boliger

Også fra intervjuene fremkommer det at mangelen på egnede boliger for personer med rus- og/eller psykiske problemer er et hovedproblem. For mange av disse vil det være personer som har behov for litt ekstra hjelp i forbindelse med det å mestre en vanlig bosituasjon. I tillegg er mangel på kommunale boliger et utbredt problem. Men problemer i forbindelse med kommunale boliger er sammensatte og komplekse.

I Oslo er det et større behov for egnede boliger fordi flere med sammensatte problemer bor i Oslo, eks. personer med rus- og psykiske problemer. Behovet for kommunale boliger forsterkes på bakgrunn av de høye husleiene som eksisterer på det private utleiemarkedet, og at disse boligene ofte er av dårlig kvalitet. Sosialkontoret er forpliktet til å skaffe midlertidig husvære for dem som ikke greier det selv (Sosialtjenesteloven § 4-5). I Oslo blir sosialkontoret i større grad nødt til å løse boligproblemer ved å benytte hospits eller andre boliger med svært dårlig standard.

Det er et gjennomgående problem at enkelte grupper opplever å bli diskriminert på det private utleiemarkedet. Flere grupper opplever stigmatisering, som igjen medfører at de blir diskriminert på boligmarkedet. Dette kan gjelde sosialhjelpsmottakere generelt, eller knytte seg til spesielle grupper som flyktninger eller personer med rus- og/eller psykiske problemer. Dette er også vist i andre undersøkelser (Ulfrstad 1997, Stamsø 1999). Søholt (1999) viser at lovverket som skal beskytte etniske minoriteter mot diskriminering, ikke er til hinder for at diskriminering på boligmarkedet kan foregå, og at dette er stadfestet av Høyesterett i dom 27. august 1999.

I noen av kommunene i undersøkelsen består det private utleiemarkedet for det meste av sokkelboliger. I det private utleiemarkedet er hver tredje bolig en sokkel, og i dette markedet legger utleierye større vekt på sosiale relasjoner i forhold til leietakere. (Lappegård og Nordvik 1998). Sosiale relasjoner og det at leietakerne bor sammen med utleierye, forsterker diskriminering. I dette markedet finner vi også at utleierye kan ha sterke preferanser i forhold til enkelte grupper, men som ikke kan betegnes som diskriminering. Noen ønsker ikke å leie ut til enslige uten barn, mens andre igjen ikke ønsker å leie ut til barnefamilier.

Disse problemene gjør at de som har fått en kommunal bolig, derfor blir boende for lenge i disse boligene. Når prisnivået avviker for mye i forhold til det alternative boligmarkedet, får man ingen gjennomstrømning i de kommunale boligene fordi beboerne ikke har råd til å flytte. I denne sammenhengen er det også et problem at stigmatisering på det private utleiemarkedet øker behovet for kommunale utleieboliger, slik at presset på disse blir enda større.

I de tilfellene de kommunale boligene har markedspris, oppstår det også problemer. Det har også medført at enkelte som ellers ville vært selvhjulpne, blir avhengig av sosialhjelp. Dette gjelder for de som har supplerende sosialhjelp.

Hospits er noe sosialkontorene ser seg nødt til å bruke på grunn av mangel på egnede boliger. Rekvisisjoner til hospitsopphold er å regne som en naturalytelse (Hjort 1988). I følge sosialtjenesteloven skal sosialhjelp i form av varer og tjenester bare gis på grunn av særlige forhold (§ 5-4). Her er det altså boligmarkedet som gjør at sosialkontorene ser seg nødt til å

yte denne formen for tjeneste. Sosialkontorene som benytter hospits oppgir at det er en løsning de ikke ønsker, men som de stadig ser seg nødt til fordi de er forpliktet til å skaffe midlertidig husvære. Kvaliteten er dårlig, bomiljøet er belastet, og boutgiftene svært høye. Spesielt er det lite egnet for barnefamilier og personer med behov for rehabilitering. Likevel blir også disse gruppene plassert på hospits, fordi sosialkontorene ikke makter å finne annen bolig.

Omegnskommunene i vårt utvalg har svært ulike boligmarkeder, og strategier overfor sosialhjelpsmottakere. Den ene kommunen har en variert boligmasse, med et godt tilbud av små boliger. Her satser kommunene bevisst på at også sosialhjelpsmottakere skal eie sin egen bolig, ved at de gis etableringslån fra kommunen. Dette er ofte en billigere løsning for kommunen, og for de fleste sosialhjelpsmottakere et bedre alternativ. I den andre omegnskommunene er andelen eneboliger høy, og utleiemarkedet i stor grad preget av sokkelboliger. Her er problemet med tilgang til boliger for sosialhjelpsmottakerne større. For landkommunene, som ikke har problemer med høye boligpriser står tilgang på egnede boliger som et hovedproblem.

4.3. Mottakere av sosialhjelp

4.3.1. *Alle gruppene*

Selv om boligproblemene er utbredt i forhold til mange ulike mottakere av sosialhjelp, kan det i større grad gjelde bestemte grupper. Spesielt kan det være forskjeller på hvem som har problemer på kort og lang sikt.

Sosialkontorene ble bedt om å rangere fra 1 til 7, etter hvor stor andel en gitt gruppe anslagsvis utgjør av alle sosialhjelpsmottakerne. For å få frem likheter og forskjeller har vi laget en indeks som gir uttrykk for rangering. For hver gruppe av mottakere har vi beregnet en gjennomsnittlig score. Det er gjort ved å summere hver enkel score for en gruppe, og dividere på antall ganger gruppen har fått score. Den største gruppen av mottakere som har boligproblemer har fått lavest gjennomsnittlig score, og den minste gruppen høyest gjennomsnittlig score. Denne indeksen vil gi uttrykk for hva som samlet sett er hovedproblemer, men den forklarer imidlertid ikke variasjon innenfor den grupperingen av kommuner vi har gjort. Mange klienter vil passe i flere av gruppene. Vi har bedt sosialkontorene om å ta utgangspunkt i det de mener er klientenes største problem. Flyktninger er ikke spesifisert som egen gruppe. En del kommuner har satt opp flyktninger i gruppen "andre grupper". Fra intervjuene med kommunene vet vi at mange flyktninger er arbeidsledige, og må derfor anta at mange vil havne i denne kategorien. Ellers må vi regne med at det forekommer noe overlapping mellom grupper. Vi har satt opp et skille mellom kort og lang sikt. I spørreskjema til sosialkontorene ble det presisert at lang sikt er mer enn ett år. Tabell 4.3.1 gir oversikt over denne fordelingen.

Tabell 4.3.1 Rangering av ulike grupper klienter etter hvor stor andel av klientene de utgjør, ved kortsiktig og langsiktig bistand til boligformål. Gjennomsnittlig rangering etter kommunetype.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Unge v. etablering	4.2	4.9	4.5	5.8	4.8	5.6	4.8	5.0	4.6	4.9	4.0	4.7
Trygdemottakere	3.6	3.3	3.9	3.4	4.4	3.8	3.5	3.6	4.1	3.6	3.4	3.2
Arbeidsledige	3.1	3.7	2.8	3.9	3.1	3.9	3.8	4.6	2.9	3.6	3.0	3.6
Lav inntekt	3.1	3.3	2.9	3.3	2.1	2.8	3.0	3.2	2.5	3.2	3.3	3.4
Rusmisbrukere	3.7	3.1	3.7	2.6	3.5	2.8	3.1	2.3	3.0	1.9	3.8	3.4
Psykiatritilfelle	4.6	4.2	4.7	4.1	4.1	3.8	4.3	4.1	4.6	4.4	4.6	4.2
Andre grupper, herunder flyktninger	5.8	5.6	5.6	5.1	6.0	5.4	5.9	5.4	6.2	6.1	5.8	5.6
N	196	186	15	16	12	11	15	15	17	19	137	125

Arbeidsledige og lavinntektsgrupper er hovedgrupper av mottakere av sosialhjelp – både på kort og på lang sikt for de aller fleste kommunene. Men arbeidsledige utgjør en større gruppe for Oslo og de mer usentrale kommunene, og minst for omegnskommunene. På lang sikt er rusmisbrukere en hovedgruppe for alle kommunetypene. I Oslo og i mindre sentrale strøk utgjør trygdemottakere en stor gruppe på lang sikt.

Fra intervju og studie av enkeltsaker går det frem at storbyene har en opphopning av sosialhjelpsmottakere med sammensatte problemer som rus- og psykiske problemer. Andre undersøkelser viser også at storbyene tiltrekker seg bestemte befolkningsgrupper med levekårsproblemer, som ofte har et annet og gjerne snevrere sosialt nettverk (Midtsundstad m.fl., 1999). Opphopning av levekårsproblemer vises også ved at over en tredjedel av alle bostedsløse er å finne i Oslo (Ulfrstad 1997). I tillegg utgjør også arbeidsledige, flyktninger, enslige forsørgere og trygdede en stor del av sosialhjelpsmottakerne i storbyene. Problemene i storbyene forsterkes ved at både markedet for arbeid og bolig gjerne har en annen karakter.

I de mindre sentrale kommunene utgjør uføretrygdede og arbeidsledige en større gruppe, og da med en mindre andel av personer med sammensatte problemer. Omegnskommunene står mer i en mellomstilling, med større bredde mht. hvem som mottar sosialhjelp.

Flyktninger utgjør en relativt stor gruppe, men i vår undersøkelse viser det stor variasjon mht. hvor stor andel de utgjør i de enkelte kommunene. De har ofte problemer med å få både arbeid og bolig. Mange av familiene er store med mange barn, hvilket skaper behov for en større bolig, noe som kan være vanskelig i Oslo. De kommunale utleieboligene er ofte små. Også overfor flyktninger er det vanskelig å finne egnede boliger fordi de ofte opplever å bli diskriminert på utleiemarkedet, eller så har bydelen påtatt seg et ansvar for dem som gjør at de ikke kan flytte. Dette forsterker problemene sosialkontoret har med å tilby målrettet sosialhjelp med tanke på selvhjelpenhet

Fra intervjuene ble det bare i en av kommunene oppgitt at det ikke var uvanlig at studenter søkte om sosialhjelp. Dette var i en by, der studenter også får føle problemene med å finne en bolig som de kan leie til en overkommelig pris. Studentene ble vist til egne hjelpeorganisasjoner.

En-inntektshusholdninger har i større grad behov for hjelp til dekning av boutgifter. Dette gjelder både enslige uten barn og enslige forsørgere både med overgangsstønad og med lønnsinntekt. Prisnivået på boliger, både på eide- og leide boliger er etter hvert tilpasset to-inntektsfamilier. Det gjør at det stadig er vanskeligere for familier med en inntekt å makte boutgiftene.

4.3.2. Trygdemottakere

Trygdemottakere er ikke en ensartet gruppe. Mottakere av for eksempel alderstrygd og overgangsstønad er i helt forskjellige faser av sin boligkarriere. På samme måte er mottakere av uføretrygd og overgangsstønad i helt ulike faser mht. langsiktigheten i å være mottaker av trygd. Mange kommuner har i intervjuene påpekt at trygdemottakere utgjør en stor andel av sosialhjelpsmottakerne. Vi har bedt sosialkontorene om å spesifisere hvilke type trygdemottakere som utgjør hovedgruppene. Tabell 4.3.2 gir oversikt over fordelingen av de ulike trygdemottakerne.

Tabell 4.3.2 Rangering av ulike grupper trygdede etter hvor stor andel av klientene de utgjør, ved kortsiktig og langsiktig bistand til boligformål. Gjennomsnittlig rangering etter kommunetype.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Uføretrygd	2.4	2.1	2.6	2.2	2.4	1.9	2.2	2.1	2.3	2.2	2.4	2.1
Attføring/rehab.	1.8	2.0	1.6	1.9	1.5	2.0	1.6	1.9	1.7	1.7	1.8	2.0
Alderstrygd	3.8	3.8	4.0	4.0	4.0	3.6	4.1	3.8	3.6	3.8	3.8	3.7
Overgangsstønad	2.8	2.8	2.8	2.4	2.6	3.0	2.5	2.6	2.6	2.7	2.8	2.9
Andre trygdede; arbeidsledighetstrygd	4.4	4.4	4.1	4.5	4.5	4.6	4.7	4.6	4.7	4.6	4.3	4.3
N	196	174	15	17	12	10	15	14	18	19	136	114

Hovedtrekkene i tabellen er at det først og fremst er gruppene med attførings- og rehabiliteringstønad som utgjør hovedgruppen av trygdemottakere. Deretter utgjør uføretrygdede en stor gruppe. Gruppen med overgangsstønad utgjør også en relativt stor gruppe av de trygdede. Dette gjelder nokså ensartet for hele landet, både på kort og lang sikt. Det er små geografiske forskjeller her.

4.4. Hvem er det vanskeligst å hjelpe?

Mange sosialkontor opplever at det kan være vanskelig å hjelpe mange som oppsøker sosialkontoret med boligproblemer. Dette kan ha flere årsaker. Det kan for eksempel være vanskelig å skaffe enkelte grupper bolig. Fra intervjuene med kommunene vet vi at dette gjelder de med tunge og sammensatte problemer, som for eksempel rusmisbrukere og dem med psykiske problemer. Mange har problemer med å bo i egen bolig, mens andre også opplever å bli diskriminert. Svært høye boligpriser i sentrale strøk har også medført at unge mennesker oppsøker sosialkontoret med behov for økonomisk bistand til boutgifter også når de ikke tilhører de med lavest inntekt. Sosialkontorene kan også bli nødt til å avvise disse pga. stor pågang fra andre med større problemer.

Vi har stilt spørsmål til sosialkontorene om hvilke grupper de opplever ikke får tilstrekkelig hjelp. Dette gjelder både økonomisk sosialhjelp og annen sosialhjelp, og fremkommer i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Grupper som ikke får tilstrekkelig hjelp. Prosent.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Unge i etableringsfasen	39	26	36	29	18	10	46	15	31	28	42	29
Trygdemottakere	27	30	14	29	18	20	31	38	13	22	32	31
Arbeidsledige	25	22	36	14	18	20	8	8	13	17	29	26
Lav inntekt	39	41	36	29	36	40	46	54	38	44	40	40
Rusmisbrukere	69	76	57	79	73	80	100	100	88	100	64	67
Psykiatritilfelle	55	60	64	79	73	100	69	69	81	83	47	47
Andre	4	6	21	29	18	20	8	15	6	.	.	1
N	157	148	14	14	11	10	13	13	16	18	103	93

Tabellen viser en meget klar tendens til at det i hovedsak er rusmisbrukere og gruppen med psykiske problemer som ikke får tilstrekkelig hjelp. Mange av disse mangler både egnet bolig og et behandlingstilbud, og det er vanskelig for sosialkontoret å hjelpe med sine ressurser. At lavinntektsgrupper i så stor grad også peker seg ut som en gruppe som ofte ikke får tilstrekkelig hjelp er noe overraskende. Dette kan ha sammenheng med at det er vanskelig for sosialkontorene å gi hjelp etter sosialtjenestelovens intensjoner om at mottakerne skal bli selvhjulpne. Mangel på egnede boliger, og høye priser på eie- og utleieboliger, gjør at det er vanskelig å gi hjelp som gjør at sosialhjelpsmottakerne på lengre sikt vil greie seg selv. Det vil også være vanskelig å gi tilstrekkelig hjelp etter de normene og praksis sosialkontorene har.

For alle kommunene er det vanskeligst å hjelpe rusmisbrukere og de med psykiske problemer. Lavinntektsgrupper er imidlertid vanskeligst å hjelpe i omegnskommunene enn i andre kommuner. Dette kan både skyldes et høyt prisnivå og at tilbudet av små boliger er mindre enn i for eksempel byene. Vi ser også at unge i etableringsfasen er relativt sett vanskelig å hjelpe på kort sikt for omegnskommunene. Sannsynligvis har dette samme forklaring som lavinntektsgruppen. De andre store kommunene viser samme mønster som omegnskommunene, mens de andre små kommunene har større spredning. Det er altså tendenser til at det er vanskeligere å hjelpe de med psykiske problemer i mer sentrale strøk enn ellers, mens denne tendensen ikke er så sterkt for rusmisbrukere. Dette kan ha sammenheng med at bolig- og behandlingstilbud er noe forskjellig.

4.5. Stønadsnivå

I studie av enkeltsaker går det frem at stønadsnivå viser stor variasjon mellom kommunene, og mellom mottakere. Osmundsen (1999) fant også at det var stor forskjell i sosialhjelpsnivå både innad i kommunene og mellom kommunene. Tendensen er likevel at stønadsnivået først og fremst stiger med økende sentraliseringsgrad, men også med størrelse på kommunene. Dette vises også i andre undersøkelser (Brevik 1995). I vår undersøkelse ser vi at boutgiftene bidrar sterkt til å forklare dette. Boutgiftene er betydelig høyere i sentrale kommuner.

De fleste kommunene har egne normerte satser for hva en person trenger ved utmåling av økonomisk stønad, der boutgiftene holdes utenom.

Fra andre undersøkelser vet vi at de fastsatte minstenormene for livsopphold varierer mellom kommuner, og at de ikke er oppjustert i forhold til folketrygdens minsteytelser. (Terum 1996, og Lie 1998). Forholdet til de kommunale normerte stønadssatsene er i våre kommuner at de i hovedsak ikke følges på bakgrunn av sterk vekst i boutgifter. Hansen (1996) viser også at det ikke er sammenheng mellom de lokale normerte satsene og utbetaling av sosialhjelp på den andre siden.

I Oslo er sosialhjelpsutbetalingene for en del mottakere svært høye på bakgrunn av boutgiftene, og det er i Oslo vi ser størst variasjon. Andre undersøkelser viser også at variasjonen i utbetaling av sosialhjelp er størst blant sosialhjelpsmottakere i Oslo (Osmunddalen 1999). Midtsundstad m.fl.(1999) viser at det har vært en klar nedgang i antall sosialhjelpstilfeller i Oslo fra 1993 til 1997, uten at det har vært en tilsvarende nedgang i utgiftsnivå, dvs. at utgiftene pr. mottaker har økt. I vår undersøkelse skiller Oslo seg ut isolert sett, mens den andre storbyen likner mer på omegnskommunene. Betydningen av boutgifter er også funnet i andre undersøkelser (Langøren 1995)

For alle kommunene utgjør boutgiftene en stor andel av det sosialhjelpsmottakerne har til forbruk, enten dette er kun sosialhjelp eller sosialhjelp og trygd/lønnsinntekt. Men det er tendenser til at de som kun har sosialhjelp har noe mindre enn de med supplerende sosialhjelp. Sosialhjelpsmottakere med supplerende sosialhjelp, trygd eller lønnsinntekt, viser også en mye større variasjon mht. hva de samlet har av inntekt/sosialhjelp. Enkeltsakene vi har studert viser at boutgiftene ligger på omkring 50% av det de enkelte har å disponere totalt sett, for byene og omegnskommunene. Stort sett varierer det mellom 40-60%, men Oslo viser en betydelig variasjon. Denne andelen ligger noe over det som fremkommer i kapittel fem. Utvalget av enkeltsaker er ikke stort nok til at det gir en representativ fremstilling. Men her er i større grad de aller dårligst stilte representert, noe som vil være i overensstemmelse med faktiske forhold. For landkommunene ligger andelen noe under. I Oslo kan imidlertid boutgiftene variere med mange hundre prosent.

Forskjellen i boutgifter mellom kommunene er betydelig større enn boutgiftsandelene mellom kommunene. Dette viser at sosialhjelpsutbetalingene i stor grad tilpasses boligprisene. Boligprisene bidrar derfor som en viktig forklaringsfaktor til variasjon i utbetaling av sosialhjelp mellom kommuner. Alle sosialkontorene har satt sosialhjelp til boligformål som egen utgift utenom livsopphold. For de aller fleste tilsvarer dette boutgiftene (eller litt i underkant sannsynligvis fordi strøm/oppvarming og forsikring ikke er med i noen tilfeller). I de tilfellene den ligger markant under boutgiftene, har sosialhjelpsmottakerne i hovedsak inntekt i tillegg til sosialhjelp, som innebærer at de kan dekke en del av boutgiftene selv. Men vi ser også at det som dekkes av sosialkontorene her ofte samsvarer med hvor høye lønnsinntekter/trygd sosialhjelpsmottakerne har. At utgifter til bolig gis separat, indikerer at sosialkontorene ser på boutgiftene som en viktig og dominerende utgift, som bør behandles for seg. Lie (1998) viste også at kommunene opererte med boutgifter utenom det som samlet utgjorde minstesatsene.

Dette viser at sosialhjelp i stor grad er en form for "skjult bostøtte". Flere sosialkontorer betegner også det de dekker av boutgifter som bostøtte. I tillegg viser det at sosialhjelp fungerer svært fleksibelt.

Et vesentlig spørsmål i forhold til boutgifter for sosialhjelpsmottakere, er i hvilken grad behovet for økonomisk bistand skyldes lav inntekt eller høye boutgifter. Undersøkelsen viser begge disse faktorene er sterkt fremtredende. De fleste sosialhjelpsmottakerne har lave inntekter og høye boutgifter, særlig i sentrale strøk. Men sosialkontorene oppgir at det er stadig flere med behov for økonomisk hjelp til boutgifter, som har inntekter på middels nivå, eller trygdede som tidligere greide seg uten sosialhjelp. Særlig gjelder dette en-inntektsfamilier. Bokostnadsproblemet i forhold til lavinntektsproblemet øker med graden av sentralisering.

Mange med supplerende sosialhjelp ville ha mulighet til å klare seg uten sosialhjelp dersom de hadde noe lavere boutgifter eller evt. mottok bostøtte. Boutgifter har alltid vært en stor utgiftspost i ethvert husholdningsbudsjett, og derved også for mottakere av sosialhjelp, og i tillegg har det også lenge vært variasjoner i boutgifter knyttet til hvor i landet mottakerne bor. I diskusjonene omkring nasjonale minstesatser på sosialhjelp har det derfor ofte vært foreslått at boutgifter ikke skal inngå i minstesatsene. For eksempel er det flere ganger foreslått å innføre nasjonale minstenormer med et eget bostøttesystem, eller boutgiftssystem i tillegg (NOU 1985 og 1990).

4.6. Husbankens bostøtteordning

4.6.1. Lokalisering av arbeidet med bostøtte

I hvilken grad kommunens arbeid med bostøtte er samordnet med sosialkontorets virksomhet, vil kunne ha betydning for om sosialkontoret sørger for at de sosialhjelpsmottakerne som er berettiget bostøtte faktisk får det.

Dersom søknadene håndteres av sosialkontoret, kan det også ha betydning hvorvidt de behandles av én eller noen få personer, eller av hver enkelt saksbehandler. Sentralisert behandling av bostøttesøknader sikrer at de som står for dette får optimal erfaring med ordningen, og motivasjon for å holde seg oppdatert om endringer. På den annen side kan en slik sentralisering føre til at kunnskapen om detaljer i bostøttesystemet blir mindre hos den enkelte saksbehandler på sosialkontoret, fordi deres arbeid med bostøtte først og fremst består i å henvise klienten videre, og eventuelt å kontrollere mot utbetalingslister i etterkant. Det er grunn til å tro at den enkelte saksbehandlers kunnskap om bostøtteordningen, og deres medvirkning til å sørge for at klientene søker, er av stor betydning for å unngå underforbruk av bostøtte.

Vi har stilt spørsmål til sosialkontorene hvilken instans i kommunen som har ansvaret for Husbankens bostøtteordning. Svarene er gjengitt i tabell 4.6.1.1 og 4.6.1.2. Tabell 4.6.1.1 viser en hovedfordeling, mens de samme svarene skiller i litt mer detaljerte kategorier i tabell 4.6.1.2.

Tabell 4.6.1.1 Plassering av ansvar for bostøtte fra Husbanken i forhold til sosialetaten, fordelt etter kommunetype. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns- kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Utenfor sosialetaten	29	35	100	44	63	16
Andre i sosialetaten	53	65	.	50	37	58
Den enkelte saksbehandler	18			6		25
Sum	100	100	100	100	100	100
N	206	17	12	16	19	142

Tabell 4.6.1.2 Detaljert plassering av ansvar for bostøtte fra Husbanken i forhold til sosialetaten, fordelt etter kommunetype. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns- kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Egen boligetat	6	.	50	6	26	1
Boligkontor/-konsulent utenfor sosialetaten	17	35	50	31	32	8
Servicekontor, sentraladministrasjonen. mv.	6	.	.	6	5	8
Boligkontor/-konsulent innenfor sosialetaten	25	65	.	6	26	25
Bestemte saksehandlere v/sosialkontoret	12	.	.	6	5	16
Merkantilt personale i sosialetaten	10	.	.	31	5	11
Sosialetaten som sådan	5	.	.	6	.	7
Den enkelte saksehandler v/sosialkontoret	18	.	.	6	.	25
Sum	100	100	100	100	100	100
N	206	17	12	16	19	142

Tabellene viser at omlag 70% av sosialkontorene rapporterer at ansvaret for bostøtten ligger i sosialetaten. I motsatt fall er ansvaret oftest plassert i en egen boligetat eller hos en egen boligkonsulent (24%). I de øvrige tilfellene kan det ligge hos sentraladministrasjonen (rådmannskontoret), eller på et publikumsrettet servicetorg. Når sosialetaten har ansvaret for bostøtten, er den vanligste modellen at saksbehandlingen er sentralisert til en egen boligkonsulent (25%) eller én eller noen få bestemte saksebehandlere (12%), mens 11% av kontorene sier at ansvaret ligger hos en bestemt sekretær eller andre i merkantile stillinger. Ved 18% av kontorene behandles søknad om bostøtte av den enkelte saksbehandler.

Om vi skiller ut de enkelte kommunegruppene ser vi at alle de store byene og halvparten av omegnskommunene har bostøttebehandlingen plassert hos egne boligkonsulenter, ved boligkontorer eller i en boligetat. Et flertall av Oslos bydeler angir at denne er knyttet til

sosialetaten, mens den i de øvrige storbyene ikke er det. I omegnskommunene ligger ansvaret i halvparten av tilfellene innenfor og i halvparten utenfor sosialetaten. For de andre store kommunene er ansvaret plassert utenfor sosialetaten i 63% av tilfellene, mens det for de mindre kommunene kun er hos 16% at ansvaret er plassert utenfor. En fjerdedel av de minste kommunene har for øvrig ansvaret plassert hos den enkelte saksbehandler.

Det vi ser her er ikke et naturlig mønster mht. plassering av ansvaret i egen etat og størrelse på kommunen. Dette gjelder kun for storbyene der ansvaret er lagt utenfor sosialetaten for alle. For de andre kommunegruppene er spredningen stor, men for de fleste ligger den innenfor sosialetaten, enten hos den enkelte saksbehandler eller hos andre.

For øvrig viser den detaljerte oversikten i tabell 4.6.1.2 at spredningen mellom ulike modeller er stor. Den mest utbredte modellen er at ansvaret ligger hos boligkontor eller konsulent innenfor sosialetaten, med 25% for hele landet. Egen boligetat er minst utbredt, og det er det i hovedsak storbyene som står for, med 50%. Bruk av merkantilt personale er et uttrykk for at sosialkontorene ønsker å benytte fagpersoner i forhold til økonomiske spørsmål. Dette er imidlertid lite utbredt, og gjelder i stor grad omegnskommuner med 31%, men også for små kommuner er det så mange som 10% som benytter dette.

4.6.2. Samarbeidsrutiner

Dersom søknader om bostøtte behandles et annet sted i kommunen enn søknader om sosialhjelp, er en samordning avhengig av informasjonsflyt og at klientene kommer i kontakt med alle de riktige instanser. Vi har stilt spørsmål til de kommunene som håndterer bostøttesøknader utenfor sosialetaten om de har faste rutiner for et slikt samarbeid.

Tabell 4.6.2.1 Om sosialkontoret har rutiner for samarbeid med dem som har ansvaret. Fordelt etter kommunetype. Prosent av antall sosialkontorer som har svart.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns-kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Ja	67	100	60	43	73	68
Nei	33		40	57	27	32
Sum	100	100	100	100	100	100
N	55	5	10	7	11	22

Som det framgår av tabellen oppgir de fleste sosialkontorene at de har slike rutiner for samarbeid. Fordelingen er nokså lik, bortsett fra Oslo der alle oppgir at de har slike rutiner, og omegnskommunene der det er i underkant av halvparten som oppgir dette.

Videre er det interessant hvilken holdning sosialkontoret har til det å søke bostøtte. Vi har derfor spurt hvorvidt sosialkontorene krever eller påser at det blir søkt.

Tabell 4.6.2.2 Om kommunen krever eller kontrollerer at sosialhjelpsmottakere søker bostøtte, fordelt etter kommunetype. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns- kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Påser at søkes	43	41	17	40	21	49
Henviser klient	19	6	17	27	21	19
Krever at søkes	35	53	67	27	58	29
Klientens ansvar	2	.	.	7	.	3
Sum	100	100	100	100	100	100
N	203	17	2	15	19	140

Tabellen viser at langt de fleste kontorene engasjerer seg i spørsmålet, ved å kreve at det søkes bostøtte dersom klienten kan ha krav på det, eller ved å henvise klienten til riktig instans i kommunen. Noe under halvparten av kontorene svarer også at de påser at søknaden blir sendt, hvilket vi må betrakte som en enda mer aktiv oppfølging. Fordelingen av disse svarene mellom ulike kommunetyper viser at sosialkontorene i storbyene, Oslo inkludert, i noe større grad nøyer seg med å kreve at det søkes bostøtte, mens kommunene utover i landet i større grad påser at det søkes. I forhold til lov om sosiale tjenester (§5-1), presiseres det i merknadene at bostøtte må benyttes før sosial stønad vurderes. Sett i den sammenhengen er det noe overraskende at det kun er 35% som krever at det søkes.

4.6.3. Kunnskap om bostøtten

Avgjørende for å kunne finne ut hvilke klienter som burde være bostøttesøkere, er at sosialkontorets saksbehandlere kjenner ordningen og vet hvilke situasjoner den skal dekke. Vi har ikke testet kunnskapene, men bedt om kontorenes vurdering av sine egne kunnskaper.

Tabell 4.6.3 Er sakshandlerne ved sosialkontoret så godt kjent med Husbankens bostøtte at de kan bedømme om en klient er berettiget bostøtte? Fordeling etter kommunetype. Prosent av antall sosialkontorer som har svart.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns- kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Nei, saksbehandlerne er lite kjent med ordningen	4	6	.	.	.	6
Nei, reglene er for kompliserte	14	24	17	13	16	12
Ja, har noenlunde oversikt	59	41	67	63	74	58
Ja, kjenner ordningen godt	23	29	17	25	11	25
Sum	100	100	100	100	100	100
N	206	17	12	16	19	142

Som det framgår av tabellen påberoper de fleste seg å ha noenlunde oversikt eller kjenner ordningen godt. I underkant av en femdel sier at regelverket er for komplisert, eller at deres saksbehandlere er lite kjent med ordningen. Nesten en fjerdedel mener de kjenner godt til bostøtteordningen. Det er små variasjoner mellom kommunetypene i dette henseende, men

det er tendenser til at sosialkontorene kjenner bedre til ordningen i mer usentrale strøk. I Oslo er det nesten en fjerdedel som mener reglene er for kompliserte, mens det kun er 12% som mener dette i de minste kommunene. Observasjoner vi har gjort under case-studiene som enkelte av de kommentarer og forslag som er kommet fra sosialkontorene i spørreskjemaet, avslører imidlertid at det noen steder foreligger tydelige misforståelser av bostøttereglene. (Men dette har sannsynligvis ikke innvirkning på deres egen bedømmelse av sine kunnskaper).

Fra intervjuene går det også frem en generell oppfatning om at bostøtteordningens regelverk er for komplisert. Utbetalingspraksisen fører til at det er vanskelig å samordne sosialhjelp og bostøtte. Problemet med bostøtten er for sosialkontorene at den betales etterskuddsvis mens sosialhjelpen betales forskuddsvis. Da blir det i praksis svært vanskelig for sosialkontoret å koordinere disse ytelsene. Sosialkontorene kan derfor ofte ikke ta hensyn til bostøtten.

Terum (1987) påpeker at en kombinasjon av tidspress og det generelle synspunktet om at det ikke er mye å hente fra bostøtteordningen, kan føre til at det ikke blir innhentet opplysninger om sosialhjelpsmottakeren har bostøtte. I Terums undersøkelse fremkommer det også at de som arbeider på sosialkontorene oppfatter regelverket som komplisert. I vårt utvalg er det ikke mange av sosialhjelpsmottakere i enkeltsakene vi har sett på som har bostøtte. Men variasjonen er stor ved at enkelte sosialkontorer har en del bostøttmottakere, mens andre har svært få eller ingen. De aller fleste har ikke bostøtte fordi de faller utenfor regelverket. Vi har ikke tilgang til opplysninger om hvordan disse boligene er finansiert. Men fra det vi vet om boligmassen og hvordan disse bor, vet vi at mange faller utenfor på bakgrunn av finansieringskravet. Mange enslige sosialhjelpsmottakere uten barn leier på det private utleiemarkedet, og faller da i mange tilfeller utenfor fordi de ikke tilfredsstiller finansieringskravet. Svært mange faller også utenfor fordi boligene for små, og at de derved ikke oppfyller boligkravene om størrelse og antall rom. Her er det imidlertid store geografiske variasjoner. Disse problemene er størst i Oslo, men også omfattende i andre sentrale strøk.

Noen av sosialhjelpsmottakerne i enkeltsakene har krav på bostøtte uten å motta det, spesielt gjelder dette enslige langtidsmottakere uten barn. I vårt utvalg finner vi ingen i denne gruppen som mottar bostøtte. For en del av disse vil ikke finansieringskravet være oppfylt (og slike opplysninger finnes ikke i saksmappene). Men når ingen mottar bostøtte er det grunn til å tro at det kan være et noe større underforbruk for denne gruppen.

I sentrale strøk, spesielt i Oslo, er bostøtte for mange bostøttmottakere, ofte ikke tilstrekkelig og dekker ikke reelle bostøttekostnader.

4.6.4. Kunnskap om bostøtte og organisering

De enkelte saksbehandlere ved sosialkontoret vil alltid spille en viktig rolle i forhold til bostøtte fordi det er dem, som ut fra kunnskap om sosialhjelpsmottakerne, kan finne hvem som kan ha mulighet til å få bostøtte. Vi har sett at saksbehandlere i hovedsak mener å ha oversikt over bostøtteordningen, mens mange også mener reglene er for kompliserte eller at de kjenner lite til ordningen. Vi har undersøkt hvordan dette varierer med kommunens organisering av arbeidet med bostøtte.

Tabell 4.6.4 Saksehandlerenes kjennskap til Husbankens bostøtte, fordelt etter hvor ansvaret for bostøtten er plassert. Prosent.

	Samlet	Utenfor sosialetaten	Andre i sosialetaten	Den enkelte saksbehandler
Nei, saksbehandlerne er lite kjent med ordningen	4	5	4	5
Nei, reglene er for kompliserte	14	15	13	14
Ja, har noenlunde oversikt	59	65	59	49
Ja, kjenner ordningen godt	23	15	25	32
Sum	100	100	100	100
N	206	60	109	37

Tabell 4.6.4 viser at andelen som er lite kjent med bostøtten eller som finner reglene for kompliserte, er den samme uansett hvor i kommunen ansvaret for bostøtten er plassert. Vi finner imidlertid en tydelig og ikke uventet sammenheng mht. andelen som mener de kjenner ordningen godt: Jo nærmere til saksbehandlerne bostøttesakene håndteres, jo større tillit har de til sine egne kunnskaper. Terum (1987) fant at det først og fremst var sosialarbeiderne i store kommuner som synes regelverket var for komplisert. Terum knytter dette til organisering av bostøtte, der kjennskapet til bostøtteordningen er større i små kommuner der sosialarbeiderne også administrerer bostøtten.

Våre case-studier gir indikasjoner på at det kan være et større underforbruk av bostøtte blant langtidsmottakere av sosialhjelp, uten andre inntektskilder. Samtidig sier både de sosialkontorene vi har undersøkt, og langt de fleste (78%) av kontorene i utvalgsundersøkelsen, at de krever eller til og med påser at det blir søkt om bostøtte. Det er en utfordring å utarbeide veiledninger som egner seg til sette sosialkontorenes saksbehandlere i stand til å identifisere mulige bostøttmottakere, selv om bostøttesakene behandles i andre kontorer eller etater. Dette er avhengig både av tilfredsstillende informasjonsflyt fra den eller dem som har ansvar for bostøtten, og til sosialkontorene, og at regelverket ikke er for komplisert.

4.6.5. Kritikk av bostøtten

Vi har stilt spørsmål til sosialkontorene om hvordan bostøtteordningen i dag fungerer med tanke på sosialhjelpsmottakeres situasjon.

Tabell 4.6.5.1 Vurdering av hvordan Husbankens bostøtteordning fungerer for sosialhjelpsmottakere, fordelt etter kommunetype. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns-kommuner	Andre
Fungerer bra	41	25	45	50	41
Fungerer ikke så bra	59	75	55	50	59
Sum	100	100	100	100	100
N	191	16	11	12	152

Det er en overvekt av kritiske svar, og det framgår av tabellen at kritikken er mest samstemt i Oslo der tre fjerdedeler mener den ikke fungerer så bra. Ellers er det ikke så store geografiske variasjoner. I storbyene, omegnskommunene og kommunene samlet er det rundt halvparten

som mener at bostøtten ikke fungerer så bra, Det er tydelig at forskjellene ikke knyttets til geografiske forskjeller.

Sosialkontorene er også bedt om å forholde seg til noen begrunnelser for hvorfor ordningen ikke fungerer bra, knyttet til en del av de avgrensningene som ligger i regelverket. Disse er framstilt i tabell 4.6.5.2. Slik spørsmålene er formulert, kan det imidlertid ha oppstått misforståelser for de som ikke kjenner bostøttereglene godt. For alternativene ”ikke enslige under 65 år” og ”ikke for par uten barn”, kan dette forstås slik at det gjelder alle. Det bør understrekes at dersom det i disse husholdningene hadde vært uføre eller langtidsmottakere av sosialhjelp, ville de vært berettiget bostøtte. Dette kan noen ha misforstått, som ikke kjenner regelverket godt nok. Det innebærer at svarprosenten på disse alternativene muligens ligger noe høyt.

Tabell 4.6.5.2 Opplevelse av problemer med dagens bostøtteordning, fordelt etter kommunetype. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns-kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
For lav inntektsgrense	73	62	50	78	75	76
Ikke for enslige u. 65	61	54	50	56	58	63
Ikke for par uten barn	48	38	33	44	50	50
Ikke for bol. u. 40 kvm	28	62	17	22	42	22
Annet	29	23	33	33	50	26
N	122	13	6	9	12	82

Vi ser her mange viktige innvendinger. Særlig er det mange som mener at inntektsgrensene blir for lave. Tre av fire kontorer som har angitt noen kritikk mot ordningen anfører dette, og det er den viktigste innvendingen fra alle våre kommunetyper. At enslige uten trygd ikke omfattes av bostøtteordningen framheves også av minst halvparten av kontorene i alle kommunegrupper. Noe færre trekker frem at par uten barn som heller ikke mottar trygd, faller utenfor. Dette gjelder i større grad i mindre og usentrale kommuner. Avgrensningen mot små boliger under 40 kvadratmeter ansees i større grad som et problem i Oslo enn andre steder i landet. Dette har etter all sannsynlighet sammenheng med at det i første rekke er Oslo som har en god del boliger under 40 kvadrat. Ut over disse alternativene nevner kommunene særlig bindingen til Husbankens låneordninger, som stadig er gjeldende, særlig for eide boliger.

4.7. Kommunale bostøtteordninger

I tillegg til de 4 største byene, rapporterer 13 av 172 kommuner at de har kommunale bostøtteordninger. De tilgodeser i første rekke trygdede, men i noen tilfelle også andre med lav inntekt, eller mer spesifikt beboere i kommunale leiligheter. Det er tilsynelatende dårlig samsvar mellom utbredelsen av kommunale bostøtteordninger slik den rapporteres i dette materialet, og Kommunal- og regionaldepartementets kartlegging fra 1998 (St.meld. 14, 1998 – 1999). Utenom de fire største byene, er 8 av de kommunene som i henhold til KR D's undersøkelse skal ha kommunal bostøtteordning med i vårt nettutvalg. Av disse svarer 3 at de har kommunal bostøtte, og 5 at de ikke har det. Omvendt er det 10 kommuner som svarer at de har kommunal bostøtte, men som ikke inngår i KR D's liste. Dels kan dette bero på endringer i de kommunale ordningene siden KR D's undersøkelse ble gjort. Fra case-studien kjenner vi i det minste én kommune som har lagt ned den kommunale bostøtteordningen etter

at den dekningsmessig ble nærmest sammenfallende med Husbankens ordning. Kommunal bostøtte er ikke i dette prosjektets primære fokus, og vi har derfor ikke spurt om ytterligere detaljer om ordningene, så som når de ble opprettet. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at noe av uoverensstemmelsen kan skyldes manglende kunnskap ved sosialkontorene om hvilke ordninger kommunen har. Vi har i noen tilfelle fått svaret "Vet ikke" på spørsmålet om kommunen har egen bostøtteordning, og det er også i et par tilfelle uoverensstemmelse mellom ulike kontorer i samme kommune om hvorvidt det finnes en slik ordning.

4.8. Oppsummering

Mangel på kommunale- og private utleieboliger, egnede utleieboliger og dyr privat utleie er blant de mest utbredte boligrelaterte problemene sosialkontorene står overfor. Dyr privat utleie er relativt sett større problemer i sentrale strøk, mens få kommunale utleieboliger er et større problem i mer usentrale kommuner

De høye boligprisene gjør at de fleste sosialhjelpsmottakere både står overfor et bokostnadsproblem og et inntektsproblem. I sentrale strøk vil mange med supplerende sosialhjelp i stor grad stå overfor et bokostnadsproblem, i den forstand at flere kunne vært uten sosialhjelp dersom de hadde bodd i en landkommune. I landkommunene fremtrer lavinntektsproblemet i større grad. Her er boutgiftene lave, men lav inntekt gjør også at det for mange ikke er mulig å bli selvhjulpen. Men ofte er dette også overlappende problemstillinger. Overfor sosialhjelpsmottakere opereres det også med et to-prissystem på private utleieboliger, der sosialhjelpsmottakerne betaler en noe høyere pris. Dette gjelder spesielt i Oslo, med en voksende profesjonell utleiesektor. Det er i i hovedsak overfor de som har vanskelig for å finne seg egen bolig, dvs. de som ikke har alternativer, at slike prismekanismer gjør seg gjeldende.

I det private markedet står sosialhjelpsmottakere overfor to problemer. Det ene er den profesjonelle utleiesektoren, som leier ut boliger til en svært høy pris. Boligene er små, ofte med dårlig kvalitet, og med et belastet bomiljø. Dette problemet er størst i storbyene. En annen del av det private utleiemarkedet som ofte er et problem for sosialhjelpsmottakere er sokkelboligmarkedet. Her opplever mange å bli diskriminert. Dette gjelder flere grupper, som generell diskriminering av sosialhjelpsmottakere, eller flyktninger, til at enkelte ikke ønsker enslige uten barn eller barnefamilier. I tillegg er det vanskelig å finne egnede boliger til personer som har problemer knyttet til det å mestre bosituasjonen.

Boutgiftene i seg selv er en viktig forklaringsfaktorene på nivå på sosialhjelpsutgiftene. Sosialkontorene skiller ofte ut boutgiftene for seg, og gir dekning i forhold til det det koster å bo. I tillegg fremstår også høye boutgifter som en egen årsak til behov for sosialhjelp. Flere mottar supplerende sosialhjelp på bakgrunn av boutgiftene, i den forstand at de kunne unngått dette ved et noe lavere prisnivå på eie eller leie av bolig. I sentrale strøk er det heller ikke uvanlig å gi kortvarig sosialhjelp til boligrestanser.

Arbeidsledige og lavinntektsgrupper er hovedgrupper av mottakere av sosialhjelp. På lang sikt er rusmisbrukere en hovedgruppe for alle kommunetypene. Attførings- og rehabiliteringstønad utgjør hovedgruppen av trygdemottakere, og deretter uføretrygdede. Rusmisbrukere og personer med psykiske problemer er oftest vanskelig å hjelpe. Mange av disse mangler både egnet bolig og et behandlingstilbud, og det er vanskelig for sosialkontoret å hjelpe med sine ressurser.

Det er en generell oppfatning at bostøtteordningens regelverk er for komplisert. I tillegg er det vanskelig å samordne disse to ordningene. Bostøtten betales etterskuddsvis og tertialvis, mens sosialhjelpen betales forskuddsvis og ofte månedlig. Dette gjør at det ofte kan være vanskelig for sosialkontorene å ta hensyn til bostøtten.

De aller fleste har ikke bostøtte fordi de faller utenfor regelverket. Finansierings- og boligkravene stenger mange ute, fordi en stor andel bor i små leieboliger på det private markedet. Det kan se ut til at det er et noe større underforbruk blant enslige som er langtidsmottakere av sosialhjelp. Her kan også ustabile boforhold (mye flytting) være en forklaring.

I et stort flertall av kommunen er ansvaret for bostøtten lagt til sosialetaten. Ellers er ansvaret oftest plassert i en egen boligetat eller hos en egen boligkonsulent. I hovedsak har sosialkontorene rutiner for samarbeid med dem som har ansvaret for bostøtten. Mange av sosialkontorene er kritiske til bostøttesystemet. Hovedkritikken går ut på at inntektsgrensene blir for lave, og at enslige uten barn, som ikke mottar trygd eller langvarig sosialhjelp, ikke omfattes av bostøtteordningen. Avgrensningen i forhold til boliger under 40 kvadratmeter er også et problem, og da særlig for Oslo.

5. Kommunal praksis ved utbetaling av sosialhjelp til boligformål

5.1. Innledning

For å kunne vurdere hvordan sosialhjelp fungerer som virkemiddel for å avhjelpe boligproblemer, er det viktig å studere den kommunale praksis og de utfordringene sosialkontorene daglig står overfor. Den kommunale praksis er avgjørende for den hjelpen sosialhjelpssøkere får, og kan sies å fungere som et alternativ til et regelverk. Utmåling av sosialhjelp er basert på skjønn, mens et fast regelverk legges til grunn ved utmåling av bostøtte. Antakeligvis er dette den viktigste forskjellen mellom bostøtte og sosialhjelp som økonomiske stønadsordninger. Når vi skal sammenlikne disse ordningene, ønsker vi å belyse disse forskjellene. Forskjellene som ligger i regelverk og praksis vil være bestemmende for utfallet av den hjelpen som gis. Surveyundersøkelsen til et tilfeldig utvalg av landets sosialkontor er benyttet for å belyse dette. Sosialkontorenes kriterier, hva de er med på å dekke og hvilke krav som stilles til mottakerne blir også belyst. Det er mao. de enkelte sosialkontorenes praksis vi her vil belyse, og ikke de enkelte saksbehandlers skjønnsvurderinger. Men det vi betegner som den kommunale praksis må ikke forstås dit hen at dette er nedtegnede retningslinjer. Et mer dekkende ord vil muligens være å snakke om kommunenes policy.

Vi ønsker også å undersøke i hvilken grad den kommunale praksis varierer, og på hvilke områder, sett i forhold til boligrelaterte spørsmål. Det innebærer om hensynet til likebehandling er ivaretatt uavhengig av hvor i landet søknaden blir behandlet.

5.2. Målsetninger

I vår undersøkelse blant syv sosialkontor så vi at det var stor variasjon i utbetaling av sosialhjelp, og den praksis sosialkontorene la til grunn for utmålingen. Forholdet til de kommunale normerte stønadsattsene er i våre kommuner at de i hovedsak ikke følges på bakgrunn av sterk vekst i boutgifter. I hovedsak innebærer dette at sosialkontorene gir hjelp som ligger over normen. Spesielt ser vi dette ved at boutgiftene skilles ut som egen stønad, som gis i tillegg til livsopphold. Fra andre undersøkelser vet vi at det også er store variasjoner mellom kommunene i de livsoppholdsatser og minstenormer det opereres med (Terum 1996).

Gjennom rundskriv I-45/98 har departementet ønske om å bidra til en mer ensartet praksis i saker om økonomisk sosialhjelp, og rundskrivet gir en klargjøring av innholdet i livsoppholdsbegrepet. To hensyn må balanseres ved vurdering av søknader om økonomisk stønad til livsopphold. Det ene er hensynet til likebehandling i den forstand at grunnlaget for vurderingen må være den samme uavhengig av hvor i landet søknaden behandles, slik at tilfeldige forskjeller i stønadsnivå unngås. Det andre er hensynet til at stønad skal utmåles etter en konkret vurdering av den enkeltes faktiske behov. I dette rundskrivet er begge disse hensynene forsøkt ivaretatt ved at departementet gir retningslinjer for forståelsen av begrepet "livsopphold", i form av veiledning om hvilke utgifter som ligger i livsoppholdsbegrepets kjerneområde, og hvilke utgifter som etter forholdene skal være utgifter til livsopphold. Kommunene er pliktige til å ta med utgifter som ligger i "kjerneområdet" av livsoppholdsbegrepet, ved vurdering av stønadsbehov og ved utmåling av stønad. Kjerneområdet omfatter de helt grunnleggende behov som mat, klær, bolig og oppvarming. I tillegg skal det tas hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov eller andre spesielle behov.

De fleste kommuner operer med normer som skal inkludere det de mener er nødvendig for å opprettholde et forsvarlig livsopphold. Denne normen vil variere mellom kommunene. Kommunene er ikke bundet av andre etaters (f.eks trygdeetatens eller namsmyndighetenes) satser for hva en person trenger ved utmåling av økonomisk stønad. De kommunale satsene er veiledende, og skal være et hjelpemiddel for det konkrete skjønnet, slik at sosialkontoret heller ikke er bundet av disse. Boutgifter vil være utslagsgivende for hvor store forskjeller det er mellom kommuner. Dette vil ha betydning for sosialkontorenes muligheter for utøvelse av skjønn.

I merknader til loven heter det at sosialtjenesten må skaffe seg fullstendig oversikt over søkerens eller familiens samlede økonomi. På inntektssiden skal det blant annet tas hensyn til lønnsinntekter, bankinnskudd, bostøtte, stipend og studielån samt løpede trygdeytelser som uførepensjon, hjelpe- og grunnstønad, barnetrygd og barnebidrag/forskott m.v.

5.3. Boutgifter som dekkes

Innenfor "livsoppholdsbegrepet" ligger løpende utgifter til bolig, så som husleie, faste utgifter i borettslag eller sameier og lignende. Rundskriv I-45/98 presiserer at betaling av renter på boliglån som regel må vurderes på samme måte. Det er mao mer opp til sosialkontorets vurdering hvorvidt dette skal med.

Avdrag på boliglån kommer i en særstilling mht. vurderingen av om dette skal dekkes av sosialkontoret. I følge overnevnte rundskriv kan det under visse betingelser være rimelig å gi slik hjelp som lån. Dette er fordi nedbetaling av lån normalt bidrar til formuesøkning. Det skal vurderes dersom boligstandard er høy, boligens verdi antas å stige eller søkeren kommer i økonomiske vanskeligheter til tross for god inntekt. Videre kan flytting vurderes. Men det skal her tas hensyn både til sosiale behov og boligmarkedet. Dersom det generelle kostnadsnivået i kommunen er så høyt at det ikke er mulig å finne en rimeligere bolig, kan sosialtjenesten dekke boutgifter som er høyere enn stønadsmottakeren antas å bli i stand til å betale. Videre skal det ved flytting tas hensyn til den pris det er realistisk å oppnå ved salg. Sammen med den skjønnsutøvelse som sosialtjenesteloven legger opp til, gir også disse merknadene uttrykk for at mange hensyn skal vurderes. Ved betaling av avdrag gjelder det både individuelle hensyn og hensyn til boligmarkedet. Spesielt er vi opptatt av om forhold på boligmarkedet får betydning for sosialkontorenes vurderinger. Siden dette ikke bare knytter seg til individuelle forhold vil vi ved å undersøke sosialkontorenes praksis også få belyst hvilke hensyn sosialkontorene tar til boligmarkedet. Det er derfor av spesiell interesse å undersøke hvordan sosialkontorene i praksis forholder seg til dekning av avdrag.

Bakgrunnen for at departementets rundskriv viser en viss tilbakeholdenhet mht. dekning av avdrag kan lettere forstås ved å se på hva som ligger i begrepet bokostnader og boutgifter.

Forskjellen på boutgifter og bokostnader kan være relativt komplisert å forstå. Nordvik og Paus (1996) gir en presisering av hva som ligger i begrepene bokostnader og boutgifter. Den årlige bokostnaden for en husholdning som disponerer en bolig, defineres som forskjellen mellom det husholdningen kan bruke til sparing og annet konsum (enn bolig) gjennom året, og det husholdningen kunne ha brukt til sparing og annet konsum hvis den ikke hadde hatt bolig. Den reelle bokostnaden for eieren av en bolig kan skrives som:

$$\text{Bokostnad} = \text{Realrentesats for egenkapital} * \text{egenkapital} + \text{Realrente for gjeld} * \text{gjeld} + \text{Driftskostnader} - \text{Skattefordel} - \text{Realprisstigning på boligen}$$

Første og andre ledd gir uttrykk for hva det koster å bruke hhv. egenkapital eller ha lån til bolig, og da sett i forhold til en alternativ anvendelse av kapitalen. Skattefordelen reflekterer at avkastningen av boligkapital beskattes betydelig lavere enn andre kapitalobjekter, og at det gir redusert inntektsskatt. Realprisstigning gir uttrykk for at formuen har økt (eller er redusert). Prisstigning på bolig vil si å øke formuen, og antas her å virke på konsumentenes privatøkonomi på samme måte som inntektsøkning. Dette er fordi en verdiøkning på boligen skaper større økonomisk handlefrihet for de som eier bolig, og motsatt vil et verdifall skape mindre økonomisk handlefrihet.

Boutgiftene anslår imidlertid den likviditetsmessige belastningen for en husholdning av å bo i en bolig. Dette er de netto utgiftene husholdningen må dekke gjennom året. Boutgiftene fokuserer mao. på det husholdningen må betale gjennom bruk av inntekt eller formue, og neglisjerer oppbygging av formue i formuesobjektet bolig. Avtalte avdrag på lån oppfattes som en del av boutgiftene, da de påvirker likviditeten i husholdningen, selv om de samtidig innebærer en formuesoppbygging eller sparing. Boutgiftene kan derved defineres som følger:

$$\text{Boutgift} = \text{Gjeldsrenter} + \text{Avdrag på lån} + \text{Driftskostnader} + \text{Skatt på inntekt fra egen bolig} - \text{Verdien av gjeldsrentefradraget} + \text{Skatt på beregnet inntekt fra egen bolig}$$

Skattesystemet vil her påvirke boutgiftsbegrepet annerledes enn bokostnadene. Skattefordelen blir her betraktet som verdien av fradraget av gjeldsrenter i den skattbare nettoinntekten, mens skatt på beregnet inntekt fra egen bolig blir regnet som en utgiftskomponent. I litteraturen opereres det med litt ulike begreper. Terum (1987) tar for eksempel ikke hensyn til skattesystemet i sin definisjon av boutgifter.

Vi ser at hovedforskjellene mellom disse begrepene er at boutgiftene ikke gjenspeiler den endringen i husholdningens økonomiske handlefrihet som skjer når boligverdien endres. Det er imidlertid en svakhet ved bokostnadsbegrepet at det regner boligformue som like likvid som ethvert formuesobjekt, mens det er en svakhet med boutgiftsbegrepet at det helt ser bort fra boligformue som likvid. (Nordvik og Paus 1996).

Når sosialkontoret skal vurdere evt. flytting skal de ta hensyn til de forhold som ligger i disse begrepene. Sosialkontorene skal tas hensyn til om dekning av boutgifter innebærer en formuesoppbygging, og om denne formuen lar seg realisere, slik at det vil forbedre situasjonen for den som evt. må flytte.

Boutgifter består av ulike komponenter, og vi har i spørsmål til sosialkontorene tatt hensyn til alle løpende utgifter knyttet til det å ha en bolig. For leide boliger er det husleie, strøm/oppvarming, forsikring og i enkelte tilfeller kan det være vedlikehold. For eide boliger er det husleie/fellesutgifter, renter på lån, avdrag på lån, strøm/oppvarming, kommunale avgifter, forsikring og vedlikehold. Sosialkontorene kan ha ulik praksis mht. hva som dekkes av boutgifter, og ikke minst kan det være prinsipielle forskjeller på kort og lang sikt. Tabell 5.3 gir oversikt over hva kommunene dekker av ulike boutgifter.

Tabell 5.3 Boutgiftselementer som vanligvis dekkes. Prosent.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	Ko rt sikt	La ng sikt	Ko rt sikt	La ng sikt	Ko rt sikt	La ng sikt	Ko rt sikt	La ng sikt	Ko rt sikt	La ng sikt	Ko rt sikt	La ng sikt
Husleie leid bolig	98	97	100	100	100	100	100	100	89	100	98	95
Husleie eid bolig	77	70	100	88	75	83	81	73	84	95	74	63
Renter på lån	85	74	100	75	100	100	94	87	89	95	81	67
Avdrag på lån	45	34	44	25	42	33	19	20	26	47	51	34
Kommunale avgifter	87	86	69	63	92	100	88	87	89	100	88	86
Strøm, oppvarming	97	96	94	94	100	100	100	100	89	100	98	95
Forsikring	83	85	44	44	83	92	94	80	84	100	87	88
Vedlikehold	9	18	13	19	8	25	6	7	.	21	10	19
Annet	2	2	6	6	8	8	.	.	.	.	1	2
N	204	191	16	16	12	12	16	15	19	19	141	129

Hovedtrekkene i tabellen er at sosialkontorene vanligvis dekker husleie på leid bolig og strøm/oppvarming. For de andre typene av boutgifter er det mer eller mindre variasjoner, både mellom og innenfor kommunegruppene. De fleste er også med på å dekke husleie/fellesutgifter til eid bolig, renter på lån, kommunale avgifter og forsikring. Avdrag på lån er det bare i underkant av halvparten av sosialkontorene som dekker, men her ser vi prinsipielle forskjeller på kort og lang sikt. Alle er mer tilbøyelige med å dekke dette på kort sikt. Det er også en mer utbredt praksis å betale avdrag på lån i de mest sentrale strøkene og de mest usentrale. Sannsynligvis har dette sammenheng med boligmarkedet. I de mest sentrale strøkene er husleienivået på leide boliger stort sett høyere enn utgiftene til en eid bolig slik at boutgiftene vil bli dyrere ved å flytte til en leid bolig. I de mer usentrale strøk er det nok mer boligtilbudet som begrenser flytting. Ellers er dette en utgift som mange sosialkontorer av prinsipp ikke dekker fordi det er en investering, og ikke en kortsiktig hjelp, som er noe av intensjonene bak sosialhjelpen. At dette prinsippet ikke veier tyngst har nok med utviklingen på boligmarkedet, der det som nevnt ofte er dyrere å leie enn å eie, og tilgang til boliger. Kun et lite mindretall dekker vedlikehold. Dette har nok sammenheng med prinsippet om at sosialkontoret skal yte kortsiktig hjelp. Det ikke bare geografiske variasjoner, men også store variasjoner i den kommunale praksis og mellom de enkelte sosialdistriktene.

For Oslo dekker alle sosialkontorene på lang sikt husleie/fellesutgifter til leid og husleie til eid bolig og renter på lån. På kort sikt dekker alle utgifter til strøm/oppvarming. Selv om det kun er 15 bydeler som har besvart er det litt oppsiktsvekkende at det er så stor forskjell på bydelene innenfor Oslo mht. å dekke avdrag på lån. Det er også store forskjeller mht. hvem som dekker forsikringer og kommunale utgifter, men dette er i boligsammenheng små utgifter, og vil ikke i samme grad som dekning av avdrag påvirke boligsituasjonen for dem det gjelder.

Storbyene viser samme tendenser som Oslo. Alle dekker husleie i leid bolig, renter på lån, og strøm/oppvarming på kort og lang sikt. På lang sikt dekker alle kommunale avgifter også. En forskjell fra Oslo er at færre dekker husleie i eid bolig. Det er også en forskjell at langt flere dekker forsikring. At så mange som 25% av storbyene dekker vedlikehold på lang sikt, har nok sammenheng med at mange av sosialhjelpsmottakerne er langtidsmottakere som bor i eldre nedslitte kommunale utleieboliger.

Alle omegnskommunene dekker husleie til leid bolig, renter på lån og strøm/oppvarming. Omegnskommunene skiller seg ut mht. betaling av avdrag. Her er det en langt mindre andel som dekker avdrag. Sannsynligvis er det lettere for disse kommunene å holde fast ved prinsippet om ikke å betale for investering, fordi det i større grad finnes alternative boliger for dem som må flytte, på bakgrunn av at disse utgiftene ikke dekkes.

For de andre store kommunene dekkes husleie til leid bolig, kommunale avgifter, strøm/oppvarming og forsikring av alle kommunene på lang sikt. De fleste dekker renter. Det er imidlertid langt flere som dekker avdrag på lån enn omegnskommunene. De små kommunene er de eneste der husleie på leid bolig ikke dekkes av alle. Langt flere i denne kommunegruppen dekker avdrag. Ellers viser de små kommunene omtrent samme mønster som de store. Det mest spesielle i denne kommunegruppen er imidlertid at noen kommuner ikke dekker husleie til leid bolig. Vi har sett litt nærmere på disse kommunene. Det er små og lite sentrale kommuner. Forklaringen ligger derfor sannsynligvis i at de ikke har noen praksis for å betale husleie i leid bolig fordi det ikke har vært aktuelt på bakgrunn av at deres klienter eier bolig (eller evt. bor på institusjon).

Et av boutgiftselementene krever en ekstra kommentar. På landsbasis er det ca. 20% av kommunene som ikke dekker husleie/fellesutgifter i eid bolig på kort sikt, og ca. 30% på lang sikt. Det er vanskelig å finne noen naturlig forklaring på dette. Husleie/fellesutgifter i eid bolig er noe som knytter seg til ulike former for sameie, men også for en del andre eide boliger. Denne typen boliger finnes i større grad i sentrale strøk. Noe av forklaringen på at mange mindre sentrale kommuner ikke har praksis for å dekke slike utgifter kan være fordi det ikke er tilbud av slike boliger på stedet. For byene og omegnskommunene er det vanskelig å finne noen forklaring. Det er også vanskelig å knytte dette til at mange ikke ønsker å støtte selveie, fordi disse kommunene/bydelene faktisk støtter renter på lån. Dette virker noe inkonsekvent.

Sosialtjenesteloven og merknadene i rundskrivet gir ikke noe klart og entydig svar på om avdrag skal dekkes. Men selv om merknadene i rundskrivet er vage i den forstand at det er opp til sosialkontorets individuelle vurdering, skal det likevel tas hensyn til boligmarkedet. Vi ser her at dette hensynet er ivarettatt for mange sosialkontorer. I dagens boligmarked har boligprisene steget i det siste og er fremdeles stigende. Spesielt gjelder dette sentrale strøk. I rundskrivet er det spesielt presisert at stønad kan gis som lån dersom boligens verdi forventes å stige. Sett i den sammenheng vil det være i tråd med retningslinjene dersom det ved forventning om prisstigning ikke gis støtte til eide boliger. Men på den annen side presiseres det også at dersom kostnadsnivået generelt er slik i kommunene, at søkeren ikke vil finne en annen bolig innenfor en kostnadsramme vedkommende selv kan klare, så må det aksepteres at sosialtjenesten dekker boutgifter som er høyere enn det stønadmottakeren antas å bli i stand til å betale. Dette innebærer at sosialkontoret må ta flere typer hensyn til boligmarkedet. I sentrale strøk er det ofte slik at det kan være vanskelig for søkere med høye boutgifter å finne en rimeligere bolig fordi det generelle kostnadsnivået nå er så høyt. Sosialkontoret skal altså ta hensyn både til om søkeren har boligformue nok til å greie seg selv, og om søkeren har mulighet for å finne noe annet. Hvilke av disse to hensyn sosialkontoret har tillagt mest vekt vil være utslagsgivende for ikke å dekke denne typen boutgifter, og derved at søkeren må flytte.

Det som imidlertid er oppsiktsvekkende her er at sosialkontorer med sammenliknbare boligmarkeder har så ulik praksis. Særlig gjelder dette fordi denne ulike praksisen medfører

stor grad av ulikebehandling, der det for noen kan få store konsekvenser. Å ikke dekke slike utgifter betyr i mange tilfeller at søkeren må flytte. Da innebærer det også at sosiale hensyn ikke er bestemmende i denne sammenhengen. Dette er mao ikke individuelle hensyn, men mer prinsipielle hensyn. Det er vanskelig å vurdere om dette er i samsvar med hva som er intensjonen bak merknadene i rundskrivet. Dette fordi rundskrivet presiserer at ulike hensyn til boligmarkedet skal ivaretas, og at disse trekker i forskjellige retninger. Til syvende og sist medfører dette uforutsigbarhet og ulikebehandling for mottakere av sosialhjelp, enten dette skyldes brudd på sosialtjenesteloven, eller at sosialtjenesteloven er for vag og skjønnspreget.

Fra intervju med sosialkontorene fremkommer det at noen enda sliter med gjeld i forbindelse med boligkrakket på slutten av 80-tallet. Det betyr at de har måttet selge boligen i en periode der boligprisene, pga. prisfallet, var langt lavere enn det husholdningene har hatt i boliggjeld. Slike tilfeller kan ha medført at enkelte som har hatt behov for hjelp en kortere periode, er blitt langtidsmottakere av sosialhjelp. En slik praksis er ikke i tråd med intensjonen i loven eller det som presisieres om å ta hensyn til boligmarkedet i rundskriv I-45/98. I tråd med prisutviklingen på boligmarkedet er imidlertid kreditorene blitt mer pågående. Det er nå blitt mer vanlig å kreve inn pant i boligen, mens de tidligere oftere kom frem til en forhandlingsløsning.

Et annet problem som knytter seg til flytting er eksportering av sosiale problemer. Dersom ikke søkerne får hjelp på stedet der de bor, vil mange måtte flytte ut av kommunen. For noen vil det medføre at de vil greie seg, ved at boligprisene er lavere. Mht. selvhjulpenhet vil dette være positivt. For andre vil det kunne medføre at de også må ha for hjelp i den kommunen de kommer til. Dette reiser diskusjon om sosialkontorenes plikt til å hjelpe, og eksportering av sosiale problemer.

En undersøkelse foretatt av Lie (1998) viser også variasjon mht. hva som dekkes av boutgifter. Blant de fire sosialkontorene som var med i denne undersøkelsen dekket to både renter og avdrag, ett kontor dekket bare avdrag og ett bare renter. Alle kontorene dekket strøm/oppvarming, kommunale avgifter, boligforsikring og husleie (det var ikke differensiert mellom husleie i leid og eid bolig).

Andre boutgifter som løpende utgifter til husleie i leid bolig og strøm/oppvarming, samt forsikring skal i følge rundskrivet inngå som en del av kjerneområdet i "livsoppholdsbegrepet". Et stort flertall av sosialkontorene dekker også dette. Men det er likevel bemerkelsesverdig at en del sosialkontor velger å ikke dekke slike utgifter, når det klart går frem av rundskrivet. Utgifter til vedlikehold skal ifølge rundskrivet normalt ligge utenfor det sosialtjenesten skal medregne på utgiftssiden. Men det presiseres at det kan være rimelig å yte slik stønad i enkelte tilfeller, f.eks for dem som ikke har økonomi til å ta opp lån til dette. Eksempler som gis på dette er de som over lang tid har hatt sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Vi ser også at noen sosialkontor velger å dekke slike utgifter, spesielt gjelder dette de mest sentrale og de mest usentrale kommunene. Kommunale avgifter sier imidlertid rundskrivet ingenting om, og dette dekkes av det store flertallet av sosialkontorene.

5.4. Midler som må realiseres for å kunne motta økonomisk sosialhjelp

Et av kravene for å motta sosialhjelp er at dette skal være siste utvei, og derved at andre løsninger skal være utprøvd. I denne sammenhengen er sosialkontorene opptatt av om det finnes andre muligheter til helt eller delvis å bli selvhjulpen. Rundskriv I-45/98 gir også retningslinjer for hva som kan kreves realisert ved økonomisk stønad. Eiendeler som søkeren

ikke trenger for sitt livsopphold, og som kan selges for beløp av noe størrelse kan kreves realisert før det er aktuelt å gi stønad etter § 5-1. Eksempler på dette er hytte, bil, båt campingvogn, motorsykkel og andre gjenstander med høy omsetningsverdi. Det presiseres at det må gis en totalvurdering, der det tas hensyn til hva vedkommende trenger, stønadsbehovets antatte varighet og gevinst ved salg.

Det kan imidlertid være variasjoner i hva det enkelte sosialkontor har som praksis mht. å kreve realisering av egne økonomiske ressurser. Vi har bedt sosialkontorene om å oppgi hvilke typer av egne økonomiske ressurser som kreves realisert for at søkerne skal kunne motta økonomisk bistand. Vi har her spesifisert ulike typer kapital- og formuesobjekter som kan realiseres i kroner. I forhold til vår undersøkelse er det spesielt interessant å se i hvilken grad sosialkontorene krever salg av egen bolig. Tabell 5.4 gir en oversikt over fordelingen.

Tabell 5.4 Ressurser som vanligvis kreves realisert. Prosent.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	K. sikt	L. sikt	K. sikt	L. sikt	K. sikt	L. sikt	K. sikt	L. sikt	K. sikt	L. sikt	K. sikt	L. sikt
Bankinnskudd	99	90	100	100	100	92	94	93	95	83	99	90
Verdipapirer	58	84	69	88	83	92	75	100	63	94	51	79
Bil, udok. behov	11	37	31	75	25	75	6	36	16	39	7	28
Bil, dok. behov	2	7	6	19	.	25	.	14	.	6	1	3
Formuesgjenstander	47	92	69	94	75	100	69	79	53	100	39	91
Egen eid bolig	5	31	6	31	.	50	6	21	11	61	4	26
Fast eiendom	24	86	25	88	33	100	19	86	37	89	21	84
Annet	2	2	6	6	.	.	.	.	.	6	1	2
N	200	189	16	16	12	12	16	14	19	18	137	129

Tabellen viser at det også når det gjelder realisering av økonomiske ressurser er stor variasjon, både mht. geografiske forskjeller, ulik kommunal praksis og ulik praksis mellom sosialdistriktene.

Bankinnskudd kreves realisert av nesten alle kommunene, både på kort og lang sikt. Men dette er også det eneste alternativet der kommunene har samme praksis, og som så mange krever realisert. Ellers peker verdipapirer og formuesgjenstander seg også ut som alternativer mange sosialkontorer krever realisert. Men her er det store forskjeller på kort og lang sikt, hvor det i langt større grad kreves realisert på lang sikt. Den samme tendensen ser vi mht. fast eiendom, som også en del krever realisert. Svært få krever salg av egen bolig på kort sikt, mens det på lang sikt er om lag en tredjedel. Det er også uvanlig praksis å kreve at egen bil selges. Heller ikke bil uten dokumentert behov kreves solgt i særlig stor grad, men her er dette kravet adskillig mer utbredt på lang sikt. Samtidig ser vi at dette i mindre grad kreves i usentrale strøk, noe som sannsynligvis har sammenheng med at behovet for bil der er større. Generelt er det tendenser til at mer sentrale strøk er strengere mht. å kreve realisering av egne ressurser. Muligens er det slik at det stilles strengere krav til å motta økonomisk sosialhjelp i sentrale strøk fordi sosialkontorene står overfor større sosiale problemer, og derfor må prioritere de vanskeligst stilte. Det er en tendens i alle kommunegruppene at det ikke er særlig forskjeller mht. realisering av bankinnskudd og verdipapirer på kort og lang sikt. Generelt finner vi størst forskjeller på kort og lang sikt ved realisering av formuesgjenstander og fast

eiendom. De andre store kommunene likner omegnskommunene. Men de er de strengeste av alle kommunegruppene mht. å kreve salg av egen eid bolig på lang sikt.

I spørsmålet om realisering av ressurser gir rundskrivet i større grad rom for skjønn ved at det åpner mer for individuelle vurderinger. Men her er det er likevel en viss forskjell mellom de ulike formuesobjektene vi har stilt spørsmål om. Forskriften presiserer at bilhold normalt skal ligge utenfor det sosialtjenesten plikter å medregne på utgiftssiden. Men det kan være rimelig å yte stønad til bil av nøktern standard, dersom søkeren er avhengig av bil i forbindelse med bevegelseshemming, eller fordi det er eneste mulighet til å frakte barn til og fra skole/barnehage, komme seg til arbeid- eller utdanningssted, eller i forbindelse med daglige gjøremål. Forskriften presiserer også at det her vil være store geografiske forskjeller. Geografiske forskjeller er noe vi også ser av svarene fra sosialkontorene. Vi ser at Oslo og storbyene er betydelig strengere med å kreve salg av bil ved dokumentert behov. Dette kan ha sammenheng med at offentlig kommunikasjon er godt utbygd, slik at dette er uttrykk for naturlige geografiske forskjeller. Likevel vil det jo kunne forekomme at noen tilfredsstillende rundskrivets krav til at det kan være rimelig å yte stønad. Men i hovedsak ser det ut til at sosialkontorenes praksis er i overensstemmelse med forskriften mht. bilhold.

For de andre formuesobjektene legges det i større grad opp til at sosialkontorene skal gi en individuell vurdering, ved at de skal gi en totalvurdering av den enkeltes situasjon. Når sosialkontorene står så fritt til selv å vurdere, kan dette også medføre at det danner seg ulik praksis ved forskjellige sosialkontorer.

5.5. Krav til boligen

Mange sosialkontorer vil stille krav til boligen når de skal innvilge søknader om sosialhjelp. Vi har stilt spørsmål om dette til sosialkontorene, der vi ga eksempler på dette som størrelse, standard eller samlet boutgift (øvre og nedre grenser). Dette kan være alt fra at boligen er for liten, stor dyr, eller har for dårlig standard. I intervju med sosialkontorene var det flere som påpekte at de bare delvis dekket utgifter til bolig med visse mangler i forhold til å kunne defineres som en bolig. Sosialkontorene ble i utvalgsundersøkelsen bedt om å oppgi om disse kriteriene fantes skriftlig, om det var innarbeidet praksis eller om de ikke hadde noen kriterier. Tabell 5.5 viser hvordan dette fordeler seg på kommunegruppene.

Tabell 5.5 Om sosialkontorene har skriftlige kriterier mht. boligkrav. Fordelt etter kommunenes størrelse og sentralitet. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns-kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Skriftlige kriterier	29	6	58	50	63	22
Innarbeidet praksis	41	75	25	44	37	39
Ingen kriterier	30	19	17	6	.	39
Sum	100	100	100	100	100	100
N	202	16	12	16	19	139

Tabell 5.5 viser at det er store forskjeller mellom kommunene mht. å ha skriftlige kriterier på boligkrav. Forskjellene går både geografisk og mellom kommunegrupper. Flertallet har egne kriterier, enten skriftlig eller innarbeidet praksis. Men et nokså stort mindretall har ingen kriterier. Skriftlige kriterier er mest uvanlig i Oslo og i mer usentrale kommuner.

Skriftlige kriterier eller innarbeidet praksis er med på å sikre likebehandling. Noe av forklaringen på de store ulikhetene mellom kommunene kan skyldes store forskjeller på boligmarkedet. Men det kan også skyldes ønske om å utøve skjønn, og i større grad kunne foreta individuell vurderinger og nødvendige tilpasninger. Fra intervjuene vet vi også at mange har skriftlige kriterier mht. boutgifter som de på bakgrunn at stigende boligpriser i løpet av nokså kort tid ikke lenger makter å følge. Det var også sosialkontorer som ikke hadde skriftlige kriterier, men som også hadde endret praksis i takt med stigende boligpriser.

5.6. Typer kriterier

Ulike krav vil kunne stilles i forhold til bolig. Det kan være ulik praksis mellom kommuner. Vi har stilt spørsmål til sosialkontorene om hvilke krav som stilles. Tabell 5.6 gir uttrykk for krav som stilles fordelt på kommunegruppene.

Tabell 5.6 Krav som stilles til bolig. Fordelt etter kommunenes størrelse og sentralitet. Prosent av antall sosialkontorer som har svart.

	Samlet		Oslo		Storbyene		Omegns-kommuner		Andre store kommuner		Andre små kommuner	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Nedre grense størrelse	3	4	17	7	.	.	7	8	.	17	.	.
Øvre grense størrelse	9	17	25	43	.	10	.	15	14	22	9	13
Utgiftstak v. leie	84	87	58	93	100	90	86	92	100	94	83	83
Utgiftstak v. eie	67	81	33	71	88	90	86	100	86	89	62	77
Må være egen boenhet	13	14	.	7	.	10	21	38	7	11	17	13
Kan måtte flytte til billigere område	30	74	50	93	38	80	14	85	43	100	26	63
Annet	2	1	.	.	.	.	14	8	.	.	.	1
N	106	141	12	14	8	10	14	13	14	18	58	86

I hovedsak er det krav om utgiftstak ved leie og eie av bolig som er de mest dominerende kravene. Men nokså mange stiller også krav om å flytte til et billigere område. Å stille krav om en øvre grense for størrelsen på boligen er ikke særlig vanlig, og er stort sett noe som forekommer i Oslo. Det er en viss tendens til at det stilles strengere krav i sentrale strøk.

Oslo er den kommunen som i minst grad stiller krav til utgiftstak ved leie og eie av bolig. Det er naturlig at Oslo vil være mer liberal her enn de andre kommunegrupper mht. det stramme boligmarkedet. Men situasjonen er her litt spesiell for Oslo. I Oslo kommunes retningslinjer for sosialhjelp fremgår det av punkt 10 at det ikke skal fastsettes øvre grense for boutgifter. (Retningslinjer for sosialhjelp, Oslo kommune 18.09.91). Det innebærer at sosialkontorenes fastsetting av tak på boutgiftene strider mot bystyrevedtaket, men ikke mot loven. At ikke alle bydelene i Oslo følger dette vedtaket går også frem av Helse- og sosialombudets årsmelding i 1998.

I Oslo tas det også til en viss grad tar hensyn til boligkvalitet mht. størrelse på boligen, spesielt øvre grense. I Oslo er det også mest vanlig å stille krav om å flytte til et billigere boområde. På lang sikt gjelder dette alle sosialkontorene, og på kort sikt halvparten. At alle stiller dette kravet på lang sikt har nok sammenheng med det høye prisnivået som gjelder i Oslo i forhold til resten av landet. At bydelene i Oslo har ulik vurdering på kort sikt kan

skyldes at prisnivået også varierer innad i Oslo, men det kan også skyldes ulik vurdering av like tilfeller.

Storbyene er noe strengere enn Oslo mht. utgiftstak både ved leie og eie. Men omegnskommunene stiller også strenge krav her. Og det er omegnskommunen som i størst grad stiller krav om at boligen må være en egen boenhet. Dette har nok sammenheng med at utleie av sokkelboliger er mer utbredt og at problemstillingene forekommer oftere. I intervju med omegnskommunene har vi fått vite at en del sokkelboliger ikke tilfredsstillt krav til egen bolig, som f.eks egen inngang, muligheter for å lage mat og vaskemuligheter. I mange tilfeller gjaldt dette barn som leier hos foreldre.

For de store kommunene stiller alle krav om utgiftstak ved leie på kort sikt og de fleste på lang sikt. Disse kommunene er de strengeste mht. å stille krav om å flytte til et billigere boområde. Alle stiller dette kravet på lang sikt, men under halvparten på kort sikt. For de små kommunene var det stor spredning i kravene til bolig, men jevnt over mer liberalt. I likhet med de andre kommunegruppene er det også her flest som stiller krav til utgiftstak ved leie. Når vi tar i betraktning at dette i tillegg til å være små, heller ikke er de mest sentrale kommunene, er det noe overraskende at hele 63% stiller krav om å flytte til et billigere boområde på lang sikt.

For de sosialkontorene som har egne kriterier, ser vi at det er en viss variasjon. Noe av dette skyldes boligmarkedet, både tilbudet av boliger og prisene. At så få stiller nedre grense for størrelse på bolig, forteller antakelig noe om hvor vanskelig det er å finne boliger, særlig egnede boliger for vanskeligstilte som er diskriminert på boligmarkedet. For sosialhjelpsmottakere vil det åpenbart være en fordel å få hjelp til en for liten bolig, når det er vanskelig å finne større til en akseptabel pris, enn å ikke få hjelp. Samtidig kan det også være slik at enkelte sosialkontor ikke vil yte støtte til boliger som har en uakseptabel lav standard mht størrelse. Dette er problemstillinger som i stor grad vil variere lokalt. At øvre grense for størrelse viser variasjon kan også ha sammenheng med lokale variasjoner i boligmarkedet. Men her ser vi en noe større variasjon, slik at dette også kan skyldes ulik vurdering.

Utgiftstak ved leie og eie viser seg også mer utbredt i de mer sentrale kommunene. Disse kommunene har de høyeste boligprisene, og det ser her ut til sosialkontorene tar hensyn til markedet ved å sette grenser for de aller dyreste boligene. At det i hovedsak er omegnskommuner som stiller krav til at boligen må være en egen boenhet, har sannsynligvis sammenheng med at tilbudet av boliger i stor grad består av sokkelboliger.

I forhold til kravet om å flytte til et billigere boligområde vises det stor variasjon. At det er så store ulikheter i sosialkontorenes praksis må bero på ulikheter i vurderingen. Det vil mao si at det her åpenbart finner sted en ulik behandling av like tilfeller, når praksis varierer så mye. Vi viser her til diskusjonen omkring hvilke boutgifter sosialkontorene er villig til å dekke, og rundskriv I-45/98 om dette og flytting i avsnitt 5.3.

5.7. Om endring av praksis

I intervjuene har flere kommuner gitt uttrykk for at de pga. stigende boligpriser på eide og leide boliger, har måttet endre sin praksis mht. øvre krav på boutgiftene. Noen steder kan dette også ha fått konsekvenser for vurdering av kvalitet. Vi ønsker å undersøke hvor representativt dette er, og har stilt sosialkontorene spørsmål om praksis har endret seg de siste fem årene mht hvilke kriterier de stiller, krav til boligen og boutgifter.

Tabell 5.7. Spørsmål om endret praksis de siste 5 år. Fordelt etter kommunenes størrelse og sentralitet. Prosent.

	Samlet	Oslo	Storbyene	Omegns- kommuner	Andre store kommuner	Andre små kommuner
Ja	12	63	.	6	19	6
Nei	85	38	100	94	81	90
Vet ikke	3	.	.	.	.	4
SUM	100	100	100	100	100	100
N	185	16	11	16	16	126

Tabell 5.7 viser at det totalt sett ikke er mange som har endret praksis de senere år. Det er imidlertid store geografiske forskjeller ved at i Oslo har de fleste faktisk endret praksis, mens det ellers bare gjelder noen få kommuner. At praksis ikke er endret kan bety flere ting. Mange kommuner kan for eksempel ha økt utbetalingene uten at de derved mener at de har endret praksis.

Samlet for landet er det et lite mindretall som har endret sin praksis. Men for Oslo gjelder det to tredjedeler. Det er for så vidt ikke overraskende dersom dette er på bakgrunn av prisstigningen som har vært i Oslo de siste fem årene. For storbyene har ingen endret praksis, mens det for omegnskommunene også er et lite mindretall. For de andre store kommunene har ca. en femtedel endret praksis og for de små kun et lite mindretall.

På bakgrunn av merknader i rundskriv I-45/98, om å ta hensyn til boligmarkedet i vurderinger av hvilke type boutgifter sosialkontoret bør dekke, kunne man forvente at en god del av sosialkontorene vil endre praksis når boligmarkedet i samme periode har gjennomgått store endringer. For Oslo er dette i større grad i samsvar med utviklingen. Men når så mange sosialkontorer ikke har endret praksis i denne perioden, kan det også tyde på at hensyn til boligmarkedet i liten grad er ivaretatt.

5.8. Oppsummering

Det er store variasjoner, både mht. geografiske forskjeller, ulik kommunal praksis og ulik praksis mellom sosialdistriktene, når det gjelder realisering av økonomiske ressurser. Sosialkontorene viser stor variasjon mht. hva som dekkes av boutgifter. Vanligvis dekker sosialkontorene husleie på leid bolig og strøm/oppvarming, mens dekning av andre typer boutgifter viser store variasjoner. Dette gjelder både innenfor og utenfor kommunegruppene. Avdrag på lån viser størst variasjon, og dekkes bare av i underkant av halvparten av sosialkontorene. Støtte til avdrag kan imidlertid være vanskelig å vurdere i forhold til retningslinjene. Sosialkontorene skal her ta flere hensyn, både sosiale hensyn og vurdere forhold på boligmarkedet. I tillegg til ulik praksis, viser også sosialkontorene en del inkonsekvent praksis. For eksempel er det flere kommuner som dekker renter på boliglån, men ikke husleie/fellesutgifter i eid bolig.

Selv om retningslinjene i stor grad er basert på skjønnsutøvelse, er praksis i flere sammenhenger ikke tråd med intensjonene i loven eller det som presiseres i rundskriv I-45/98. Til syvende og sist medfører så ulik praksis uforutsigbarhet og ulikebehandling for mottakere av sosialhjelp, enten dette skyldes brudd på sosialtjenesteloven, eller at sosialtjenesteloven er for vag og skjønnspreget.

Sosialkontorene krever at egne ressurser realiseres, men hvilke type ressurser de krever realisert varierer. Bare ved realisering av bankinnskudd viste kommunene samme praksis. På lang sikt krever en tredjedel at egen bolig selges, og nesten samme andelen krever på lang sikt at bil selges ved dokumentert behov. Det stilles noe strengere krav til realisering av ressurser i sentrale strøk.

De fleste sosialkontorene har egne kriterier om krav til boligen, som størrelse på boligen og boutgiftene. Men en tredjedel har ikke slike kriterier. Et flertall av sosialkontorene stiller krav om utgiftstak ved eie og leie av bolig, og en tredjedel stiller krav om å flytte til et billigere område. Krav til øvre grense for størrelsen på boligen er stort sett noe som forekommer i Oslo. Det er også her en viss tendens til at det stilles strengere krav i sentrale strøk. Bare et fåtall av sosialkontorene har endret sin praksis de siste fem år mht. hvilke kriterier de stiller.

6. Trekk ved bostøtte og sosialhjelp som velferdsordninger

6.1. Innledning

Formålet med dette kapittelet er å vurdere om bostøtte er et bedre egnet virkemiddel enn sosialhjelp til å løse problemer knyttet til dekning av boutgifter. Dette vil bli vurdert i forhold til målsetninger om ordningene og i virkningene i forhold til mottakerne av ordningene.

Ulike målsetningene, retningslinjer og praksis, gjør bostøtte og sosialhjelp til to ulike virkemidler mht. å avhjelpe boligproblemer. Kapittelet vil omhandle hvordan sentrale trekk som kjennetegner offentlige ytelser gjenspeiler seg i disse ordningene. Ordningene som økonomiske ytelser blir vurdert, slik at sosialhjelp her dreie seg om økonomiske sosialhjelp (selv om det som diskuteres også i mange sammenhenger vil være relevant for sosiale tjenester generelt). Ordningenes målsetninger, finansiering, rettigheter og skjønn, bruk av vilkår, klageordninger, saksbehandling og stigmatisering, vil bli drøftet. Våre empiriske funn vil også bli belyst i denne sammenhengen.

Til sammen vil dette utgjøre en analyse av forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp, som virkemidler til å avhjelpe boligproblemer.

6.2. Målsetninger

Sosialhjelp – sosial trygghet

Målsetningene med sosialhjelp er å fremme økonomisk og sosial trygghet. Sosialhjelp skal bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til økt likeverd og likestilling. Det er også et mål at sosialhjelp skal forebygge sosiale problemer. (sosialtjenesteloven § 1-1).

Det er knyttet egne målsetninger om boforhold til sosialhjelpen. Sosialhjelpen skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. (sosialtjenesteloven § 1-1).

De generelle målsetningene uttrykt i loven gir veiledning i hvordan skjønnet bør utøves. Loven bygger på prinsippet om individuell vurdering, både ved spørsmål om tildeling av hjelp og utmåling av hjelpen.

Sosialhjelpen skiller seg fra bostøtte og andre selektive virkemidler ved at den er subsidiær. I motsetning til bostøtte er det et klart mål med sosialhjelpen at den skal være kortsiktig. Hjelp til selvhjelp er intensjon ved sosialhjelp og ikke ved bostøtte. Sosialhjelp har alle i samfunnet som målgrupper, dersom de har behov for hjelp i forhold til sosialtjenestelovens § 1-1.

Målsetningene vil få konsekvenser for viktige forhold omkring botrygghet. Fordi sosialhjelp er og skal være en kortsiktig og subsidiær ytelse, som også vurderes etter skjønn, vil dette kunne påvirke botrygghet og forutsigbarhet i boligsituasjonen. Men fleksibiliteten i sosialhjelpen gjør at ordningen i større grad enn bostøtte bidrar til å avhjelpe boligproblemer. Vi har i denne undersøkelsen sett at en meget stor del av den økonomiske sosialhjelpen som ytes, går til betaling av boutgifter. I tillegg har vi sett at sosialkontorene er villige til å endre sine rutiner for utmåling når boutgiftene øker generelt. Boutgifter står mao. sentralt ved utmåling av sosialhjelp. Men målsetningene i seg selv er likevel med på å gjøre sosialhjelp lite egnet som virkemiddel til å avhjelpe boligproblemer, først og fremst fordi sosialhjelp skal

være en kortsiktig og subsidiær ytelse, basert på skjønnsvurdering. Dette får også konsekvenser for hvordan ordningene praktiseres. Problemer på boligmarkedet, i form av mangel på egnede boliger og høye boligpriser, har som oftest et langsiktig preg, og er uforenelig med sosialhjelpens intensjoner om å være en skjønnbasert, kortsiktig og subsidiær ytelse.

I vår undersøkelse har vi sett at vurdering etter skjønn gir store variasjoner i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Dette gjør sosialhjelpen lite forutsigbar, og lite egnet i forhold til de mest omfattende boligproblemene. Ulikebehandling og uforutsigbarhet er et problem i forhold til botrygghet. Samtidig bidrar sosialhjelp i stor grad til å avhjelpe boligproblemer. Sosialhjelp når frem til mange med behov, både ved å dekke opp for et underforbruk av bostøtte og å imøtekomme dem som i dag ikke har krav på bostøtte. På den måten er sosialhjelp i praksis en mer fleksibel ordning. Sosialhjelpens bidrag til å avhjelpe boligproblemer, herunder betaling av boutgifter, er også mer omfattende enn bostøtte.

Bostøtte – gode boforhold for lavinntektshushold

Målsetningen med bostøtte har vært å sikre god boligstandard for lavinntektsgrupper, ved at det stilles krav til boligen. Ordningen er således ikke et rent inntektsfordelingstiltak. Mens sosialhjelp skal sikre grunnleggende behov generelt, skal bostøtten kun sikre behov i forhold til bolig. Lavinntektsgrupper er definert i forhold til regelverket, og målgruppene her er eldre, barnefamilier og uføretrygdede. Ved langvarig bruk av sosialhjelp kan andre grupper komme inn under ordningen. På denne måten retter bostøtte seg mot enkelte grupper i befolkningen, i motsetning til sosialhjelp som retter seg mot hele befolkningen.

Bostøtte er, i motsetning til sosialhjelp, et langsiktig virkemiddel. Botrygghet er en viktig målsetning, som i praksis skaper et stort skille mellom bostøtte og sosialhjelp. Bostøtten har som målsetning at de gruppene som faller inn under ordningen skal bli boende i sin bolig. Det er mao. et mål at de ikke skal bli nødt til å flytte.

Problemer med målretting og treffsikkerhet, som gjelder generelt for selektive økonomiske ytelser, gjør seg i stor grad gjeldende for bostøtte. Problemet er å finne i de begrensningene som ligger i regelverket. Regelverket stiller særskilte krav til bolig og finansiering, samt til husholdningsgrupper, og grupper med spesielle behov. Dette har medført at ordningen stenger ute store grupper med behov for hjelp. Hovedproblemene med ordningen er derved at mange med behov for hjelp faller utenfor, og at ordningen har blitt komplisert.

6.3. Finansiering og administrasjon

Sosialhjelp - rammetilskudd

Lov om sosiale tjenester bygger på prinsippet om det kommunale selvstyre. Økonomisk sosialhjelp skal være en kommunal ytelse, og kommunene må finansiere denne hjelpen innenfor sine inntektsrammer. Kommunene står fritt i valg av ulike hjelpetiltak, og i forhold til nivået på hjelpen, så lenge den tilfredsstillende visse krav.

Rammetilskuddet fra staten til kommunene omfatter også sosialhjelp. Kommunene er ikke alene om å dekke utgifter til sosialhjelp. I kommuneregnskapene skilles det mellom brutto- og nettoutgifter til sosialhjelp. Nettoutgifter er etter fratrukk av ulike inntekter som kommunene mottar. Disse er: Refusjoner fra staten, refusjon i etterbetalte trygdeytelser og tilbakebetaling

av lån fra klienter. Den største inntektskilden er overføringer fra staten i form av refusjoner for flyktninger og asylsøkere. (Terum 1990)

Rammetilskuddet fra staten, også kalt inntektssystemet, skal først og fremst sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Inntektssystemet er basert på det finansielle ansvarsprinsipp, dvs. at det forvaltningsnivå som har ansvaret for tjenesten også bør ha det økonomiske ansvaret. Rammetilskuddet fordeles etter objektive kriterier, dvs. kvantifiserbare kjennetegn som kommuner og fylkeskommuner ikke kan påvirke. Hensikten er at større lokal frihet i prioriteringen og løsning av oppgavene vil gi det lokale selvstyret et mer reelt innhold. I tillegg vil det bidra til effektivitet fordi tjenesteproduksjonen i større grad kan tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold.

Inntektssystemet ivaretar både inntekts- og utgiftsutjevning. Fordelingen skjer etter kostnadsnøkler, bestående av kriterier og vektorer som uttrykker relative forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Kostnadsnøkkelene tar også utgangspunkt i økonomisk sosialhjelp. Andel registrerte arbeidsledige, andel skilte mellom 16-59 år og andel innvandrere med fjernkulturell bakgrunn inngår som kriteriene i kostnadsnøkkelene. Disse er ment å fange opp både forskjeller i antall sosialhjelpsmottakere og i noen grad også forskjeller i stønadsnivå pr. klient. (St.prp. nr. 55, 1995-96).

Finansiering og rettigheter henger nøye sammen i sosialhjelpen. Finansieringen kan være med på å avgjøre i hvilken grad ordningen er en rettighet. For sosialhjelp kan kommunenes økonomiske situasjon være med på å avgjøre sosialhjelpens omfang. (Andenæs 1992). Ønske om å desentralisere og å innføre rammetilskudd kan og tolkes som et middel til å styre veksten i offentlige utgifter. Historisk har det også vært argumentert for at det vil være færre søkere til sosialhjelp dersom den er en kommunal ytelse, fremfor en statlig. Kommunene har dessuten egeninteresse av å holde utgiftene nede, fordi de i alle fall må bære en viss del av utgiftene. (Terum 1987). Hensynet til det kommunale selvstyret knyttes både til kommunenes økonomiske ansvar og til kommunenes styringsmuligheter. Kommunenes styringsmuligheter kommer også inn som et argument i forhold til klageadgangen, der begrensningen i klageadgangen vedrørende det frie skjønn begrunnes med det kommunale selvstyret (Andenæs og Hjort 1989).

Storbymeldingen presiserer imidlertid at kommunene har plikt til å yte økonomisk sosialhjelp, uavhengig av budsjettammer og sosialpolitiske prioriteringer i den enkelte kommune. Men det påpekes at kriteriene for når det skal gis sosialhjelp likevel er vage, og preget av skjønn. (St.meld. nr. 11, 1990-91).

Det kan også være fordeler knyttet til at sosialhjelpen ligger på kommunalt nivå i forvaltningen. Behovet for økonomiske ytelser utover minstenormene må ofte sees i sammenheng med andre behov. Hensynet til samordning av ulike typer sosialhjelp medfører fordeler med ett forvaltningsnivå. Kommunene har ansvar både for å yte økonomisk sosialhjelp og sosiale tjenester. Spørsmålet er i hvilken grad denne samordningen fungerer. I boligsammenheng må økonomisk sosialhjelp til boligformål, sees i sammenheng med kommunenes ansvar for boliger for vanskeligstilte. Samtidig er den kommunale boligpolitikken sterkt avhengig av den statlige boligpolitikken. Dette gjelder den generelle boligpolitikken, og det gjelder selektive tiltak rettet mot vanskeligstilte, for eksempel bostøtte. Vi har i undersøkelsen sett at det er liten samordning mellom sosialhjelp og bostøtte, og at mangel på boliger og for høye husleier er hovedproblemer.

Undersøkelsen har også vist at sosialkontorenes ressursbruk varierer mellom kommuner. Dette gjelder hva sosialkontorene dekker av boutgifter, og hvilke vilkår de stiller. En del sosialkontorer setter også tak på boutgiftene. Dette viste ikke bare variasjon mellom kommuner, men også mellom ulike sosialdistrikt i samme kommune. I Oslo har bystyret laget eget vedtak om at det ikke skal settes tak på boutgiftene (jfr. avsnitt 5.6).

Bostøtte - Overslagsbevilgning

Bostøtteordningen er en overslagsbevilgning som finansieres over Kommunal- og regionaldepartementet budsjett, og som Husbanken og landets kommuner administrerer.

Det innebærer at kommunenes disponeringer ikke vil få noen effekt på bruk av bostøtte. I tillegg er rett til bostøtte nedfelt i klare og konsise regler, som i seg selv er et uttrykk for at dette er en rettighet.

6.4. Rettigheter og skjønn

Begrepsavklaring

Hatland (1993) gir i sin artikkel "Rettigheter og skjønn ved fordeling av velferdsgoder", en begrepsavklaring knyttet til disse prinsippene. Først og fremst er rettigheter krav om at en person skal tildeles en bestemt ytelse dersom han eller hun fyller visse vilkår. Saken skal behandles på en bestemt måte, dvs. at rettighetene skal være både materielle og prosessuelle. For at et krav skal kunne karakteriseres som en rettighet, bør det kreves at konflikter kan bringes inn for en uavhengig tredjepart, slik at ikke maktforholdene mellom partene bestemmer hvem som har rett. Dette kan være en domstol, men det kan også være en administrativ klageinstans. Rettigheter kan være sterke ved at loven opererer med klare og uttømmende regler, eller de kan være svake ved at reglene er lite spesifiserte og at det heller ikke skjer noen presisering gjennom klageorganenes eller domstolenes virksomhet.

Begrepet skjønn kan brukes på de situasjoner hvor en distributør som fordeler penger eller tjenester på vegne av det offentlige, har frihet til å avveie om en person eller en persongruppe skal tildeles en ytelse, og hvor mye som skal tildeles. Hovedregelen er at vedtak som er truffet etter forvaltningens frie skjønn ikke kan overprøves av domstolene. Anvendelse av skjønn kan knyttes både til administrativt skjønn, som knyttes til sosialpolitikkenes forvaltere, og et faglig skjønn som knyttes til fagprofesjonene. Innenfor sosialtjesten er det faglige skjønnet knyttet til sosionomprofesjonen. Ofte er det slik at bruk av skjønn er mer legitimt når det knyttes opp mot et faglig skjønn. Terum (1997) påpeker imidlertid at profesjonaliseringen av sosialtjenesten i de senere årene ikke har ført til en standardisering av det faglige skjønnet som sosialtjenesteloven forutsetter.

En hovedlinje i utviklingen av norsk sosialpolitikk det siste hundre år har vært at rettighetsprinsippet har vært på fremmarsj, mens skjønnsprinsippet har vært på retrett. (Hatland 1993). Innenfor velferdsstaten har dette bl.a. gjort seg gjeldende innenfor fattighjelpen, ved at flere og flere grupper har gått over fra denne skjønnsbaserte ytelsen og over på rettighetsbaserte trygdeytelser. Innenfor helse- og sosialsektoren har diskusjoner om rettigheter lenge vært et aktuelt tema.

Sosialhjelp og skjønn

Et viktig skille mellom sosialhjelp og bostøtte er i hvilken grad ytelsene er preget av å være en rettighet og innslaget av skjønnbaserte vurderinger. For sosialhjelp er retningslinjene i stor grad preget av skjønn. Dette gjør ordningen fleksibel, slik at den kan tilpasses den enkeltes situasjon. Men det gjør også ordningen lite forutsigbar, skaper ulik behandling, og mangel på rettigheter er et fremtredende trekk ved sosialhjelp. At stønaden i så stor grad er avhengig av andre ytelser gir den også mindre preg av å være en rettighet. Dette er noe av bakgrunnen for den årelange diskusjonen om å innføre lovfestede minstesatser. Forslag om lovbestemte minstesatser på den økonomiske sosialhjelpen er utredet flere ganger.

Et av hovedargumentene mot minstenormer er at stønaden vil bli mindre fleksibel, og ikke fange opp det mangfold som søkere av sosialhjelp representerer. Dette gjelder både individuelle forskjeller mellom søkerne, men også lokale forskjeller i levekostnader. Et pålegg i loven om normerte minsteytelser vil ikke gi samme mulighet for lokal tilpasning (Ot.prp. nr. 29 1990-91). I vår undersøkelse har vi sett at sosialhjelp fremstår som en mer fleksibel ordning enn bostøtte når det gjelder dekning av boutgifter. De store geografiske forskjellene, og den sterke veksten i pris på eide og leide boliger de senere år blir i større grad fanget opp av sosialhjelp. Spesielt viser dette seg ved at mange sosialkontorer på bakgrunn av endringer på boligmarkedet, endrer sine retningslinjer. Sett i forhold til bostøtte er antakeligvis dette den største fordelene ved sosialhjelp. Økonomiske sosialhjelp skal fange opp ulike behov, som andre mer generelle ordninger ikke dekker. Det blir da et spørsmål i hvilken grad sosialhjelp skal erstatte offentlige virkemidler rettet mot boligsektoren. Et argument mot minstenormer er også at det vil svekke det kommunale selvstyret, stride mot prinsippet om kommunalt selvstyre og målet om desentralisering av beslutningsnivået (NOU 1990).

Argumenter for minstenormer er de store forskjellene i utbetaling av sosialhjelp. Det å gi ytelsen mer preg av å være en rettighet vil redusere stigmatisering, og en standardisering vil gjøre sosialhjelpen mer forutsigbar for mottakerne. Det har også vært hevdet at skjønnsutøvelsen kan ha en utgiftsdrivende effekt, slik at økt standardisering kan redusere utgiftene (NOU 1990). Men det anføres også argumenter for det motsatte, at standardisering påfører kommunene ekstra utgifter enn det som følger av dagens regler. Mer standardiserte ytelser kan være en hjelp til selvhjelp, ved at forutsigbarhet og kunnskap oppmuntrer mottakerne til selvstendig planlegging, slik at de på lengre sikt kan bli uavhengig av sosialkontoret. (NOU 1990). Skjønnsutøvelse kan også tenkes å ha en utgiftsdrivende effekt, ved at det gir rom for å "forhandle" om stønadssummen. De vage tildelingskriteriene og fravær av retningslinjer kan skape grobunn for mytedannelser omkring denne ytelsen, for eksempel presseoppslag om store/små utbetalinger i forbindelse med enkeltsaker. Et annet argument for minstenormer er at skjønnsutøvelse i liten grad overlater selvstendig vurdering og planlegging til mottakerne.

Det har også vært et problem for sosialtjenesten og kommunene at ikke loven er klarere mht. utmåling og tildeling av økonomisk sosialhjelp. Kommunene har imidlertid laget egne veiledende satser for å sikre sosialhjelpsmottakere større grad av forutsigbarhet og likebehandling. Disse skal også være et hjelpemiddel for sosialkontoret og kan bidra til å holde utgiftene nede for kommunene. Sosialreformkomiteen som avga innstilling i 1972 foreslo at nivået på ytelsen skulle være likeverdige med trygdesystemet, og at staten skulle påta seg et større ansvar og refundere 75% av de kommunale sosialhjelpsutgiftene. I 1985 foreslo Sosiallovutvalget (NOU 1985) å innføre normerte minstesatser, supplert med regler om plikt til å yte økonomisk bistand til nødvendige utgifter til mat, klær og midlertidig bolig, samt å kunne yte økonomisk bistand etter skjønn. I tillegg foreslo utvalget at det skulle gis

forskrifter om tillegg for personer med særlig høye boutgifter. Sosiallovutvalget foreslo også at normering av den økonomiske hjelpen skulle tilsvare folketrygdens minstepensjon (grunnbeløpet og særtillegget). I Rundskriv I-48/89 ble tidligere anbefaling til kommunene om at sosialhjelpen skulle normeres til 85% av minsteytelsene i folketrygden opphevet. Et nytt utvalg (NOU 1990) var delt i synet på statlig regulering av minstenormer. Resultatet ved innføring av sosialtjenesteloven var imidlertid at regjeringen og Stortinget avviste å gå lenger i å gi bindende rettigheter enn det som gjaldt fra før. I rundskriv I-45/98 gir departementet retningslinjer, som gir en nærmere presisering av hvilke utgifter som skal danne grunnlag for utmåling av økonomisk sosialhjelp. Formålet med rundskrivet var å bidra til mer likebehandling.

Utover på 70-tallet ble det gradvis mer vanlig å utvikle kommunale stønadsnormer i form av livsoppholdssatser, som var rettleidende og bare skulle dekke det mest nødvendige til livsopphold. Livsoppholdssatsene fikk etter hvert en del kritikk på bakgrunn av kontrollelementet, som var noe av hensikten med satsene. (Andenæs 1992). På 80-tallet ble bruk av minstenormer mer vanlig. Det ble anbefalt av statlige myndigheter at disse skulle knyttes opp mot minstesatsene i folketrygden. Minstesatsene skilte seg ut fra livsoppholdssatsene ved at de var høyere, og skulle dekke et videre spekter av utgifter. Disse skulle bl.a. styrke rettighetene til klientene og forenkle arbeidet for sosialtjenesten. (Lie 1998). Men de kommunale stønadsnormene viser stor variasjon mellom kommunene og de følger ikke utviklingen i folketrygdens minstesatser (Lie 1998). I tillegg blir det presisert i rundskriv I-45/98 at kommunene ikke er bundet av andre etaters (for eksempel trygdeetaten eller namsmyndighetenes) satser for hva en person trenger ved utmåling av økonomisk stønad i det enkelte tilfelle. De kommunale satser er kun veiledende, og et hjelpemiddel for det konkrete skjønnet ved vurderingen av hva den enkelte trenger for å få dekket sine nødvendige behov. De kommunale stønadsnormene vedtas i hovedsak av de folkevalgte. I dag er det blitt vanlig at avgjørelsesmyndighet i sosiale saker delegeres til fagadministrasjon på sosialkontoret. (Terum 1996).

I vår undersøkelse har vi sett at bruk av skjønn også gir seg utslag i at praksis for utmålingene av sosialhjelp viser stor variasjon, og bidrar til ulik behandling. Praksis i mange kommuner er også slik man kan si at den ikke er i samsvar med retningslinjer for sosialhjelpen. Spesielt gjelder dette hvilke utgifter sosialkontorene skal ta med i sin beregning for livsopphold. I flere kommuner tas ikke utgifter, som ligger i kjerneområdet for "livsoppholdsbegrepet" med ved utmåling av sosialhjelp (jfr. kap. 5.3). Her er bruken av skjønn vanskelig og komplisert. Sosialtjenesten skal ifølge retningslinjene ta en rekke hensyn, bl.a. til nokså kompliserte forhold på boligmarkedet. Vanskelige og vage retningslinjer er her sannsynligvis hovedårsaken til at sosialkontorene velger så ulik praksis. Dette skaper også uforutsigbarhet for brukerne, og søkerne har mindre muligheter for å kontrollere at saken er riktig behandlet. I forhold til boligproblemer er forutsigbarhet spesielt viktig. Flytting kan være en konsekvens av vurderingen, noe som er et alvorlig inngrep i den enkeltes livssituasjon. En annen konsekvens kan være at søkere med stort behov blir stående utenfor den uttelsen.

I tillegg har vi også sett store variasjoner mellom sosialkontorene mht. bruk av vilkår som knytter seg til sosialhjelpen (jfr. kap. 5.4). Men her står sosialkontorene mer fritt ved at det i større grad skal gis en totalvurdering. Det vi ser er at det gjerne danner seg en kommunal praksis mht. hva som skal realiseres eller dekkes.

Bostøtte og regelverk

Som det går frem av kapittel 1.4 om bostøtte, er regelverket relativt komplisert.

Tilbakemeldinger fra sosialkontorene viser at mange ansatte på sosialkontorene ikke har nok kunnskaper om bostøtte. Informasjon om bostøtte går jevnlig ut i både presse og fjernsyn. Når så mange ikke kjenner til ordningen, så godt at de kan vurdere om en søker er berettiget bostøtte, kan det bety at regelverket er for komplisert. Når regelverket i tillegg jevnlig er gjenstand for endringer, er det med på å gjøre det enda vanskeligere å få oversikt.

Mange mener at regelverket er for komplisert. Over halvparten mener at bostøtteordningen ikke fungerer så bra. For de som kjenner ordningen så knytter kritikken seg både til husholdningsbegrensningene, boligavgrensningen og inntektsgrensene. Dette gjør det også vanskelig for søkere å vite om og hva de evt. kan ha rett til å få.

Regelverket skal gi uttrykk for kravene som knyttes til at bostøtten skal være både et inntektsfordelingstiltak rettet mot bestemte grupper og et styringsmiddel for å oppnå en viss standard på boligen. For at ordningen skal påvirke husholdningenes beslutninger om boligkonsum må systemet være kjent og virkningene må være forutsigbare for mottakerne. I tillegg må husholdningene ha muligheter for å endre sitt boligkonsum. Dersom disse forutsetningene er oppfylt skal bostøttemottakere ha et høyere boligkonsum enn andre på samme inntektsnivå og ellers alt annet likt. Dersom dette ikke er oppfylt, eller ikke-økonomiske forhold styrer boligkonsumet, så er bostøtten et rent inntektsomfordelingstiltak. Flere undersøkelser stiller seg kritiske til bostøttens effekt på boligkvalitet, og evne til å nå frem til målgruppene. (Åhrén 1988, Åhrén 1990, Hansen og Åhrén 1991, Hansen og Knudtzon 1997, Riksrevisjonen 1998). Det vi imidlertid ser fra vår undersøkelse er at bostøttemottakere har et høyere boligkonsum enn sosialhjelpsmottakere. Det forteller at bostøttemottakere bor i boliger med bedre boligkvalitet. Men det forteller ingenting om bostøtte påvirker boligkvaliteten i den forstand at bostøttemottakere bosetter seg i boligene for å få bostøtte. Dårlig kjennskap til ordningen og et presset boligmarked gjør det vanskelig å foreta dette valget. Bostøtte er imidlertid effektivt i forhold til endringer i boutgiftene, slik at det kan redusere antallet som må flytte på bakgrunn av økte boutgifter. På den måten vil bostøtte kunne påvirke boligkonsumet. Bostøtten gir på denne måten også botrygghet.

Regelverket i bostøtteordningen er dessuten med på å utestenge flere grupper med høye boutgifter og lave inntekter. Dette kan være enslige med lav inntekt, som ikke mottar sosialhjelp eller trygd. Med dagens boligmarked vil det også være andre grupper som har et stort behov for økonomisk bistand til betaling av boutgifter. Dette trenger ikke å være tradisjonelle lavinntektsgrupper, men unge i etableringsfasen, og da spesielt husholdninger med en inntekt.

At mange med behov for bistand til betaling av boutgifter faller utenfor regelverket er noe av årsakene til at mange må motta sosialhjelp. Dette har først og fremst med regelverket å gjøre, men også hvordan ordningen fungerer. I vår undersøkelse har vi sett at mange mottakere av sosialhjelp ikke har krav på bostøtte, og vi har sett at en del som har krav på bostøtte ikke mottar det.

I forhold til å yte hjelp til betaling av boutgifter for grupper med behov, fremtrer både skjønn ved sosialhjelp og regelverket ved bostøtte som problematiske. For bostøtteordningen er problemet et komplisert regelverk som utestenger store grupper, og ikke det at den er basert på et regelverk.

6.5. Bruk av vilkår

Bruk av vilkår er et utpreget kjennetegn ved sosialhjelp. Av lovteksten går det frem at økonomiske rettigheter skal gjøres gjeldende. Dette innebærer at andre økonomiske muligheter skal være utprøvd og at sosialhjelp derved skal være siste utvei.

Økonomisk sosialhjelp kan gis som bidrag eller lån. I merknader til loven påpekes det at kontantutbetaling fortsatt skal være lovens hovedregel. Likevel er tilbakebetaling et vilkår som kan anvendes etter skjønn. Å gi sosialhjelp i form av lån er å gi hjelp på vilkår. Et slikt vedtak er sidestilt med et avslagsvedtak, og må på samme måte som avslag begrunnes slik forvaltningslovens §§ 23-25 krever. (Hjort 1988).

I rundskriv I-45/98 gis retningslinjer for hvilke vilkår som kan stilles. Dette gjelder bl.a. realisering av kapital og formuesobjekter. I vår undersøkelse har dette vist seg å være betingelser sosialkontorene i mange tilfeller stiller til søkerne. Vi har også sett at disse kravene viser stor variasjon mellom kommunene.

I forhold til lov om sosiale tjenester kan det også stilles vilkår om at mottakere skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden mottas (§ 5-3). Dette representerer en klar innstramning forhold til lov om sosial omsorg.

Bostøtte stiller ikke krav til stønaden på samme måte. Det ligger mange begrensninger i regelverket for å kunne motta ytelsen. Men dette er begrensninger i forhold til inntekt, formue, bolig, finansiering og husholdningssammensetning. Ikke noe av dette kan defineres som vilkår.

Bruk av vilkår gir mottakerne reduserte rettigheter, og her ligger en stor forskjell på bostøtte og sosialhjelp som økonomiske ytelser.

6.6. Klageordning

Sosialhjelp – begrenset overprøving

Etter lov om sosiale tjenester (§ 8-6) kan vedtak klages inn for fylkesmannen. Når det gjelder prøving av det frie skjønn kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig (§ 8-7).

At vedtaket bare kan endres når skjønnet er åpenbart urimelig er en begrensning i klageadgangen. I forvaltningsloven er regelen at en forvaltningsavgjørelse kan påklages og at klageorganet kan forandre på alle sider ved førsteinstansens avgjørelse. Dette er en regel som gjelder på de aller fleste forvaltningsområder. En lov som innebærer at bare grovt urimelige vedtak kan omgjøres av klageorganet er et viktig unntak fra denne regelen. (Andenæs og Hjort 1989). Begrensningen i klageordningen begrunnes med det kommunale selvstyret og kommunenes frihet til å utforme hjelpetilbud (Ot.prp. nr. 29, 1990-91). Rettspraksis spiller dessuten liten eller ingen rolle, fordi det praktisk talt ikke finnes (Andenæs 1992).

At sosialhjelpsordningen har en uavhengig tredje part som klageinstans er med på å styrke innholdet i rettighetsbegrepet, mens den begrensede klageadgangen i forhold til skjønn er med på å redusere innholdet i rettighetsbegrepet. Ulikhet i behandling, som følger av skjønnsutøvelse, gjør at denne begrensningen må kunne karakteriseres som en nokså sterk begrensning.

Eskeland (1993) påpeker også at vernet mot feil lovbruk og overgrep blir dårligere enn det burde være, og at dette i tillegg til å skyldes skjønsmessige utformede lovbestemmelser, med svakt rettighetspreg, også skyldes svake kontrollordninger.

Bostøtte – full overprøving

Bostøtte har også en administrativ klageinstans. Vedtak i bostøttesaker regnes som forvaltningsvedtak, slik at klageadgang og klagebehandling følger forvaltningslovens regler om dette. Husbanken er klageinstans (jfr. kongelig res. av 1974), og fungerer derved både som førsteinstans og klageinstans.

At klagebehandlingen følger forvaltningslovens regler gir bostøtteordningen et mye sterkere rettighetspreg enn sosialhjelp. Det betyr at sakene har full overprøvingsadgang. I tillegg ligger det i systemet med maskinell behandling at mulighetene for feil reduseres. Alle kommuner er nå knyttet on-line til et sentralt datasystem, noe som gir kommunene muligheter til å rette feil, samt å gi informasjon til søkerne.

Klageordningen i bostøtteordningen har imidlertid også svakheter. I forhold til rettighetsbegrepet er det viktig at overprøvingen skjer av en uavhengig tredjepart (Hatland 1993). Dette er ikke tilfelle for bostøtteordningen. Her er det Husbanken som både forvalter ordningen og er klageinstans.

Klart definerte regler vil likevel gjøre bostøtteordningens klageordning langt sterkere enn det som er tilfelle for sosialhjelp.

6.7. Saksbehandlingen

Sosialhjelp – personlig behandling

Saksbehandlingen ved søknad om sosialhjelp er svært omfattende. Søkerne må selv møte opp på sosialkontoret. Det kreves som regel personlig oppmøte for hvert vedtak. Det er ulik praksis mht. hvor ofte vedtak treffes, og dette kan også variere mellom søkerne. I vårt studiet av enkeltsaker ved sosialkontorene gikk det frem at enkeltvedtak kunne variere fra en uke til flere måneder.

Selve saksbehandlingen for sosialhjelp ligger til rette for urettmessig behandling. Personlig fremmøte sammen med stor grad av skjønnsutøvelse, gjør at forholdene ligger langt mer til rette for urettmessig behandling enn ved andre økonomiske ytelser. Problemer forbundet med urettmessig behandling i forbindelse med søknad om sosialhjelp er dokumentert av Andenæs (1992). Flere sosialhjelpssøkere ble utsatt for urettmessig behandling.

Selve saksbehandlingsprosessen er viktig for hvordan det oppleves å søke om sosialhjelp. Selv om sosialhjelpsmottakeren kan oppleve det ubehagelige i å oppsøke sosialkontoret og sitte på venteværelse, er det samhandlingen mellom mottaker og hjelper som er det mest avgjørende med tanke på å verne om deres selvrespekt. De opplevelsene mottakerne har på dette feltet er avgjørende for hvilket forhold de har til sosialkontoret i ettertid. Møtet med sosialkontoret er preget av sterk ambivalens, mellom ønsket om hjelp og det å føle at det er nedverdiggende å be om det. Samtidig vet de ofte ikke hva de har rett på, og blir således avhengig av hjelperen sin kunnskap og velvilje. Ulikheten i kunnskap og mottakernes

ambivalens til å søke om hjelp, vil kunne forsterke følelsen av avstand mellom seg og hjelperen. (Solheim 1995).

En stor fordel med saksbehandlingen for sosialhjelp er fleksibiliteten som ligger i at søkerne når som helst kan henvende seg til sosialkontoret for å få hjelp. Men dette forutsetter at sosialkontorene holder åpent og er tilgjengelige i åpningstiden. Mange søkere av sosialhjelp har opplevd at kontoret er stengt under den fastsatte åpningstiden, og at det er svært vanskelig å nå igjennom på telefon (Rapporter fra Helse- og sosialombudet i Oslo 1990, -91, -92, gjengitt i Andenæs 1992).

Fordelen ved personlig oppmøte er at sosialhjelpssøkerens helhetlige situasjon kan vurderes. Det kan her vurderes om andre hjelpetiltak vil være mer egnet og bedre for søkeren. Saksbehandlerne ved sosialkontorene har sosialfaglig utdanning, og derved en kompetanse som går langt utover det å betale ut penger. På bakgrunn av det kan de også vurdere andre hjelpetiltak.

Det er et velkjent fenomen at mange saksbehandlere på sosialkontorer ser på seg selv som rene pengeutbetalere, fordi mye av den hjelpen de er med på å yte dreier seg om det. I den sammenheng er saksbehandlingen for sosialhjelp mht. hjelp til dekning av boutgifter svært dyr, og en langt dyrere tjeneste enn for bostøtte. Det ble også påpekt fra flere sosialkontorer i vår undersøkelse.

Bostøtte – maskinell behandling

Bostøtte søkes og beregnes for 4 måneder om gangen, dvs. 3 utbetalinger i året. Søkerne sender bare inn søknad én gang. Søknad for videre terminer er basert på den første søknaden, evt. tilbakemeldinger om endring i situasjonen, og Husbankens tilgang til opplysninger gjennom folke- og likningsregisteret, Rikstrygdeverkets register og Husbankens låneregister. Søknad om bostøtte sendes inn til kommunen, som videresender søknaden inn til Husbanken. I de fleste kommuner er administrasjon av bostøtte lagt til boligkontor eller sosialkontor. Beregning og utbetaling av bostøtte skjer maskinelt. Utbetalingen skjer gjennom Husbanken, vanligvis direkte til den enkelte mottaker vha. bank/postgiro. Dette er en rutinepreget behandlingsmåte, der alle blir behandlet likt. Opplysningene som gis er basert på saklig informasjon om faktiske forhold. Søkerne behøver mao. ikke å møte opp på kontoret for en mer grundig vurdering. Søknad sendes en gang, og en løpende vurdering av inntekt gjøres gjennom likningsopplysninger. Bostøtten utbetales 3 ganger i året.

Disse prosedyrene, som i selve søknadsprosessen fremstår som fordelaktige, vil også ha klare ulemper. Tertiære utbetalinger tar ikke hensyn til den aktuelle økonomiske situasjonen. Dette gjelder på søkertidspunktet ved at hjelpen ikke gis umiddelbart, men det er også en stor svakhet at ordningen baserer seg på inntekt som ligger to år tilbake i tid. Det er imidlertid adgang til å vurdere den aktuelle økonomiske situasjonen, men dette er unntak, og ikke hovedregel. Vår undersøkelse viser at det kun er i 1,2% av sakene der faktisk inntekt legges til grunn.

En viktig forskjell mellom bostøtte og sosialhjelp er hvem som er ansvarlig for tildeling og utmåling av stønad. For sosialhjelp gjøres det av profesjoner med egen utdanning. Disse har førstehåndskontakt med søkerne, og kjenner lovverket og retningslinjene innenfor sitt område. Bostøtteordningen er derimot administrert i ulike etater og kontorer. Saksbehandlerne har ofte ikke førstehåndskontakt med potensielle søkere. F.eks vil mange mottakere av sosialhjelp

være berettiget bostøtte, men de henvender seg til sosialkontoret. I mange tilfeller har ikke saksbehandlerne på sosialkontoret nok kjennskap til bostøtteordningen, slik at de tar ansvar for at sosialhjelpsmottakerne søker, eller henviser videre. De som arbeider spesielt med boligsaker vil ha en bedre kjennskap til bostøtteordningen. Problemet er at de ofte ikke får førstehåndskontakt med dem som er berettiget støtte. På denne måten vil mange som er berettiget bostøtte, ikke få det.

Informasjon er et viktig aspekt ved ulike ordninger. At informasjon om ordningen når frem til brukere og personer som arbeider innefor offentlige etater er svært viktig for å kunne opprettholde målsetningene med ordningen. I vår undersøkelse har vi sett at mangelen på kjennskap til ordningen er et problem med bostøtteordningen

I forhold til mange andre selektive ordninger stiller bostøtteordningen krav på relativt mange forskjellige områder. Det er krav til inntekt, husholdning, finansiering og bolig. Dette kan bli for mye å forholde seg til på en gang. Et annet særtrekk ved bostøtteordningen er at den har gjennomgått utallige endringer. Når dette kommer i tillegg til et komplisert regelverk vil ordningen kunne få et problem i forhold til å være kjent og forstått.

6.8. Stigmatisering

Sosialhjelp – "fattighjelp etter nøye vurdering"

Stigmatisering er et velkjent problem knyttet til behovsprøvde ytelser. Sosialhjelp er uten tvil den økonomiske ytelsen som i størst grad kan sies å medvirke til at mottakerne føler seg stigmatisert.

Stigma defineres av Goffman som brennmerking av mennesker som virker vanærende, og som ekskluderer dem fra fullverdig deltakelse i mellommenneskelige samhandling. Andre mennesker tillegger et stereotyp bilde av dem som har slike særlige kjennetegn. (Goffman 1963). Stigmatisering påvirker ikke bare omverdenens syn på den som er stigmatisert, men påvirker også selvbilde til den som er stigmatisert.

Det kan være mange kilder til stigma: Fysisk funksjonshemming, etnisk bakgrunn eller sosialt avvik. Men det er først i relasjon til kulturelle definisjoner og tolkninger at slike kjennetegn blir definert som avvik og stigmatisert. Det å motta økonomisk sosialhjelp kan bidra til at folk blir oppfattet som avvikere som ikke klarer å leve opp til normen om å forsørge seg selv. Det kan være reaksjoner som at de er late, at de ikke vil arbeide, at de snylter på samfunnet, at de ikke tar ansvar. Slike tilbakemeldinger kan komme fra omgangskretsen, familie, hjelpeapparat eller samfunnet generelt. Disse reaksjonene kan også føre til at klientene selv etter hvert begynner å se på seg selv som en person som ikke vil greie å holde på et arbeid, ta ansvar for familie osv. (Solheim 1995).

Når hjelpen ikke gis ut fra faste regler, men ut fra en individuell vurdering, så innebærer det at saksbehandleren vil ta i betraktning mange sider av klientenes situasjon. Bl.a. innebærer det at saksbehandleren kommer langt inn i mottakerens "private forhold". Dette kan gi en avmaktssituasjon for mottakeren, som er prisgitt tjenesteyterens skjønn (Nørve og Andreassen 1995). At sosialkontorene i tillegg til å yte tjenester også kan utøve tvang, gir sosialkontoret en spesiell form for autoritet. Følelsen av avmakt og umyndiggjøring er derfor antakelig mer utbredt blant sosialhjelpsmottakere, enn blant mottakere av andre offentlige ytelser. I forutsetningene for tildeling ligger også en underforstått nød, som gir det å motta sosialhjelp

lav prestisje og liten legitimitet. Ytelsen skal være kortsiktig, og det er mao. ikke legitimt å motta langvarig sosialhjelp. Et annet problem med en ytelse som virker stigmatiserende, er at det i seg selv medfører underforbruk.

Også praktiske innretninger på sosialkontorene har betydning. Mange sosialkontorer har i dag et eget avlukke mellom venterom og den luken søkerne henvender seg i for å få hjelp. Bakgrunnen for dette er at sikkerheten til de ansatte skal ivaretas, og er et resultat av fysiske overgrep på ansatte ved sosialkontorene. I vår undersøkelse observerte vi også dette da vi intervjuet ansatte på sosialkontor. Selv om det er svært forståelige årsaker til at slike innretninger eksisterer, vil dette kunne påvirke dem som oppsøker sosialkontoret. Det gir sosialkontoret et preg av at det her kommer kriminelle og voldelige personer, og bidrar ikke akkurat til å øke anseelsen til denne ytelsen. Det har også vist seg at mange eldre er redde for å oppsøke sosialkontoret av frykt for å bli utsatt for voldelige overgrep. (Witsø 1996).

Stjernø (1989) fremhever at de som søker sosialhjelp fremdeles møter et mer nedverdiggende system enn dem som er klienter i andre deler av helse- og sosialsektoren.

I internasjonal sammenheng fremstår sosialhjelpen i Norge som et relativt residualt og kontrollerende system, med stort innslag av skjønn, noe som igjen vil bidra til stigmatisering. I en komparativ analyse av sosialhjelpen i Norge og England, fremstår det norske sosialhjelpssystemet som et system med høyt nivå på ytelsene, men med strenge grenser for mottakere, med klart definerte grupper som trengende. (Lødemel 1997).

Bradshaw (1996) sier følgende om den norske sosialhjelpen:

Compared with other countries social assistance in Norway is residual, it is very local and very discretionary. The level of benefit is generous, though their administration is highly inequitable. The replacements rate are high. However the means test is very tough as indeed is the work test and requirements to take treatment, rehabilitation and training. It is therefore a very social controlling regime and stigma is probably relatively high.

Bostøtte – et boligpolitisk virkemiddel knyttet til ”verdige trengende”

Bostøtte har ikke de typiske trekkene ved ordningen som gjør at mange føler det som en belastning, og at det kan virke stigmatiserende å motta ytelsen. Regelverket er helt klart, og det er derved ikke rom for vurderinger fra saksbehandlere som går inn i den private sfære. Heller ikke er det rom for vurderinger som forskjellsbehandler. Selve saksbehandlingen er også bedre for den enkelte på denne måten. Søkerne behøver ikke å møte opp personlig, og de behøver ikke å søke og bli vurdert gjentatte ganger. Administrativt er det for øvrig både og. Noen ganger er administrasjonen til bostøtte lagt til boligkontor/etat, mens det andre ganger er lagt til sosialkontoret. At det ofte legges til boligetat er med på å knytte dette nærmere opp til boligpolitikk, og ikke sosialpolitikk.

Målsetningene med bostøtte er både av sosialpolitisk og boligpolitisk karakter. De boligpolitiske er å høyne boligkvaliteten, og vil i den forstand ikke virke stigmatiserende. At bostøtte også retter seg mot de dårligst stilte økonomiske sett, kan bidra til stigmatisering, men ikke nødvendigvis. Bostøtte retter seg i stor grad mot trygdede, og har eldre og barnefamilier som særskilte målgrupper. I diskusjonene om verdige og uverdige trengende faller disse i gruppen verdige trengende, i motsetning til sosialhjelp. I tillegg fokuserer

bostøtte på konkrete behov – bolig og boutgifter. Bostøtte kan også gjerne være en langsiktig ytelse. En undersøkelse om bostøtte til eldre (Witsø 1996) viste at mange av søkerne til bostøtte følte seg mer stigmatisert når bostøtten var administrert på sosialkontoret. I vår undersøkelse fremhevet ansatte på sosialkontorene at det ville være mindre stigmatiserende med bostøtte til dekning av boutgifter enn sosialhjelp.

Men den utvikling vi i de senere årene har sett innen boligpolitikken kan medvirke til å endre dette bilde noe. Boligpolitikken er blitt mer selektiv, og i større grad sosialpolitikk. Bostøtte har også utviklet seg til i større grad å være et sosialpolitiske virkemiddel. Bostøtte var tidligere rettet mot produksjon av boliger, i tillegg er kravene til bolig etterhvert redusert, og den sosialpolitiske vinklingen mer fremhevet. Denne utviklingen vil i seg selv kunne medføre at også bostøtte kan virke stigmatiserende – på grunn av overnevnte forskjeller ikke i så stor grad som sosialhjelp, men heller ikke i så liten grad som tidligere bostøtteordning.

6.9. "Trygdefellen"

Dersom mottakere av sosiale ytelser klarer å skaffe seg arbeidsinntekt eller å øke arbeidsinntektene de allerede har, vil de ofte få liten eller ingen forbedring i sin økonomiske situasjon. Arbeidsinntekten fører til at skatten øker, og at trygder og andre overføringer reduseres. Nettogevinsten kan bli liten, og undertiden negativ. Mange kritikere av inntektsprøving hevder at dette kan føre til at folk ikke kommer seg ut av trygderollen. De sitter fast i "trygdefellen"⁷, og stønadsbehovet konserveres. (Hatland 1992).

Bostøtteordningen er slik at det ved økende inntekt skjer en gradvis nedtrapping av ytelsen. Det innebærer at når man betrakter bostøtte isolert, så reduserer det risikoen for å havne i "trygdefellen". Men for bostøttmottakere er realiteten slik at de fleste har trygd som hovedinntektskilde og noen sosialhjelp, og i tillegg vil flere være mottakere av andre selektive ytelser. Inntektstaket er så lavt at det er få som mottar bostøtte på bakgrunn av arbeidsinntekt som hovedinntektskilde. I tillegg er trygd et av kriteriene for å motta ytelsen. For mottakere av flere ytelser vil det å øke/skaffe seg arbeidsinntekt ofte medføre at flere av ytelsene trappes ned. En person med tilleggsinntekt til trygd eller relativt lav inntekt vil derved kunne komme i en dårligere økonomisk situasjon, enn dersom vedkommende hadde befunnet seg på et lavere inntektsnivå og derved oppebære ulike selektive ytelser. På denne måten er bostøtte sammen med andre selektive ytelser med på å øke faren for å havne i "trygdefellen".

I case-studien har vi også sett at flere arbeidstakere med både lav og middels inntekt mottar sosialhjelp og ikke har krav på bostøtte. Spesielt dreier dette seg om en-inntektsfamilier, og det ble av flere kommuner gitt eks. på enslige forsørgere i arbeid som ikke hadde mulighet til å greie seg selv pga. boutgiftene.

"Trygdefellen" representerer en målkonflikt mellom effektivitet og fordeling. På den ene siden er det mer effektivt at en ytelse gir insentiver til arbeid, mens det på den andre siden skal rettes mot de økonomisk dårligst stilte. Målet med bostøtten må være å rette ytelsen mot de som er dårligst stilt økonomisk, når det tas hensyn til alle typer ytelser. Men det innebærer også at arbeidstakere med inntekt over inntektsgrensen for bostøtte ikke skal komme

⁷ Begrepet "trygdefellen" skrives seg fra det engelsk-amerikanske "poverty trap", og betegnes på norsk også ofte som "fattigdomsfellen".

dårligere ut økonomisk, enn de som ligger innenfor inntektsgrensen. Da må arbeidsinntekten sammenliknes med summen av de selektive ytelsene, og inntekt og boutgift må sees i sammenheng.

6.10. Oppsummering

Sosialhjelp og bostøtte har ulike målsetninger. Sosialhjelp skal fremme økonomisk og sosial trygghet og bedre levekårene generelt for vanskeligstilte. Bostøtte retter seg inn mot boligsektoren, og er et boligpolitisk virkemiddel, selv om ordningen retter seg mot økonomisk vanskeligstilte. Sosialhjelpen har også egne målsetninger om boforhold, men da også på et meget generelt grunnlag, om mulighet for å bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilværelse sammen med andre. Mens sosialhjelp skal være en subsidiær og kortsiktig ytelse, er bostøtte et langsiktig virkemiddel. Mest fremtredende blir forskjellene i disse målsetningene mht. forutsigbarhet i boligsituasjonen, herunder flytting. Bostøtte skal sikre at mottakerne slipper å flytte, mens flytting kan i enkelte tilfeller være et vilkår for å motta sosialhjelp.

Ulike finansieringsmåter bidrar også til å forklare forskjeller mellom sosialhjelp og bostøtte. At sosialhjelp er en kommunal ytelse bidrar til variasjoner mellom kommuner, ved at den økonomiske situasjonene i den enkelte kommune kan få betydning. Bostøtte sikrer, gjennom å være en statlig finansiert ytelse, likhet mellom kommuner uavhengig av kommunenes økonomiske situasjon. Men ytelser på kommunalt nivå kan også være bedre egnet til å fange opp lokale variasjoner, slik som forskjeller i boutgifter. Dette viser også vår undersøkelse, ved at sosialkontorenes utgifter til dekning av boutgifter viser store geografiske forskjeller (i forhold til bostøtte)

For sosialhjelp er retningslinjene basert på en skjønnsvurdering. Dette gjør ytelsen mer fleksibel i forhold til forskjeller i individuelle behov, og endringer i utgifter, som den veksten i eie- og leieprisene på boliger vi har sett de senere årene. Undersøkelsen viser at sosialkontorene har endret praksis mht. hva som utbetales til dekning av boutgifter de senere år. Men skjønnsbaserte vurderinger skaper også ulikheter og svake rettigheter, og gjør ytelsen uforutsigbar. Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom kommuner og sosialdistrikt i forhold til hvilke vilkår som stilles for å motta sosialhjelp, og i forhold til hvilke typer boutgifter ytelsen dekker. Retningslinjene for bostøtte er derimot nedfelt i et klart regelverk, som igjen skaper likebehandling, sterkere rettigheter og forutsigbarhet. Men avgrensningene i regelverket har medført at det er blitt relativt komplisert og utestenger store grupper med behov for bistand til dekning av boutgifter. Undersøkelsen viser at mange mottar sosialhjelp til dekning av boutgifter, uten å motta bostøtte. I tillegg finnes mange som av den grunn lever under svært dårlige økonomiske forhold, som ikke mottar noen av delene, og som vårt materiale ikke sier noe om. Begrensninger i klageretten, som også er begrunnet i skjønnsutøvelse, gjør sosialhjelp til en svakere rettighet enn bostøtte. En stor forskjell mellom bostøtte og sosialhjelp ligger derved i at bostøtte retter seg mot deler av befolkningen, mens sosialhjelp retter seg mot hele befolkningen.

Et viktig skille mellom bostøtte og sosialhjelp er den stigmatiserende effekten det er å motta sosialhjelp. Søknads- og sakbehandlingsprosedyrene for sosialhjelp er med på å forsterke dette. Personlig fremmøte med inngående granskning av ulike sider ved søkerens "private" forhold står i sterk kontrast til bostøttens maskinelle behandling basert på klare retningslinjer med grunnlag i objektive kriterier. Hovedtrekkene i sosialomsorgen gjenspeiler fortsatt skille mellom verdige og uverdige trengende, mens bostøtte fremstår som et virkemiddel for verdige trengende.

7. Forslag til endringer i bostøttesystemet

7.1. Innledning

I dette kapitlet vurderes endringer i bostøtteordningen basert på de problemene som er avdekket i denne undersøkelsen. Forslag til endringer vil ta utgangspunkt i mottakere av sosialhjelp, slik at bostøtteordningen fremdeles skal være sterkt selektiv. Hensikten med endringene er at flere sosialhjelpsmottakere skal kunne få bostøtte. Men selv om siktemålet med forslagene er å gjøre bostøtten bedre egnet til å fange opp og løse sosialhjelpsmottakeres vanskeligheter, er reglene generelt utformet. Det er neppe ønskelig å knytte særlige regler i bostøtten til at søkeren mottar sosialhjelp (ut over det som allerede gjøres i dag). Dermed må endringene bli generelle og få virkninger for alle typer søkere, også de som ikke har søkt eller ville komme til å søke sosialhjelp. Men i den grad endringene fanger opp mottakere av sosialhjelp, vil den styrkingen økt bostøtte betyr for deres økonomi, kunne føre til reduserte sosialhjelpsutbetalinger.

Forslag til endringer vil ta utgangspunkt i praktisering av bostøtte og sosialhjelp til dekning av boutgifter, og hvilke konsekvenser dette får for mottakerne. Konsekvenser av dagens regelverket for bostøtte danner grunnlag for endringsforslag. Disse endringene vil sees i sammenheng med boligpolitiske målsetninger og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser.

Endringene som vurderes vil kunne medføre en reduksjon i utbetaling av sosialhjelp, og motsvarende en økning i utbetaling av bostøtte. Innenfor gruppen som mottar supplerende sosialhjelp, vil endringene også kunne medføre at antall sosialhjelpsmottakere går ned. Dette vil være en fordel for mottakere på bakgrunn av at bostøtte fremstår som en bedre ytelse for mottakerne. I tillegg vil det rent administrativt være billigere, fordi det koster mindre å administrere bostøtte enn sosialhjelp. Det vil også kunne virke positivt på sosialhjelpsordningen. Boutgifter er en av de viktigste forklaringsfaktorene til variasjon på utbetalingsnivået mellom kommuner. Et av de mest kritiserte momenter ved sosialhjelp har vært de store lokale forskjellene. En overføring av mottakere fra sosialhjelp over til bostøtte vil både kunne redusere sosialhjelpsutbetalinger og variasjonene mellom kommunene.

Første del av kapitlet gir en vurdering og begrunnelse for forslagene til endringer i bostøtteordningen. I siste del av kapitlet vil vi anslå hvilke budsjettmessige konsekvenser disse endringene vil gi. Endringer i bostøtteordningen påvirker statens budsjetter, mens reduserte utbetalinger i sosialhjelp i første omgang påvirker de kommunale budsjettene. Det er de totale budsjettmessige konsekvensene vi anslår her.

7.2. Mulige administrative endringer

7.2.1. Utmåling etter aktuell økonomisk situasjon

Hovedregelen ved utmåling av bostøtte er at den skal beregnes på grunnlag av siste tilgjengelige skattelikning, noe som i praksis innebærer to års gamle inntektsopplysninger. For mange vil ikke disse opplysningene være relevante for den nåværende situasjonene. I dag kan det unntaksvis tas hensyn til den aktuelle økonomiske situasjon. Dette skjer bare i en liten andel av sakene (ca. 1,2% i 1998).

Bostøttens langsiktige preg avspeiler seg også i bruk av registeropplysninger ved utmåling av bostøtte. Disse opplysningene går langt tilbake i tid, og forutsetter en viss stabilitet i situasjonen, og systemet er ikke egnet til å ikke fange opp endringer i inntekt på kort sikt. Sosialhjelp er derimot ment å avhjelpe akutte, og kortsiktige behov for hjelp. Inntektsopplysninger skal til enhver tid avspeile den aktuelle situasjon, som man også forutsetter skal endre seg. Derfor bygger inntektsopplysningene i sosialhjelpen alltid på faktisk situasjon, og vedtak fattes med kort tidshorisont.

En evt. endring i bostøtteordningen på dette punktet berører et viktig prinsipp – at bostøtten skal baseres på registeropplysninger og maskinell behandling. Det knytter seg både fordeler og ulemper til dette prinsippet. Fordelen er at det for mottakeren er et enkelt system, og en saksbehandlerpraksis som ikke virker stigmatiserende. I tillegg er dette systemet effektivt i forhold til feilbehandling. Ulempen er at bostøtten er lite fleksibel ved at den ikke fanger opp akutte stønadsbehov ved inntektsreduksjon, slik at den kan utmåles etter den aktuelle økonomiske situasjon. Ut fra en beregning vi har gjort er det, blant de som har redusert inntekten med minst 10 prosent, kun 18 prosent som får faktisk inntektssituasjon lagt til grunn. For bedre å avhjelpe eksisterende behov, bør det være mer samsvar mellom aktuell økonomiske situasjon og de økonomiske kriteriene for å komme inn under ordningen. Problemet er at mange har akutt behov for hjelp, og finner det bare i sosialhjelpen.

Vi står her overfor to problemstillinger. Den ene er inntektssituasjonen på søkertidspunktet, og den andre er inntektssituasjonen i den perioden mottakeren mottar bostøtte.

For de som allerede mottar bostøtte kan inntektssituasjonen i løpet av mottaksperioden endre seg. Med dagens system fanges ikke endringer opp før det gjenspeiles i registeropplysningene, altså etter lang tid. For å få bedre samsvar mellom den faktiske økonomiske situasjon og ytelsen som mottas, må den aktuelle økonomiske situasjon i langt større grad legges til grunn, enn det som er tilfelle i dag.

At inntektssituasjonen på søkertidspunktet avgjør hvorvidt søkere skal få bostøtte, gjør at bostøtte i større grad møter det eksisterende behov, og at bostøtte vurderes som et alternativ til sosialhjelp. Problemet med dette er at det blir vanskelig å opprettholde en maskinell behandling, med de fordelene det medfører. Saksbehandlingen vil bli dyrere, men likevel ikke så kostbar som ved sosialhjelp. Muligens kan dette være en ordning som gjelder de som mottar langvarig sosialhjelp.

Disse endringene vil ikke ha noe særlig effekt overfor trygdede, som har en langt mer stabil inntektssituasjon, og som i dag utgjør hovedvekten av bostøttemottakerne.

7.2.2. Månedlige utbetalinger

Det bør vurderes om utbetaling av bostøtte bør skjer månedlig. For mottakerne, som ofte har månedlige boutgifter, vil det gi bedre samsvar mellom inntekter og utgifter. Spesielt gjelder dette leietakere, og derved i større grad for mottakere av sosialhjelp. I tillegg vil det medføre at utbetaling av bostøtte og sosialhjelp ses mer i sammenheng.

Tertialvise utbetalinger medfører ofte et misforhold mellom utgifter og inntekter for mottakerne. Særlig gjelder dette for mottakere av sosialhjelp. De får sosialhjelpen utbetalt månedlig, og da forskuddsvis. Bostøtten utbetales pr. tertial og etterskuddsvis. Som vi har sett i undersøkelsen tar ikke sosialkontoret tilstrekkelig hensyn til bostøtte ved utbetaling av

sosialhjelp, selv om sosialhjelp skal være en subsidiær ytelse. Kun 35 prosent av alle sosialkontorene krever at sosialhjelpssøkerne også søker om bostøtte. Dette har ikke bare sammenheng med et komplisert regelverk. Ytelsenes utbetalingspraksis er så forskjellig, og vil kunne påvirke i hvilken grad sosialkontorene kan ta hensyn til bostøtte i sin vurdering av sosialhjelpsmottakernes behov. Dersom begge ytelsene har månedlige utbetalinger, vil sosialhjelp og bostøtte bli mer direkte sammenliknbare. Det vil gi sosialkontoret bedre oversikt, og likviditetsstyringen vil bli bedre.

Det har tidligere vært endringer i antall støtteterminer. I 1975 ble antall støtteterminer økt fra to til tre. Bakgrunnen var å redusere mulighetene for misbruk, og å korte ned ventetiden for førstegangssøkere. (St. meld. nr. 92, 1974-75)

Dersom månedlige utbetalinger skal skje sammen med månedlige utmålinger, vil det få store konsekvenser for beregningssystemet bostøtten baseres på. Da vil også fordelene ved dette systemet gå tapt. Det bør derfor vurderes om beregningene skal være slik som i dag, slik at utmålingen skjer hver termin, men at utbetalingen kan skje månedlig.

7.3. Mulige endringer i regelverket

7.3.1. Forenklinger i regelverket

Et stort problem med bostøtteordningen er mangelen på kjennskap til ordningen. Når vi ser bostøtte i forhold til sosialhjelp er dette et svært viktig moment. Mange mottakere av sosialhjelp har krav på bostøtte. Dette er både langtidsmottakere og andre. For langtidsmottakerne vil det i hovedsak være to grupper – de som mottar supplerende sosialhjelp ved siden av trygd, og de som ikke har andre inntektskilder enn sosialhjelp. For den første gruppen vil det å motta bostøtte redusere antall sosialhjelpsmottakere. For den andre gruppen vil det å motta bostøtte ikke medføre færre sosialhjelpsmottakere, men det vil medføre mindre utbetalt i sosialhjelp. I tillegg til disse gruppene kommer andre som ikke mottar sosialhjelp, men som er berettiget bostøtte.

I dag arbeides det mye med informasjon om ordningen, med alt fra annonsering i aviser, utlevering av brosjyrer og annonsering via TV. Tilbakemeldingene fra sosialkontorene går på at regelverket er vanskelig å forstå, slik at hovedproblemet er å finne i et komplisert regelverk. For å kunne nå frem med informasjon om ordningen, må vi derfor studere regelverket, og se hva det er i denne ordningen som gjør at mange har problemer med å forholde seg til det.

I forhold til andre selektive ordninger stiller bostøtteordningen krav på relativt mange forskjellige områder. Det er krav til inntekt, husholdning, finansieringskilde for boligene og boligstandard. For mange blir dette for mye å forholde seg til på en gang. Et annet særtrekk ved bostøtteordningen er at den har gjennomgått utallige endringer de siste årene. Når dette kommer i tillegg til et komplisert regelverk vil ordningen kunne få et problem i forhold til å være kjent og forstått.

Bostøtteordningen har etter hvert blitt mer og mer behovsprøvd ved at det i større grad legges vekt på forholdet mellom inntekt og bostøtte. Husholdnings- bolig- og finansieringskravene er betydelig redusert gjennom en rekke endringer de senere år. Det å opprettholde husholdnings-, bolig- og finansieringskrav, med mange unntak fra hovedregelen, bør vurderes i forhold til problemene et kompleks regelverk skaper.

7.3.2. Boligkriterier

Antall kvadratmeter

Mange med behov for hjelp til å betale bostøtte, bor i boliger under 40 kvadratmeter. Dette har vi sett i studier av enkeltsaker, gjennom intervju med sosialkontorer, gjennom analyse av Boforholdsundersøkelsen 1995 og survey-undersøkelsen. Dette problemet gjelder særlig i Oslo, som har mange små kommunale og private utleieboliger.

Dersom målet er å få sosialhjelpsmottakere til å motta bostøtte, bør små boliger også kvalifisere til bostøtte. Det bør derfor vurderes hvorvidt boligkravet om at boligen må være større enn 40 kvadratmeter bør fjernes.

Antall rom

Svært mange sosialhjelpsmottakere bor i ett-roms boliger (jfr. kap. 3.8). Det innebærer at boligene ikke oppfyller kravet om eget separat soverom med vindu. De samme vurderingene vil gjelde både når det gjelder oppheving av kravene knyttet til boliger under 40 kvadratmeter og ett-roms boliger. Dersom bostøtte skal ha effekt i forhold til å nå frem til sosialhjelpsmottakere bør også kravene om at boligene skal være større enn ett-roms vurderes å fjernes.

Finansieringskriterier og arealkrav

Det knytter seg visse krav til finansiering og eierforhold til boligen. For eide boliger stilles det krav om at søker har finansiert byggingen eller kjøpet gjennom Husbanken, Landbruksbanken eller kommunene. For leide boliger stilles det krav om at utleier har ovennevnte lån. Men her er det unntak dersom kommunen eller en kommunal stiftelse står som utleier, eller et borettslag. Boliger i borettslag har ingen krav til finansiering verken for eide eller leide boliger.

Finansieringskilde er ment å ivareta krav om at boligen skal være av nøktern standard. Vi har i denne undersøkelsen ikke hatt tilgang til opplysninger om finansieringskilder, i de sakene vi har studert. Det foreligger heller ikke i sosialhjelpsregisteret. Men vi vet at de finansieringskildene som ved dagens regelverk er knyttet til bostøtteordningen, kun omfatter et mindretall av boligmassen. Det private utleiemarkedet er svært aktuelt for sosialhjelpsmottakere, spesielt i sentrale strøk. Det betyr at det er et stort behov for økonomisk bistand til betaling av bostøtte også for de boligene som ikke har de finansieringskildene som bostøtteordningen krever. Forenkling av regelverket er viktig i seg selv, samt å se i hvilken grad nåværende bestemmelser har noen effekt i forhold til målsetningene. Riksrevisjonen gjennomgang av bostøtteordningen viste også at mange som ellers er berettiget bostøtte falt utenfor på grunn av finansieringskravet (Riksrevisjonen, 1998)

Bortfall av finansieringskravene kan imidlertid også føre til at enkelte med høy boligstandard kommer inn under bostøtteordningen, som pga finansieringskilde tidligere ikke var inne. Mest aktuelt vil dette være for eldre med høy boligstandard og trygd. Det bør imidlertid vurderes hvorvidt nøktern boligstandard bedre kan ivaretas innenfor ordningen ved å innføre øvre standardkrav. På samme måte som inntektstak, kan det settes en øvre arealgrense. Dette er i tråd med dagens ordning, ved at bostøtte skal rettes mot de med størst behov, og da innenfor en nøktern boligstandard. I dag ivaretas en øvre arealgrense ved at boliger som er Husbankfinansiert har en øvre arealgrense på 120 kvadratmeter boligareal på ett plan, og 190 kvadratmeter for boliger på flere plan.

En arbeidsgruppe i Husbanken har allerede vurdert bostøtte uten finansieringskrav (1998), der krav til øvre arealgrense ble foreslått. Det ble da foreslått å erstatte Husbankens finansiering med øvre arealkrav. Ved å følge denne arealgrensen vil derved ingen som i dag mottar bostøtte falle ut pga. arealkrav. Arbeidsgruppen anbefalte at norsk standard boligareal (BOA) skulle benyttes. Husbankens boligareal (BRA-K) er et arealbegrep bestemt av hva som egner seg for innredning av oppholdsrom. Overgang fra BRA-K til BOA vil kun få konsekvenser for små boliger over to plan, men i praksis gjelder dette få boliger. Fordelen ved å benytte BOA er at det er et arealbegrep som er kjent, og det er påbudt av Forbrukerombudet å benytte det i salgsoppgaver. Det er for øvrig også samme arealbegrep som i dag benyttes i bostøtteregelverket ved nedre arealgrense. Det bør vurderes om finansieringskravet skal fjernes, og at det istedenfor innføres et øvre arealkrav for boliger på ett plan på 120 kvadratmeter BOA, og for boliger på flere plan på 120 kvadratmeter BOA grunnflate og 190 kvadratmeter BOA totalt.

7.3.3. Husholdningskriterier

Enslige uten barn

Husholdninger med enslige, både med og uten barn, dvs. en-inntektsfamilier, har en stor ulempe på boligmarkedet. Dette skyldes at boligprisene, både eie- og leieprisene, etter hvert er tilpasset to-inntektshusholdninger. Vi har også sett i undersøkelsen av mange av dem som har behov for sosialhjelp til å dekke bostøttekostnader er enslige. Her er både enslige forsørgere og enslige uten barn representert. Men enslige forsørgere er i dag inne i bostøtteordningen.

Enslige uten barn er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere. Utviklingen de senere årene har vist at enslige sosialhjelpsmottakere har økt, og det samme gjelder unge mottakere. Enslige uten barn utgjør hovedvekten av alle mottakere av sosialhjelp. Dette er også tilfelle i andre nordiske land. Slik bostøtteordningen fungerer i dag er ikke enslige berettiget bostøtte med mindre vedkommende har en eller annen form for trygdeytelse, eller mottar kontinuerlig sosialhjelp som eneste inntekt.

Når enslige uten barn i så stor grad har behov for økonomisk hjelp, bør det vurderes om også de skal tilfredsstillende husholdningskriteriene, uten å ha langvarig sosialhjelp som eneste inntektskilde eller trygd. Inntektskravet i bostøtteordningen er relativt lavt. Konsekvensene av dette vil avhenge av hvor lavt inntektsgrensen settes.

7.3.4. Sosialhjelp som inntektskilde

Slik regelverket fungerer i dag har de som antas å være langvarige mottakere av sosialhjelp krav på bostøtte. Men dette gjelder bare de som kun mottar sosialhjelp, dvs. at de som mottar supplerende sosialhjelp ikke har krav på bostøtte.

En del langtidsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde supplerer sosialhjelpen med noe arbeidsinntekt, ofte er dette ustabil inntekt. Å utelukke disse fra bostøtte i forhold til andre sosialhjelpsmottakere, vil stride mot flere viktige prinsipper innenfor målsetninger om velferdsytelser. I vurderingen av sosialhjelp vil det redusere betydningen av at denne ordningen skal være subsidiær, og i tillegg fratrukket mottakerne insentiver til arbeid. Det vil derfor stride mot arbeidslinjen, som har vært et viktig prinsipp mht. velferdsordningen de

senere år. Det bør derfor vurderes om krav til inntekt for langtidsmottakere av sosialhjelp skal være at sosialhjelp er hovedinntektskilde.

7.3.5. *Boutgiftstaket*

Boutgiftstaket er likt for hele landet, til tross for svært store forskjeller i boutgifter, på bakgrunn av ulike markedsforhold. Det innebærer en langt bedre dekning av boutgifter for dem som ikke bor i de mest sentrale strøk. Bostøtteordningen bør være mer fleksibel, ved at det er mer samsvar mellom den støtten som gis og boutgiftene. Men boutgiftstaket bør ikke være for høyt. For høyt boutgiftstak kan i seg selv virke prisdrivende i sentrale strøk, ved at det øker etterspørselen etter dyre boliger. I tillegg kan det få svært store budsjettmessige konsekvenser.

Slik bostøtteordningen fungerer, så vil heving av boutgiftstaket også heve inntektsgrensen. Dette er en fordel, da lavt inntektstak også er et problem med ordningen. Vi vil derfor foreslå en heving av boutgiftstaket.

7.3.6. *Regionale forskjeller*

Problemet med at bostøtteordningen ikke tar hensyn til de store geografiske forskjeller i pris på eide og leide boliger, innebærer at personer på forskjellige geografiske områder med tilnærmet samme boligstandard kan ha svært ulike behov for støtte. En geografisk differensiering kan også være en måte å løse dette på. På bakgrunn av dette bør det vurderes å innføre en form for regional differensiering av bostøtte. Vi vil foreslå at priskurver for ulike regioner vurderes å legges til grunn for utmåling av bostøtte.

7.4. Budsjettmessige konsekvenser

7.4.1. *Datagrunnlag*

Man kan ikke beregne eksakt hva endringer i bostøtteordningen vil koste. I så fall måtte en rekke størrelser være kjent, med hensyn til inntekter, boutgifter boforhold og husholdssammensetning for hushold som ennå ikke har søkt. De fleste av disse opplysningene finnes ikke i noe register. For likevel å kunne begrunne kostnadsanslag baserer vi oss på registeropplysninger om bostøttesøkere og mottakere av sosialhjelp, sammen med surveyundersøkelser og opplysninger fra vår egen undersøkelse av enkeltsaker. Alt dette kan kaste et lys over situasjonen til- og forekomsten av husstander med lav inntekt og høye boutgifter, og gi grunnlag for å kvalifisere antakelsene. Inntekts- og formuesundersøkelsen blir også en sentral del av utgangspunktet.

Sosialhjelpsregisteret sammenkoplet med inntektsdata fra likningsregisteret gir oss en del opplysninger om husholdets sammensetning, trygdeytelser og inntekt. Registeret har imidlertid ikke opplysninger om finansiering eller boutgifter for øvrig for de sosialhjelpsmottakerne som ikke har søkt om bostøtte. Noen surveyundersøkelser kombinerer opplysninger om finansiering mv. med opplysninger om sosialhjelp, men antallet som oppgir at de har mottatt sosialhjelp blir nesten alltid for lite til at det kan brukes som grunnlag for en analyse. I Boforholdsundersøkelsen 1995 (BU95) foreligger det registerbaserte opplysninger om hvem som mottar sosialhjelp, så vel som opplysninger om boligkvalitet. Finansieringskilder er imidlertid dårlig spesifisert. En svakhet ved landsomfattende

surveyundersøkelser, er også at de ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de vanskeligst stilte. Vi må dermed anta at de vanskeligst stilte sosialhjelpsmottakerne også er underrepresentert.

Ved å koble sammen sosialhjelpsregisteret og bostøtteregisteret, har vi fått opplysninger om boutgifter mv. for de sosialhjelpsmottakerne som mottar bostøtte. Videre har vi beregnet boutgifter for sosialhjelpsmottakere som ikke har søkt bostøtte, på bakgrunn av gjennomsnittstall for bostøttesøkere i hushold av tilsvarende størrelse, med samme eierforhold og i samme kommuneklasse. Der det er behov for det supplerer vi videre med opplysninger fra case-analysen, og med antakelser basert på mer generelle trekk ved befolkning og boligmasse.

7.4.2. Underforbruk av bostøtte blant sosialhjelpsmottakere

Resonnementet for å komme fram til et anslag på underforbruket av bostøtte blant mottakerne av sosialhjelp, har følgende struktur:

Sosialhjelpsmottakere som etter inntekter og antatte boutgifter skulle kunne få bostøtte
– Dem som ikke er berettiget på grunn av krav til boligen
<hr/>
= Sosialhjelpsmottakere som reelt er bostøtteberettiget
– Dem som får bostøtte
<hr/>
= Underforbruk

Dette resonnementet må gjøres separat for eiere, borettslavere og leiere, fordi avgrensningen av hvilke boliger som kan gi grunnlag for bostøtte er ulik for disse tre gruppene.

Avgrensning av dem som skulle kunne få bostøtte sett ut fra bare inntekter og utgifter

Ved hjelp av registrene har vi beregnet en simulert bostøtte for alle som mottok sosialhjelp i 1998. Før vi tar hensyn til kravene til bolig, finner vi at til sammen ca 64 000 sosialhjelpsmottakere skulle kunne motta bostøtte. Dette ser vi ut fra de inntektene de har og hva vi antar om deres boutgifter⁸. Videre har vi tatt hensyn til at de enten må ha trygd som berettiger til bostøtte, barn i husholdet eller motta sosialhjelp over lang tid⁹. Det vi imidlertid vet lite om, er i hvilken grad bostøttesystemets boligkrav oppfylles. For dette må vi referere oss til de generelle utvalgsundersøkelsene (Boforholdsundersøkelsen 1995, Levekårsundersøkelsen 1997 og Gallups boligrettede omnibusundersøkelse fra 1997).

Fordeling på eierforhold

På bakgrunn av likningsopplysninger for 1998 har vi identifisert sosialhjelpsmottakere som liknes for formue i form av andel i boligbyggelag eller egen bolig. Vi forutsetter at disse bor i slike boliger, og at de som ikke har slik formue bor til leie. Vi finner da følgende fordeling på eierformer:

⁸ Se avsnitt 7.4.7 om feilkilder angående metoden for å simulere boutgifter.

⁹ Kravet er at sosialhjelp skal være eneste inntektskilde. Det kan vi ikke identifisere i registeret, men vi har en tilnærmet operasjonalisering som inkluderer personer som mottar sosialhjelp i mer enn 7 måneder med minst 3000 kr. pr. måned i gjennomsnitt, som har sosialhjelp oppgitt som viktigste inntektskilde og ikke har trygd eller sykepenger, og inntekt i henhold til likningsregisteret på mindre enn 12 000 kroner for 1998.

Tabell 7.4.2.1 sosialhjelpsmottakere fordelt på eieforhold. Prosent.

	Selveiere	Borettslag	Leiere
Sosialhjelpsmottakere med inntekt lav nok til å kunne få bostøtte	8	7	85
Sosialhjelpsmottakere som i følge alle tilgjengelige register- og likningsopplysninger kan være aktuelle for bostøtte	10	10	79
BU95: Alle sosialhjelpsmottakere	27	15	59
BU95: Sosialhjelpsmottakere med inntekt lav nok til å kunne få bostøtte	11	15	74

Vi ser at registeret viser en leieandel på ca. 85% blant de sosialhjelpsmottakerne som har så lav inntekt at de kan være kvalifisert til bostøtte. I BU95 er andelen leiere blant dem som mottar sosialhjelp 59%, mens selveiere utgjør 27% og borettslavere 15%. Ser vi bare på dem som har husholdsinntekt under bostøttesystemets grenser, er leieandelen imidlertid oppe i 74%. En viss underrepresentasjon av leiere synes ikke urimelig på bakgrunn av frafallet i BU95, og dette synes å kunne forklare det meste av uoverensstemmelsen. I våre detaljerte undersøkelser i kommunene har vi trukket et lite, tilfeldig utvalg saker. Her finner vi 91% leietakere og 9% som bor i selveid bolig.

Anslag på andel som er boligmessig kvalifisert

Borettslavere og alle trygdede med inntekt inntil 1,3 ganger minstepensjon er i utgangspunktet boligmessig kvalifisert til bostøtte. For eiere og leiere for øvrig avhenger det av husbankfinansiering eller av hvem som er utleier. Andelen husbankfinansierte selveierboliger er tidligere anslått til ca. 12% (Barlindhaug 1998, Husbanken 1998). Det kan være grunn til å tro at en større andel enn dette av sosialhjelpsmottakerne som bor i eid bolig har husbanklån, i og med at husbankfinansieringen retter seg mot den mer nøkterne delen av boligmarkedet. Vi vil derfor anslå at 20% av dem har bolig med husbanklån. Videre mottar et betydelig antall vanskeligstilte i selveid bolig etableringslån. Vi skal ut fra nedenstående tabell begrunne en antakelse om hvor mange dette kan utgjøre.

Tabell 7.4.2.2 Andel med etableringslån og husbanklån blant sosialhjelpsmottakere i eid bolig som har søkt bostøtte. Prosent.

	Har lån direkte fra Husbanken	Har etableringslån fra kommunen men ikke lån direkte fra Husbanken
Alle som har søkt bostøtte (34 900)	36	16
Bostøttesøkere som mottar sosialhjelp (5 400)	48	24
Søkere som ikke er fritatt fra boligkravene (6600)	35	14
Søkere som ikke er fritatt fra boligkravene, og som mottar sosialhjelp (1000)	43	21

Vi ser at de søkerne for hvem etableringslånet kvalifiserer boligen til bostøtte, gjennomgående er om lag halvparten så mange som dem hvis bolig er kvalifisert gjennom andre husbanklån. Hvis vi forutsetter at denne tendensen er den samme for lavinntektshushold

generelt, og som ovenfor antar at 20% av lavinntektshusholdene har husbanklån, skulle ytterligere 10% kunne komme inn i bostøtteordningen takket være etableringslån.

Vi ser av BU95 at 99% av selveierboligene totalt sett og 92% av selveierboliger eid av sosialhjelpsmottakere tilfredsstillt kravene til teknisk standard og areal. Ut fra dette synes det rimelig å anslå at så mange som 30% av de sosialhjelpsmottakerne som har eid bolig, også vil være boligmessig kvalifisert til bostøtte.

Det framgår også av BU95 at omkring 20% av de sosialhjelpsmottakerne som leier bolig, leier av kommunen eller av en andelseier i et borettslag. Dette synes som en rimelig andel ut fra at kommunale boliger utgjør anslagsvis 15 – 16% av leieboligene i landet, og vi kan forvente at sosialhjelpsmottakere i større grad enn andre bor i slike boliger. Vi vil anta at disse boligene generelt tilfredsstillt kravene til areal og teknisk standard, bortsett fra at en del av dem er ett-roms boliger. I følge BU95 bor ca. 9% av sosialhjelpsmottakerne i ett-roms bolig. Imidlertid vil en del av det private leiemarkedet bestå av sokkelboliger i husbankbelånte eneboliger, som dermed også er kvalifisert for bostøtte. Vi vil derfor anta at i størrelsesorden 20% av de som bor til leie, ville være berettiget til bostøtte etter reglene i 1998. Vi kan da gjøre en oppstilling som i tabell 7.4.2.3.

Tabell 7.4.2.3 Anslag på antall hushold som antas å kunne få bostøtte etter eieforhold:

	Trygdedeu . 1,3 mp som eier	Andre selveiere	Boretts- havere	Trygdedeu . 1,3 mp som eier	Andre leietakere	Totalt
Antall som er husstandsmessig og økonomisk berettiget	2 500	4 100	6 600	10 400	40 100	63 700
Andel som er boligmessig berettiget	100%	30%	100%	100%	20%	
Anslått antall mulige bostøttemottakere	2 500	1 200	6 600	10 400	8 000	28 700
Mottakere i følge registeret	2 100	1 700	5 200	6 400	8 200	23 600

Vi ser altså at det i to av gruppene tilsynelatende ikke er noe underforbruk i det hele tatt, men at antallet mottakere tvert i mot er større enn vi skulle forvente. Med hensyn til hushold som eier sin egen bolig tyder dette på at de ordningene som kvalifiserer boligen til bostøtte, altså etableringslån og andre husbanklån, i enda større grad enn vi har forutsatt, treffer sosialhjelpsmottakere. Dersom vårt resonnement for øvrig er riktig, betyr 1 700 bostøtteberettigede sosialhjelpsmottakere i denne gruppen at over 40% av de sosialhjelpsmottakerne i eid bolig som for øvrig kan ha rett til bostøtte, har en bolig som også fyller kravene.

Når det gjelder leietakerne, har vi hittil basert oss på at gruppen av sosialhjelpsmottakere er forholdsvis homogen, dvs. at det ikke er noen samvariasjon mellom husholdningenes strukturelle kvalifisering til systemet og boligens tekniske kvalifisering. Men det kan tenkes at de som har en husholdssammensetning som kan berettige til bostøtte, stort sett er de samme som bor i boliger som kvalifiserer til bostøtte. Vi har liten empiri om dette, i og med at registrene ikke inneholder opplysninger om boligene. Det er imidlertid grunn til å anta at boligtype og standard til en viss grad varierer med husholdssammensetning og -størrelse. Vi

har imidlertid opplysninger fra likningsregisteret som gir en viss informasjon om eieform, som det framgår av tabellen nedenfor:

Tabell 7.4.2.4 Husholdsgruppe etter eieform – hushold som har mottatt økonomisk sosialhjelp. Prosent.

	Trygdedeu . 1,3 mp som eier	Andre selveiere	Boretts- havere	Trygdedeu . 1,3 mp som leier	Andre leietakere	Totalt
Eldre over 65	20,3	2,1	5,7	21,1	0,5	3,3
Uføre u.65 m. barn	21,4	2,8	5,5	13,2	0,5	2,6
Uføre u.65 u. barn	52,7	11,4	21,5	63,0	4,2	12,2
Etterlattepensjonister	5,7	1,2	1,9	2,8	0,2	0,7
Enslige forsørgere		29,9	25,8		17,3	17,1
Barnefamilier		17,6	13,2		7,7	8,1
Langtids sosialhjelp		2,4	3,7		10,6	8,2
Andre bostøtteaktuelle		7,8	8,9		9,7	8,5
Uten rett til bostøtte		24,8	13,8		49,3	39,3
N	2 849	9 964	10 600	11 018	95 367	129 798

Vi ser at 49% av dem som bor til leie har en slik husholdssammensetning at de i utgangspunktet ikke er berettiget til bostøtte. Den tilsvarende andelen er 25% blant dem som eier egen bolig og 14% blant borettsøverne. Vi har altså en stor mengde sosialhjelpsmottakere som er leietakere, og som vi vet ikke kan inngå i de 8 200 som var husholdsmessig og økonomisk kvalifisert i henhold til tabell 7.4.2.3.

Sosialhjelpsregisteret viser at 62% av disse leietakerne som ikke antas å kunne få bostøtte er enslige, mot 52% i hele populasjonen av sosialhjelpsmottakere. Det er da rimelig å anta at disse i noe større grad enn andre bor i små boliger eller hybler, slik at en uforholdsmessig stor del av de boligene som ikke er bostøtteberettiget beboes av personer som heller ikke er det. I så fall er det en større andel av leietakerne enn hva vi først anslo, som både er bostøtteberettiget med tanke på husholdssammensetning, og som samtidig bor i kvalifiserte boliger. Vi har ikke grunnlag for å kvantifisere dette, men ser at resonnementet et stykke på vei imøtekommer den tilsynelatende uoverensstemmelsen mellom modellberegningen og registerets fasitall.

Av dette synes vi å kunne slutte at underforbruket av bostøtte blant sosialhjelpsmottakere i 1998 totalt sett lå i størrelsesorden 15 - 20%. Det synes imidlertid å være større blant leietakere enn blant sosialhjelpsmottakere i selveid bolig eller borettslag. Dette harmonerer også bra med hva vi har funnet i studien av kommunal praksis. I den grad vi finner et underforbruk, er dette særlig knyttet til langtidsmottakere av sosialhjelp. Men situasjonen deres er vel så ofte at de bor i boliger som er for små eller på andre måter ikke tilfredsstillende kravene for å få bostøtte.

Denne betraktningen baserer seg på de reglene som gjaldt i 1998. Siden da er inntektsgrensen for hushold uten trygd øket betraktelig (fra 107 100 til 133 000 for en persons hushold, og en noe mindre økning for større hushold). Dette åpnet bostøtteordningen for 6 - 7% flere hushold enn tidligere (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1996). Samtidig ble reglene for hvilke boliger som berettiget til bostøtte endret hva gjelder leieboliger. Dette ser vi igjen som en noenlunde tilsvarende økning i antall leietakere i bostøttestatistikken fra 1998 til 1999. Men

det er også grunn til å tro at det har ført til noe større underforbruk. Kommunenes svar i surveyundersøkelsen viser at mange oppfatter de endringene ordningene har gjennomgått i de senere årene som problematiske, i den forstand at de har liten oversikt over hva som egentlig gjelder. Dette underbygges også av funn fra casestudien. I den grad kommunene misforstår regelverket, finner det for komplisert å forholde seg til, eller forholder seg til gamle regler, vil vi forvente at det i en del tilfelle ikke blir tatt initiativ til å søke om bostøtte selv om klienten strengt tatt kunne være kvalifisert. Dette vil i så fall generere underforbruk.

Konklusjon

Alt tatt i betraktning anslår vi underforbruket av bostøtte blant sosialhjelpsmottakere til ca. 20%. Det knytter seg usikkerhet til tallet fordi det er gjort betydelige endringer i bostøtteordningen siden 1998, og fordi det foreligger begrenset empiri over i hvilken grad hushold som faller ut av bostøtteordningen på grunn av krav til husholdssammensetning heller ikke bor i boliger som ville kvalifisere. Vi har også funnet at kommunene anser bostøttens regelverk som komplisert, hvilket kan bidra til å øke underforbruket.

7.4.3. Administrative endringer

Bruk av dagens inntekt

En sideeffekt av å legge aktuell inntekt til grunn for bostøtteberegningen i et større antall saker, vil være at bostøtten vil gå ned dersom satsene i systemet for øvrig holdes konstante. Inntektsbegrepet som brukes i bostøtteberegningen er to år gammelt og vil for de fleste være lavere enn den aktuelle inntekten. I følge likningsregisteret og bostøtteregisteret var registerinntekten for 1998 gjennomsnittlig 24% høyere enn den inntekten som ble brukt i beregningen av bostøtte for 1998¹⁰. En simulering på registrene antyder at det samlede bostøttevolumet som følge av en slik inntektsøkning ville reduseres med ca. 490 millioner kroner for dem som søkte bostøtte i 1998. Om lag 120 millioner av dette kommer fra søkere som mottar sosialhjelp.

Konklusjon

Bruk av dagens inntekt for alle vil føre til lavere bostøtte fordi inntekten gjennomgående vil være høyere. For søkere med inntektsnedgang kan det være fordelaktig.

Månedlige utbetalinger

En eventuell omlegging av utbetalingsrutinene vil ikke ha noen konsekvenser for utmålingen av bostøtte, men vil kanskje kunne føre til at bostøtten i noen tilfelle oppleves som mer funksjonell av sosialkontorene. Dette kan bidra til å stimulere til økt søkning. Videre kan samordning av sosialhjelp og bostøtte være vanskelig i tilfelle der bostøtte som utbetales til mottakeren raskt brukes opp. Dersom mottakeren står uten midler måneden etter at bostøtten kom, vil ikke sosialkontoret kunne ta bostøtten med som inntekt annet enn i den måneden den ble utbetalt, fordi pengene faktisk er brukt opp. Månedlige utbetalinger vil gjøre det lettere for sosialkontoret å ta hensyn til bostøtte, og derved kunne medføre besparelser i sosialhjelpsutgiftene.

¹⁰ Denne inntekten er i hovedsak hentet fra likningsregisteret for 1996, men erstattet med inntekt oppgitt av søkeren i ca. 1,5% av sakene. Dette skal gjøres når faktisk inntekt er 90% av registerinntekten eller mindre. Våre registre er tatt ut før klagebehandling, og mengden saker med faktisk inntekt lagt til grunn øker betydelig som følge av klagebehandlingen.

Det lar seg neppe gjøre å tallfeste noen forventning til hva månedlig utbetaling kan gjøre med underforbruket, men vi kan gjøre visse forutsetninger. Dersom underforbruket blant sosialhjelpsmottakere er på 15 – 20 prosent og et tiltak som dette fører til en halvering, betyr det at bostøtten til sosialhjelpsmottakere øker med omkring 10%, dvs. med et beløp i størrelsesorden 35 - 40 millioner kroner. Dette vil i så fall være fordelt på 2 000 – 2 500 mottakere. Det synes rimelig å anta at minst like store beløp vil kunne spares inn på sosialhjelp, dels til de samme mottakerne, og dels i form av bedret samordning med sosialhjelp til andre mottakere som allerede mottar bostøtte.

En omlegging til månedlige utbetalinger vil for øvrig innebære økte administrasjons- og transaksjonskostnader, men også finansiell besparelse i og med at betalingstidspunktet for en betydelig del av bostøtten blir senere.

Konklusjon

Månedlige utbetalinger vil kunne bidra til å redusere underforbruket, og kan tenkes å føre til at 2 000 – 2 500 sosialhjelpsmottakere får 35 – 40 millioner mer i bostøtte. Det vil neppe bety noe økonomisk for andre grupper.

7.4.4. Endringer i regelverket vedrørende boligen

Husbankfinansiering eller annet nøkternhetskrav

Tekniske krav som stilles til boligen skal skille bostøtteberettigede boliger fra andre boliger som vurderes å være av for dårlig kvalitet. Dette kan sies å uttrykke den ene siden av bostøttens funksjon som boligpolitisk virkemiddel. Som det framgår av tabellen nedenfor, ser det ut til å være en forholdsvis liten andel av den totale boligmassen som faller ut av systemet på grunn av dette, men det er indikasjoner på at sosialhjelpsmottakere i større grad enn andre bor i slike boliger.

Tabell 7.4.4.1 Andel av boligene som tilfredsstillte tekniske krav, for sosialhjelpsmottakere og andre. Prosent.

	Mottar sosialhjelp	Mottar ikke sosialhjelp	Alle
Tilfredsstillte ikke krav	14	5	6
Tilfredsstillte krav	86	95	94
N	232	3541	3773

Kilde: BU95

Kravet om finansiering gjennom Husbanken eller Landbruksbanken er derimot en avgrensning som stenger flere boliger ute enn den slipper inn. Nøkternhetskravet som tenkes ivaretatt ved at boligen tilfredsstillte husbankens regler for belåning er den andre delen av bostøttens boligpolitiske profil.

Virkning for selveierboliger

Med utgangspunkt i at husbanklån påhviler i størrelsesorden 12% av de eide boligene, kan vi konstatere at potensialet for tilvekst av bostøttehushold ved å lempe på denne regelen er betydelig. Vi la tidligere Husbankens finansieringsandel til grunn for resonnetet om størrelsen på underforbruket av bostøtte. Motsatt vil de som er utestengt fra bostøtten på

grunn av dette kravet kunne komme inn dersom det oppheves eller erstattes med noe annet. Gitt at boutgifter, vilje til å søke bostøtte og evne til å oppfylle kravene til husstand og inntekt er uavhengig av finansieringen, skulle vi kunne se en åttedobling av bostøtten til eide boliger, samt en viss vekst i bostøtten til privat utleide boliger. Blant sosialhjelpsmottakerne ville det dreie seg om i størrelsesorden 80% av de sosialhjelpsmottakerne som bor i eid bolig. Vi skal nedenfor forsøke å presisere anslaget noe bedre.

Vi tar utgangspunkt i det samlede antall lavinntektshushold (inntekt under bostøttesystemets inntektsgrense i 1998) og regner videre derfra etter følgende modell:

- Samlet antall lavinntektshushold i eid bolig
- Dem som ikke er berettiget på grunn av andre krav til boligen enn finansiering
- Dem som er kvalifisert til bostøtte uansett bolig
- Dem som uansett faller ut på grunn av husstandssammensetning
- Dem som allerede har søkt bostøtte

- = Potensielle nye søkere

Vi vil anta at de nye søkerne forholder seg omtrent som de nåværende med hensyn til hvor mange som får bostøtte og hvor mye. Samtidig må vi anta at de som har fått avslag på grunn av krav til boligen, nå får innvilget bostøtte.

Til Boforholdsundersøkelsen 1995 er det konstruert vektorer som representerer forholdstallet mellom personene i undersøkelsens husholdninger og den faktiske befolkning etter en viss stratifisering. Ved hjelp av disse vektene kommer BU95 fram til et totalt antall husholdninger på 1,89 millioner. Dette anslaget er antakelig noe høyt for 1995. Ut fra BUMOD (Bustadmarknadsmodellen, se Rødseth et al 1997) har vi fått beregnet boligveksten siden 1990. Med utgangspunkt i dette og husholdningstallet fra folke- og bolig tellingen 1990 kommer vi til et antall bolighusholdninger for 1998 på 1,85 millioner, som vi vil legge til grunn i det følgende.

I følge inntekts- og formueundersøkelsen for 1996, hadde om lag 24% av landets husholdninger inntekter i 1996 som lå under 1998-reglens inntektsgrenser i bostøttesystemet, mens om lag 25% hadde inntekter under de grensene som senere er gjort gjeldende (endringen gjelder først og fremst små husholdninger uten trygd). Med 1,85 millioner husholdninger totalt utgjør dette ca. 460 000 lavinntektshushold. I sin undersøkelse av boforholdene for husstander med lav inntekt fant Hansen og Knudtzon (1997) at vel 52 000 familier i Oslo hadde så lav inntekt i likningsregisteret for 1993. Data til denne undersøkelsen ble samlet inn gjennom en postenquète til nær 4000 hushold og materialet var derfor beheftet med svært lav svarprosent. Undersøkelsen viste en eierfrekvens blant lavinntektshusholdene i Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen på 19%. I BU95 er det 39% boligeiere blant husholdninger med inntekter lave nok til å kvalifisere for bostøtte. Vi har tidligere antatt at leietakere kan være noe underrepresentert i BU95. Eierandelen er under alle omstendigheter vesentlig lavere blant dem med lav inntekt enn i befolkningen for øvrig, og vi vil derfor ikke forvente at mer enn i størrelsesorden 35% eller ca. 160 000 av lavinntektshusholdene bor i eid bolig.

Vi så i avsnittet om underforbruk ovenfor, at bare en ubetydelig andel av de eide boligene i følge BU95 støter mot den avgrensningen som kan tenkes å ligge i tekniske kvalitetskrav og

arealkrav til boligen. Vi vil derfor ikke redusere anslaget på mulige bostøtteaktuelle hushold ytterligere på grunn av disse kravene.

Hvis vi ser på sammensetningen av husholdene i BU95 antyder den at om lag 57% av de husholdene som har eid bolig og lav nok inntekt, kan være kvalifisert til bostøtte på et slikt grunnlag at de vil omfattes av de nå gjeldende kravene til boligen. Ca. 27% er støtteberettiget uavhengig av boligkrav fordi de er pensjonister med inntekt under 130% av minstepensjon, mens 16% ikke kan få bostøtte uansett fordi husholdningen ikke har støtteberettigede personer. Ved dette reduseres tilfanget av lavinntekts-hushold i eid bolig for hvem finansieringskravet spiller noen rolle, til i størrelsesorden 91 000. Terminregistre for 1998 har 135 000 søkere til bostøtteordningen. Av disse bor 34 900 i selveid bolig. Av disse igjen er ca. 21 000 eldre og uføre med mindre enn 130% av minstepensjon. Ca. 13 900 er enten hushold med barn eller trygdede med høyere inntekt, og er altså pr. i dag bundet av kravene til boligen. De må da være blant de 91 000 vi fant ovenfor. Vi har da et mulig tilfang av nye søkere i eide boliger på ca. 75 000 - 80 000.

Ca. 6 000 av de 13 900 søkerne som bor i eid bolig får bostøtte, til sammen ca. 76 millioner kroner pr. år. I tillegg har ca. 3 400 søkere fått avslag bare på grunn av at boligen ikke fyller kravene. Etter det vi har sett ovenfor, må vi anta at dette i hovedsak skyldes manglende husbanktilknytning, og det er rimelig å regne med at også disse søknadene blir innvilget dersom husbankkravet fjernes. Samlet utmålt bostøtte for disse husholdene (dersom de ikke hadde blitt hindret av boligkravene) er ca. 3,4 millioner kroner, slik at vi får en samlet potensiell bostøtte til allerede kjente søkere på ca. 80 millioner kroner.

Vi har tidligere antatt at boutgiftene til hushold som har husbanklån er noe lavere enn for de øvrige. Det peker i retning av at de nye sakene som ville komme til hvis husbankbindingen forsvant, gjennomgående ville ha noe høyere boutgifter og at støttebeløpene gjennomsnittlig ville være noe høyere enn i de sakene som nå behandles. Samtidig er det rimelig å anta at en del av dem som etter alle avgrensingsreglene er kvalifisert til å få bostøtte, likevel unnlater å søke fordi de ser at de ikke vil få støtte på grunn av forholdet mellom inntekter og boutgifter. Når en del av de søknadene som ville blitt avslått aldri blir sendt, betyr det at andelen av faktisk innsendte søknader som innvilges, er høyere enn den andelen som ville bli innvilget av alle de potensielle nye søknadene. Dette er vanskelig kvantifiserbart, men det synes i det store og hele ikke urimelig å forutsette at utbetalt bostøtte *pr. søker* bør ligge i samme eller noe lavere størrelsesorden blant de nye søkerne som kommer til, sammenliknet med dem som allerede er omfattet av ordningen og faktisk søker. Med denne antakelsen kan vi anslå at dersom mengden søkere i denne gruppen – de som nå er avhengig av husbanklån for at boligen skal godkjennes – nær syvdobles fra snaut 14 000 til ca. 91 000, vil utbetalingen til gruppen øker tilsvarende, fra 80 millioner til i størrelsesorden 520 millioner kroner.

Merkostnaden ved å fjerne kravet om husbankfinansiering blir i så fall i størrelsesorden 440 millioner kroner for husstander i eide boliger. Et alternativt nøkternhetskrav enten i form av utelukkelse av boliger over et visst areal eller avkorting av bostøtten til slike boliger, vil kunne begrense utgiftsøkningen noe. Det har tidligere (Husbankens rapport 32/98) blitt konstatert at det tilgjengelige datamateriale i BU95 og andre steder ikke er godt nok til å kvantifisere hvor mange av de aktuelle boligene som kan rammes av en slik begrensning. I og med boutgiftstak og den strenge inntektsmessige behovsprøvingen synes det rimelig å anta at en øvre standardavgrensning vil være utslagsgivende i forholdsvis få saker. En slik regel bør derfor sees mer i et legitimitetsmessig enn et kostnadsmessig perspektiv.

Virkning for leide boliger

Virkningen for potensielle bostøttemottakere i leid bolig er vanskeligere å anslå, fordi en del faktorer vi har lite spesifikk kunnskap om, må antas å ha større betydning. Også her tar vi utgangspunkt i det samlede antall lavinntektshushold, og regnemodellen inneholder de samme elementene som ovenfor. Det er imidlertid større usikkerhet om hvor stor del av boligene som vil tilfredsstille de tekniske kravene, og vi velger derfor å drøfte de ulike faktorene i en litt annen rekkefølge:

- Samlet antall lavinntektshushold i leid bolig
- Dem som uansett faller ut på grunn av husstandssammensetning
- Dem som er kvalifisert til bostøtte uansett bolig
- Dem som ikke er berettiget på grunn av andre krav til boligen enn finansiering
- Dem som allerede har søkt bostøtte

- = Potensielle nye søkere

Vi tar utgangspunkt i at inntekts- og formuensundersøkelsen gir oss 460 000 lavinntektshushold. Andelen leietakere blant lavinntektshushold i BU95 er ca. 46%. Ut fra vår tidligere antakelse om underrepresentasjon av leietakere vil vi imidlertid anslå andelen til ca. 50%. Det gir oss et anslag på 230 000 lavinntektshushold som bor i leid bolig.

I følge BU95 skal mellom 40 og 50% av alle lavinntektshushold i leid bolig være hushold uten barn eller trygdede medlemmer. Videre skal vel 20% være pensjonister under 130% av minstepensjon. Disse er bostøtteberettiget uansett boligkrav. Vi har da at 60 – 70% av de opprinnelige 230 000 kan være i den situasjon at en endring i boligkravet ikke spiller noen rolle. Vi står i så fall tilbake med 90 000 – 95 000 hushold i leieboliger som må antas å være kvalifisert til bostøtte bare hvis boligen deres tilfredsstiller kravene.

Dersom kravet om husbankfinansiering fjernes, vil det også for leieboliger være de rent tekniske kravene som avgjør om boligen kvalifiserer for bostøtte eller ikke. BU95 antyder at fem av seks leide boliger generelt, og fire av fem som leies av lavinntektshushold, tilfredsstiller kravene. Vi vil legge til grunn at ca. 80% av de leieboligene som leies av lavinntektshushold tilfredsstiller kravene.

Vi vet lite om i hvilken grad de som kan bli bostøtteberettiget på denne måten bor i boliger som vil tilfredsstille de tekniske kravene. Om det er liten samvariasjon mellom husholdets kvalifisering og boligens kvalitet, vil 80% av de husholdningene som vi ovenfor fant var avhengig av en bolig som oppfylte kravene, også ha det. I forbindelse med vurderingen av underforbruk har vi pekt på visse forhold som antyder en viss samvariasjon. 80% av 95 000 hushold som vi fant ovenfor er 76 000 hushold. Vi antar at dette tallet er for lavt, og vil derfor ta utgangspunkt i at 85 000 hushold i leide boliger ville være bostøtteberettiget dersom finansieringskravene som gjaldt i 1998 bortfalt i sin helhet. Da bør vi ha in mente at hvis det er slik at de husholdene som kan få bostøtte i enda større grad enn vi har forutsatt bor i boliger som er kvalifisert, vil antallet kunne være opp mot 100 000.

Bostøtteregisteret inneholder 65 600 hushold i leide boliger, hvorav ca. 24 400 har slike husholdnings- og inntektsforhold at de bare får bostøtte i en bolig som tilfredsstiller kravene for å få støtte. 16 600 av disse igjen får bostøtte. I tillegg får ca. 3 000 søkere avslag under henvisning til kravene til boligen. I tråd med tankegangen i forrige avsnitt vil vi anta at 80%

eller 2 400 av disse vil tilfredsstillere kravene dersom finansieringsvilkåret oppheves. Da har vi 19 000 hushold som allerede har søkt, og som vi må regne med er blant de 85 000 vi kom fram til ovenfor. I så fall er det omkring 66 000 nye søkerhushold i leid bolig som vil kunne komme til som følge av at kravet om husbankfinansiering oppheves. På samme måte som i vurderingen av eide boliger ovenfor, tar vi utgangspunkt i at nye potensielle søkerne får den samme gjennomsnittlige bostøtte pr. søknad som de 24 400 faktiske bostøttesøkerne som er i samme situasjon som dem. Da får vi en samlet bostøtte til disse nye husholdene på ca. 610 millioner kroner. Som vi skal se nedenfor, må imidlertid en betydelig andel av disse nye husholdene være sosialhjelpsmottakere. Vi vil se at sosialhjelpsmottakere i leide boliger på grunn av lavere inntektsnivå er berettiget til vesentlig høyere bostøtte i gjennomsnitt enn dagens bostøttemottakere. Simuleringene gir oss 35 000 hushold som mottar sosialhjelp og som ikke har søkt bostøtte, men som skulle kunne få det dersom de har en kvalifisert bolig. Samlet bostøtte til disse er i følge simuleringen ca. 640 millioner kroner. Vi holder fast ved at bare 80% av leieboligene vil tilfredsstillere de rent tekniske kravene, og regner derfor med at ca. 28 000 av de nye søkerne kan være hushold med sosialhjelp som får til sammen 510 millioner kroner i bostøtte. Om vi legger dette til grunn, men stadig forutsetter at de øvrige 38 000 nye søkerne får samme gjennomsnittlige bostøtte som dagens søkere, kommer vi til et totalt anslag på ca. 860 millioner kroner.

Virkning for sosialhjelpsmottakere

A. I selveid bolig:

Av ca. 12 800 hushold i eid bolig som mottar sosialhjelp, har ca. 3 800 også bostøtte, mens ca. 1 600 har søkt og fått avslag. Ca. 600 av disse avslagene er begrunnet med at boligen ikke tilfredsstiller kravene. Simulering viser at ca. 270 av disse ville få bostøtte, med til sammen ca. 3,8 millioner kroner. En simulering på registrene antyder at om lag 4 700 av dem som ikke har søkt ville kunne få til sammen ca. 73 millioner i bostøtte, forutsatt at de har en bolig som tilfredsstiller kravene. Vi har lite data å støtte oss på for å gjøre spesifikke antakelser om sosialhjelpsmottakernes boliger. I BU95 tilfredsstiller 92% av de boligene som eies av sosialhjelpsmottakere de tekniske og arealmessige kravene, men denne fordelingen bygger på forholdsvis få observasjoner. En generell antakelse er at det noe oftere enn i befolkningen som helhet vil forekomme boliger som for eksempel har for lite areal eller bare er på ett rom, men innefor eiermarkedet vil dette allikevel være sjelden, og det kan vanskelig kvantifiseres. Om vi velger å anta at mellom 85% og 90% av sosialhjelpsmottakernes eide boliger tilfredsstiller de tekniske kravene, får vi at ca. 4 000 hushold i eide boliger skulle kunne få i størrelsesorden 60 millioner kroner i bostøtte, dersom husbankkravet oppheves og alle som kan få bostøtte søker.

B. I leid bolig:

En tilsvarende usikkerhet gjør seg i enda større grad gjeldende når det gjelder leietakerne. De fleste sosialhjelpsmottakene finnes i denne gruppen. Samtidig gir vår caseundersøkelse så vel som boforholdsundersøkelsen og andre undersøkelser oss grunn til å anta at disse i større grad enn andre har de dårligste boligene. Dermed må vi regne med at en betydelig andel av sosialhjelpsmottakerne i leide boliger kan støte mot tekniske boligkrav selv om finansieringskravet oppheves. Simulering på registeret viser at ca. 35 000 leietakere som mottar sosialhjelp skulle kunne få ca. 640 millioner kroner i sosialhjelp med dagens husholdsavgrensning. På samme måte som vi gjorde ovenfor må vi nedregne tallet for ulike forhold som diskvalifiserer hushold fra bostøtte. Hvis bare 80% av boligmassen tilfredsstiller krav som allikevel vil gjelde, må vi redusere anslaget tilsvarende, og kommer til en sluttsum i størrelsesorden 510 millioner kroner.

Konklusjon

Vi anslår kostnadene ved en generell opphevelse av kravet om bestemte lån til ca. 1,3 milliarder kroner, hvorav ca. 570 millioner kan gå til sosialhjelpsmottakere. Tallet er beregnet ut fra reglene i 1998, og liberaliseringen for hushold med barn i leid bolig fra 1999 av har allerede fanget opp noe av økningen.

Minstekrav til areal

Virkningen av å gjøre andre endringer i det boligrettede regelverket vil være av en mindre størrelsesorden enn virkningen av å endre på husbankbindingen, men de er også vanskeligere å identifisere.

En åpning for boliger under 40 kvadratmeter, som tilfredsstill de øvrige kravene, vil øke tilfanget av boliger som kan godkjennes noe. Vi vil basere vårt kostnadsanslag på hva BU95 sier om hvor utbredt boliger på under 40 kvadratmeter er. Vi antar at 40-kvadratmetersregelen bare vil være aktuell for boliger på 2 rom, og vil anslå den mulige økningen i antall bostøtteberettigede boliger ut fra følgende oppsett:

Samlet antall 2-roms boliger med bostøtte i dag
- Antall 2-roms som det gis bostøtte for i dag uavhengig av krav
<hr/>
= 2-roms som oppfyller krav og får bostøtte for i dag
* forholdstall mellom 2 roms boliger under 40 kvm
og 2 roms boliger over 40 kvm ihht. BU95
<hr/>
= Antall 2-roms under 40 kvm som ventes å få bostøtte etter endring

Det er grunn til å anta at de aller minste leilighetene er underrepresentert i boforholdsundersøkelsen, slik at man bør ta høyde at endringen kan bli større enn våre tall tilsier. Vi må også skjønsmessig korrigere for forventet sammensetning av husholdene som bor i de små boligene. Hvis mange av dem er i grupper som likevel ikke får bostøtte, må tilveksten være mindre.

I følge bostøtteregisteret er det ca. 47 500 hushold i to roms boliger som får bostøtte, til sammen ca. 640 millioner kroner. Trygdede med inntil 130% av minstepensjon utgjør ca. 36 200 hushold, og mottar vel 524 millioner av midlene. Disse er ikke bundet av arealkravet, og vi holder dem derfor utenfor i det videre resonnementet. Tilbake står da ca. 11 300 hushold som mottar ca. 116 millioner i bostøtte. Dette er de som er mest sammenliknbare med eventuelle nye hushold som kommer til ved en generell oppheving av minstearealet. De hører til de samme husholdsgruppene, og bor i 2 roms bolig, men den er over 40 kvm stor.

BU95 antyder at 10 prosent av alle 2 roms boliger som ellers tilfredsstill bostøttesystemets tekniske krav er på under 40 kvm. Hvis vi ser på boliger som beboes av lavinntektshushold, er andelen under 40 kvm opp mot 16%. Vi vil legge til grunn at opp mot 20% av to roms boliger med ellers bostøtteaktuelle hushold er under 40 kvm. Det vil si at antallet er i størrelsesorden 25% av antallet 2 roms boliger over denne grensen.

Vi vil da forvente at hvis arealkravet fjernes eller senkes vesentlig, får vi en tilvekst i antallet bostøttemottakere på omkring en fjerdedel av det antallet vi allerede har. Ut fra 11 300 eksisterende mottakere med en samlet tildeling på 116 millioner kroner ville dette gi oss

omkring 3 000 nye bostøttemottakere som følge av endringen, med en samlet bostøtte på i størrelsesorden 30 millioner kroner. -

Imidlertid er det grunn til å anta at bare et fåtall av disse små boligene er i borettslag, eller har husbankfinansiering. Endringen vil derfor ha liten virkning med mindre kravet om husbankfinansiering bortfaller. Den vil i så fall bare være effektiv for hushold med barn i leid bolig, som utgjør vel 4% av alle bostøttemottakere i 2 roms bolig, og 19% av dem som arealregelen kan være relevant for. Det synes rimelig å anta at andelen barnehushold i særlig små boliger er enda mindre, slik at det å fjerne arealkravet uten å fjerne finansieringskravet neppe berører mer enn noen få hundre hushold, og kostnaden vil være 5 – 6 millioner kroner eller mindre.

Men hvis finansieringskravet fjernes, vil det ytes bostøtte til flere 2 roms boliger over 40 kvadratmeter enn de 11 300 vi omtalte ovenfor. Vi antar at kommunale utleieboliger og husbankfinansierte sokkelboliger utgjør en betydelig andel av disse boligene. Disse er allerede omfattet av bostøtteordningen, og vi forventer derfor at økningen som følge av at husbankbindingen bortfaller, blir av en mindre størrelsesorden enn virkningen for bostøtten generelt som vi har vurdert foran. Vi legger til grunn at antall bostøtteaktuelle to roms boliger over 40 kvadratmeter øker med ca. 80%, fra vel 11 000 til ca. 20 000. Da vil økningen dersom arealgrensen senkes, på tilsvarende måte som vi resonnererte foran, bli ca. 25% av dette, eller i størrelsesorden 5 000 boliger. Med samme gjennomsnittlige bostøtte som i de 2 roms boligene som mottar støtte i dag, blir den samlede kostnaden i størrelsesorden 50 millioner kroner.

Imidlertid viser bostøtteregisteret at hushold som får bostøtte i leiligheter på mellom 40 og 50 kvm, har en gjennomsnittlig bostøtte som ligger 15% under gjennomsnittet for større 2 roms leiligheter. Dette kan indikere at anslaget ovenfor er for høyt, og kan justeres nedover mot 40 millioner kroner. Imidlertid er det ikke urimelig å vente at husholdene i leiligheter under 40 kvm. har særlig lave inntekter, noe som kan virke i motsatt retning. Vi velger derfor å holde oss til det høyeste tallet.

Virkning for sosialhjelpsmottakere

Det er grunn til å tro at en betydelig andel av de som bor i marginalt små boliger er sosialhjelpsmottakere. Vi har sett fra våre case-studier at nettopp slike boliger inngår i kommunen strategi for å bosette vanskeligstilte, særlig i Oslo. Tabellen nedenfor viser sammenhengen mellom antall rom i boligen og andel sosialhjelpsmottakere blant dem som får bostøtte i ulike kommunetyper.

Tabell 7.4.4.2 Andel sosialhjelpsmottakere blant dem som får bostøtte i boliger av ulik størrelse. Trygdede som ikke er bundet av arealkravet er holdt utenfor. Prosent.

Antall rom i boligen	Alle	Oslo	Storbyene	Omegns-kommuner	Andre større kommuner	Andre små kommuner
2	31.0	39.3	29.9	32.2	32.1	25.4
3	38.8	44.6	36.5	44.7	37.1	37.2
4+	38.7	47.0	37.5	44.2	36.9	37.2

Som det fremgår av tabellen er det ingen entydig sammenheng mellom andelen sosialhjelpsmottakere og boligens størrelse. Vi velger å anta at andelen sosialhjelpsmottakere blant dem som kommer inn hvis arealgrensen fjernes, er på omkring 35%, hvilket utgjør i

størrelseorden 1 400 personer. Deres forholdsmessige del av bostøtten vil da være omkring 14 millioner kroner.

Konklusjon

Vi anslår kostnaden ved å fjerne eller senke nedre arealgrense til i størrelseorden 50 millioner kroner, hvorav 14 millioner kroner kan komme sosialhjelpsmottakere til gode. Dette vil imidlertid ha liten betydning dersom ikke kravet til husbankfinansiering fjernes.

Antall rom

Vi vil forsøke å danne oss et bilde av hva det vil innebære hvis boliger på ett rom som for øvrig tilfredsstiller kravene, generelt inkluderes i bostøtteordningen. Da må vi for det ene anslå hvor mange boliger det dreier seg om, og for det andre gjøre en rimelig forutsetning om hvorvidt populasjonen av hushold og nivået på boutgifter i slike boliger er sammenliknbare med grupper som vi vet noe om.

Antall 1 roms boliger med lavinntektshushold
* Andel av husholdene som er avhengig av boligkrav
= 1 roms boliger som er holdt utenfor pr. i dag
* Andel bostøttmottakere i sammenliknbar gruppe boliger
= Antall boliger som kommer til pga. endringen

Ett-roms boliger utgjør i følge både BU95 og Gallup-undersøkelsen omkring 3% av boligene på landsbasis. BU95 finner ca. 8 % ett-roms boliger i Oslo, mens Gallup finner 7%. Omkring 80% av ett-roms tilfredsstiller kravene til å være en selvstendig bolig. 40% av disse igjen er på minst 40 kvadratmeter. Da står vi igjen med at litt over én prosent av landets boliger er ett-roms leiligheter som tilfredsstiller de øvrige standardkravene i bostøttereglene. Det dreier seg i så fall om 20 000 – 25 000 boliger. Ser vi bort fra kravet om minst 40 kvm, snakker vi i stedet om 50 000 – 60 000 boliger. Samtidig viser BU95 at det bor lavinntektshushold i tre av fire ett-roms leiligheter. Hvis vi antar at fordelingen av boligkvalitet er noenlunde lik mellom de som faller innenfor vårt lavinntektsbegrep og de beboerne i ett-romsleiligheter som ikke gjør det, kan vi redusere antallet bostøtteaktuelle ett-romsboliger med lavinntektshushold til 15 000 – 20 000 over 40 kvadratmeter, og til 35 000 – 45 000 hvis vi ser bort fra størrelsen.

Disse boligene vil vi anta er i stor grad bebodd av enslige. Både i BU95 og i Gallup er godt over halvparten av beboerne i ett-roms leilighet registrert som enslige uten pensjon. Imidlertid er antallet observasjoner svært lavt, og det er derfor vanskelig å bruke fordelingene derfra mer presist enn dette. Vi kan imidlertid bruke en beste tilnærming, ved å se på små boliger mer generelt, og på beboerne i ett- og to-roms boliger under ett. Vi vil så legge til grunn visse antakelser om hvordan beboerne i ett-roms boliger skiller seg fra beboerne i to-roms boliger.

Tabellen nedenfor bygger på BU95, og viser hvordan beboerne fordeles på ulike grupper som kan være interessante i denne sammenheng, når vi definerer små boliger etter tre ulike kriterier.

Tabell 7.4.4.3 Lavinntektshushold fordelt på relevante grupper i ulike utvalg små boliger. Prosent.

	Alle 1- og 2 roms boliger	Alle 1 roms boliger	Boliger under 50 kvm.	Boliger under 40 kvm.
Pensjonist inntil 1,3 mp	21	9	21	19
Hushold med barn i leid bolig	6	4	5	2
Bostøtteaktuelle som er bundet av krav til boligen	24	7	18	18
Enslige uten trygd	42	77	51	57
Andre som ikke kan få bostøtte i dag	7	3	5	4
Antall observasjoner	371	85	199	126

Kilde: BU95

Kolonnen for ett-roms boliger i denne tabellen bygger bare på 85 observasjoner, og vi ønsker derfor å basere vurderingen på andre data i tillegg. Som vi ser utgjør enslige uten trygd halvparten av alle beboere i boliger under 50 kvadratmeter, og 57% av beboerne i boliger under 40 kvadratmeter. Ser vi på ett- og to-roms boliger generelt, uavhengig av areal, er andelen enslige uten trygd 42%. Dette gir en viss støtte for en generell antakelse om at jo mindre boligen er, jo høyere er andelen enslige uten trygd. Vi vil derfor legge til grunn en antakelse om at enslige uten trygd utgjør 2/3 av beboerne i ett-roms leiligheter. Som vi ser av tabellen utgjør trygdede med inntekt opp til 1,3 minstepensjoner omtrent like mange som mulige bostøttemottakere som er underlagt boligkravene. Vi vil for våre formål anta at den siste tredelen av beboerne i ett-roms leiligheter består av disse to gruppene, slik at trygdede med inntekt opp til 1,3 minstepensjoner utgjør ca. 20%, og at mulige bostøttemottakere som er bundet av boligkrav utgjør ca. 15%.

Vi antar dermed at omkring 15% av alle lavinntektshushold som bor i ett-roms boliger kan være aktuelle som nye bostøttesøkere. Dette vil i så fall dreie seg om 2 000 – 3 000 hushold hvis kravet om 40 kvm stadig gjelder. Uten dette kravet kan det være snakk om 7 500 – 8 500 hushold. Dette er imidlertid hushold som kan søke, ikke som vil få innvilget bostøtte. Vi vet for lite om disse husholdenes inntekter og utgifter til å kunne simulere en bostøtteberegning. I stedet vil vi ta utgangspunkt i 2-roms boliger, og undersøke hvor stor andel de som oppnår bostøtte i denne gruppen utgjør av de husholdene som kan søke. Resonnementet følger følgende struktur:

$$\begin{aligned}
 & \text{Antall 2 roms boliger med lavinntektshushold} \\
 & - \text{Boliger som er avhengig av boligkrav} \\
 & = \text{2 roms boliger som kan være bostøtteaktuelle} \\
 & * \text{Andel hushold i grupper som kan få bostøtte} \\
 \hline
 & = \text{Antall boliger som det kunne vært søkt bostøtte for}
 \end{aligned}$$

Fordelingene i BU95 antyder at omkring 25% av lavinntektshusholdene, det vil si omkring 115 000, bor i 2 roms bolig. Vi har tidligere antatt at 20%, dvs. ca. 23 000 boliger, i praksis faller ut på grunn av arealkravet. Vi har da igjen 90 000 - 95 000 boliger. Videre ser vi at vel 60% av husholdene i disse boligene faller i grupper som kan få bostøtte. I så fall står vi igjen med 55 000 - 60 000 to roms boliger som er aktuelle for bostøtte etter alle avgrensninger. Vi så ovenfor at ca. 47 500 hushold i dag får bostøtte i 2 roms boliger. Det utgjør 80 - 90% av de aktuelle husholdene.

Vi vil ta utgangspunkt i at en tilsvarende andel av husholdene i ett-roms boliger som tilfredsstillende tekniske kravene får samme gjennomsnittlige støtte som nåværende bostøttemottakere i to roms boliger. Vi fant ovenfor at 15% av de aktuelle boligene var bebodd av hushold som endringen ville spille en rolle for. Hvis 80% av disse i praksis får bostøtte, snakker vi om 12% av de opprinnelige 15 000 - 20 000 ettromsboligene med lavinntektshushold. Da skal det gis bostøtte til ca. 2000 – 2 500 boliger, med en samlet sum i størrelsesorden 25 – 35 millioner kroner. Om arealkravet utgår, snakker vi i stedet om 4 000 – 5 500 hushold som får 50 - 75 millioner kroner. Det må understrekes at disse anslagene er svært usikre, fordi datagrunnlaget om ett-roms boliger er begrenset, og vi i stor grad har måttet bygge på skjønnsmessige antakelser.

Virkning for sosialhjelpsmottakere

Resonnementet vi brukte vedr. opphevelse av arealkravet kommer på samme måte til anvendelse her, og vi vil anta at om lag en tredel av midlene går til sosialhjelpsmottakere, i størrelsesorden 8 – 12 millioner hvis arealgrensen opprettholdes, og 15 – 25 millioner hvis den bortfaller.

Konklusjon

Vi anslår kostnaden ved å åpne for ett-roms boliger til ca. 30 millioner dersom arealkravet fortsatt opprettholdes, og opp til 75 millioner dersom det bortfaller. Av dette skulle ca. 10 henholdsvis 25 millioner kroner kunne tilfalle sosialhjelpsmottakere.

7.4.5. Endringer i regelverket vedrørende husholdningene

Enslige uten barn

Enslige lavinntektshushold som ikke har trygd utgjør i følge SSBs tabeller ca. 7,7% av husholdningene, eller ca. 140 000 hushold. Vi har da brukt den någjeldende inntektsgrensen for bostøtte for enkeltpersoner som kriterium. Denne gruppen er i utgangspunktet ikke berettiget til bostøtte etter dagens system, men kan komme inn i kraft av ytelser fra trygden som ikke regnes som pensjon (grunnstønad og hjelpestønad), attføring og langvarig mottak av sosialhjelp. Bostøtteregisteret har ca. 3 400 søkere i denne kategorien, hvorav ca. 2 000 mottar til sammen ca. 20 millioner kroner i bostøtte. 1 200 av disse har langvarig sosialhjelp som eneste grunnlag for å motta bostøtte. Sosialhjelpsregisteret inneholder 39 600 enslige mottakere som ikke har trygd. Av disse ca. har 6 200 diverse ytelser som synes å gjøre dem kvalifisert for bostøtte, mens 8 100 synes å være kvalifisert som langtidsmottakere av sosialhjelp. 25 000 synes ikke å ha rett til bostøtte ut fra nå gjeldende regler.

Boligforholdene kan også for disse til en viss grad leses ut av boforholdsundersøkelsen. 71% av de enslige med lav inntekt uten trygd bor i følge denne til leie, mens 21% eier boligen og 8% er borettslavere. Gallupundersøkelsen plasserer noe flere, 82%, i leiebolig, mens 10% bor i borettslag og 8% eier.

Registrene viser på sin side at 88% av de enslige med lav inntekt som mottar sosialhjelp bor til leie, mens de øvrige er likt fordelt på selveiere og borettslavere. Av dem som har søkt om bostøtte bor 18% i borettslag, mens 68% leier og 14% eier. Vi vil legge til grunn en antakelse om at 80% eller ca. 110 000 av de enslige med lav inntekt bor til leie, mens 10% eier sin egen bolig og 10% (14 000) bor i borettslag.

Boligmessig vil vi som tidligere uten videre gå ut fra at de som bor i borettslag er kvalifisert til bostøtte.

For de omkring 14 000 selveierne vedkommende legger vi til grunn de samme antakelser som vi gjorde da vi vurderte oppheving finansieringskravet for de husholdene som nå omfattes av bostøtteordningen, nemlig at ca. 30% av de aktuelle husholdene har låneforhold som kan kvalifisere til bostøtte etter dagens regler. Dette gir oss omkring 5 000 enslige med lav inntekt og eid bolig som tilfredsstillende alle någjeldende krav. Vi har tidligere sett at langt de fleste eierboliger tilfredsstillende de rent tekniske kravene, men vi har også antatt at enslige uten trygd er overrepresentert i de boligene som ikke oppfyller kravene. Ut fra dette vil vi anta at dersom kravet til finansiering bortfaller, vil omkring 80% eller ca. 11 000 av de eide boligene kunne være aktuelle for bostøtte.

Dersom en åpning av bostøtteordningen for enslige uten trygd tok utgangspunkt i reglene fra 1998, kunne man forvente at enslige leietakere bare kom i betraktning dersom de leide i borettslag, av kommunen eller i et husbankbelånt privathus. Vi har tidligere antatt at dette utgjør i størrelsesorden 20% av de aktuelle utleieboligene. I så fall snakker vi om ca. 22 000 utleieboliger der det bor enslige som kan komme i betraktning. Imidlertid er adgangen til å få bostøtte i leid bolig utvidet siden 1998, og det synes rimelig å anta at dersom en slik ny lavinntektsgruppe skulle inkluderes i bostøtteordningen, ville det skje med en tilsvarende åpning for leietakere som den som er satt i verk for barnefamilier og andre. Vi vil da i praksis kunne inkludere alle som bor til leie i en bolig som tilfredsstillende de tekniske kravene. Vi har tidligere lagt til grunn at i størrelsesorden 80% av utleieboligene gjør dette, og vi har da omkring 90 000 aktuelle utleieboliger.

Alt i alt har vi da omkring 41 000 boliger som kan være kvalifisert til bostøtte etter regler lik dem som gjaldt i 1998, alternativt omkring 109 000 dersom leieboliger godkjennes uavhengig av finansieringskrav, eller 115 000 dersom finansieringskravet bortfaller også for eide boliger. Da har vi også lagt til grunn at små boliger og boliger uten eget soverom kan komme i betraktning.

Hvorvidt husholdene i disse boligene også boutgiftsmessig vil kunne motta bostøtte er mer usikkert. Vi kan identifisere 25 000 hushold som mottar sosialhjelp og som synes å tilhøre denne gruppen: De er enslige, og de har ikke andre egenskaper som berettiger dem til bostøtte, og de har lav nok inntekt. Vi har simulert bostøtteberegning for disse ut fra gjennomsnittlige boutgifter for en-persons hushold som har søkt om bostøtte i tilsvarende kommune. Det gir som resultat at så godt som alle synes å kunne få bostøtte. Gjennomsnittlig ytelse blir 14 800 kroner, hvilket gir en samlet potensiell bostøtte på ca. 370 millioner kroner. 94% av husholdene som var aktuelle for bostøtte var leietakere. De øvrige er noenlunde jevnt fordelt mellom borettslag og selveiere, men med en viss overvekt selveiere.

Det er rimelig å anta at sosialhjelpsmottakere har en vanskeligere situasjon med hensyn til inntekter og utgifter enn lavinntektshushold som ikke mottar sosialhjelp, og vi vil derfor anta at både andel som får innvilget bostøtte og gjennomsnittlig støtte slik vi her har beregnet det ligger høyere enn hva vi kan forvente å finne blant enslige lavinntektshushold i sin alminnelighet. Imidlertid utgjør sosialhjelpsmottakerne som vi så ovenfor en betydelig andel av disse husholdene. Vi vil derfor ta utgangspunkt i at ca 90% av de enslige som bor i godkjennbare boliger skulle kunne få bostøtte, og at den gjennomsnittlige ytelsen ligger ned mot 12 000 kroner pr. år. Med 41 000 nye hushold som i det strengeste alternativet ovenfor, får vi da en samlet kostnadsøkning på ca. 500 millioner kroner. Dersom vi tar utgangspunkt i

mer liberale regler for leietakere, vil tilveksten kunne nærme seg 110 000 nye hushold, og vi får en kostnadsøkning i størrelsesorden 1,2 milliarder kroner.

Virkning for sosialhjelpsmottakere

Som beskrevet ovenfor har simulering på registrene indikert at en generell åpning for enslige lavinntektshushold vil føre til at 25 000 enslige sosialhjelpsmottakere blir bostøtteaktuelle, med en mulig samlet bostøtte på ca. 370 millioner kroner. Dersom det åpnes for enslige, men med et krav om husbankfinansiering e.l. også i leid bolig, vil vi måtte regne med omkring 40% av dette beløpet, eller i størrelsesorden 150 millioner kroner.

Konklusjon

Vi anslår at det vil koste omkring 500 millioner kroner hvorav ca. 150 millioner kroner kommer sosialhjelpsmottakere til gode, dersom enslige får selvstendig rett til bostøtte med et strengt krav til husbankfinansiering. Med en liberalisering som den som er gjort gjeldende for hushold med barn i leid bolig, vil det kunne koste omkring 1,3 milliarder kroner, og sosialhjelpsmottakernes andel kan komme opp i 370 millioner kroner.

Sosialhjelp ikke medregnet som inntekt

Vi har forsøkt å regne ut effekten av ikke å telle med sosialhjelp som del av inntekten når aktuell inntekt skal legges til grunn for beregning. Vi har brukt bostøttere registrene slik de ser ut etter den ordinære maskinelle behandlingen, og har således ikke fått inn resultatene av klagebehandling. I vårt register er faktisk inntekt brukt i 1,5% av tilfellene. I noen få av disse har kommunen tatt transport i bostøtten slik at sosialhjelp likevel ikke skal inngå i inntektsbegrepet. Bruken av faktisk inntekt er varierende fra termin til termin, og vi får problemer med simuleringen fordi det vil være sosialhjelp forut for søknadsbehandlingen som kommer inn som inntekt, mens det er senere sosialhjelp vi kan identifisere i registeret. Vi må derfor bygge på en forutsetning om at omfanget av sosialhjelp til den enkelte var omtrent det samme i tiden før hver termin som i løpet av terminen. Med disse svakhetene viser vårt materiale at sosialhjelp regnet som inntekt kan angå ca. 1 400 saker, og at de til sammen ville fått ca. 28 millioner mer i bostøtte dersom denne inntekten var trukket fra. I mer enn halvparten av tilfellene ser det ut til at denne ekstra inntekten ville kunne føre til at de ikke fikk bostøtte i det hele tatt, mens de ellers ville fått.

7.4.6. Tiltak som hever inntektsgrensen

Inntektsgrensene er i dag ca. 133 000 kroner for en- og to-personers hushold, og økende med antall husholdsmedlemmer. For en barnefamilie på 5 er inntektsgrensen 169 000 kroner. Inntektsgrensen følger av boutgiftstaket og reglene for beregning av en inntektsavhengig egenandel. Jo høyere inntekten er, jo mer nærmer egenandelen seg den høyeste boutgiften som kan godkjennes, helt til bostøtten, som en andel av differansen mellom de to, blir mindre enn det som kan utbetales (666 kroner pr. termin for barnefamilier). Hvis en ønsker å åpne ordningen for husstanden med høyere inntekt, må en altså enten heve boutgiftstaket eller endre beregningen av egenandelen slik at egenandelen blir lavere ved samme inntekt.

Tabellen nedenfor illustrerer hva man kan oppnå ved å heve boutgiftstaket. Den framstiller antall hushold av ulik størrelse i ulike inntektsintervaller, og hvor stor andel av disse husholdene som har boutgifter som går ut over det boutgiftstaket som gjaldt i 1998. Endringer i boutgiftstaket vil tilgodese alle hushold med høye boutgifter.

Tabell 7.4.6 Andel som har høyere boutgifter enn bostøtteordningens tak, etter inntekt og antall husholdsmedlemmer.

Inntekt i 1996 m. tillegg for formue	Antall husholdsmedlemmer									
	1		2		3		4		5+	
	Samlet antall	%	Samlet antall	%	Samlet antall	%	Samlet antall	%	Samlet antall	%
Inntil 50'	3913	32	2298	31	1520	34	1163	29	1241	39
50' - 75'	42967	5	2730	30	882	33	423	29	345	34
75' - 100'	23739	8	3232	32	2978	32	1101	30	495	33
100' - 125'	16029	13	3838	24	1682	39	976	33	523	32
125' - 150'	2312	22	3254	27	1453	41	758	37	447	32
150' - 175'	983	28	1822	35	1033	45	667	36	440	34
175' - 200'	551	39	1055	36	690	48	476	38	350	37
200' - 225'	270	42	657	34	420	45	319	36	259	37
225' - 250'	109	46	370	36	244	39	233	30	203	38
250' - 275'	46	37	184	30	192	43	171	39	174	35
275' - 300'	35	40	117	28	155	38	150	36	126	33
Over 300'	57	33	236	41	264	44	369	49	286	46

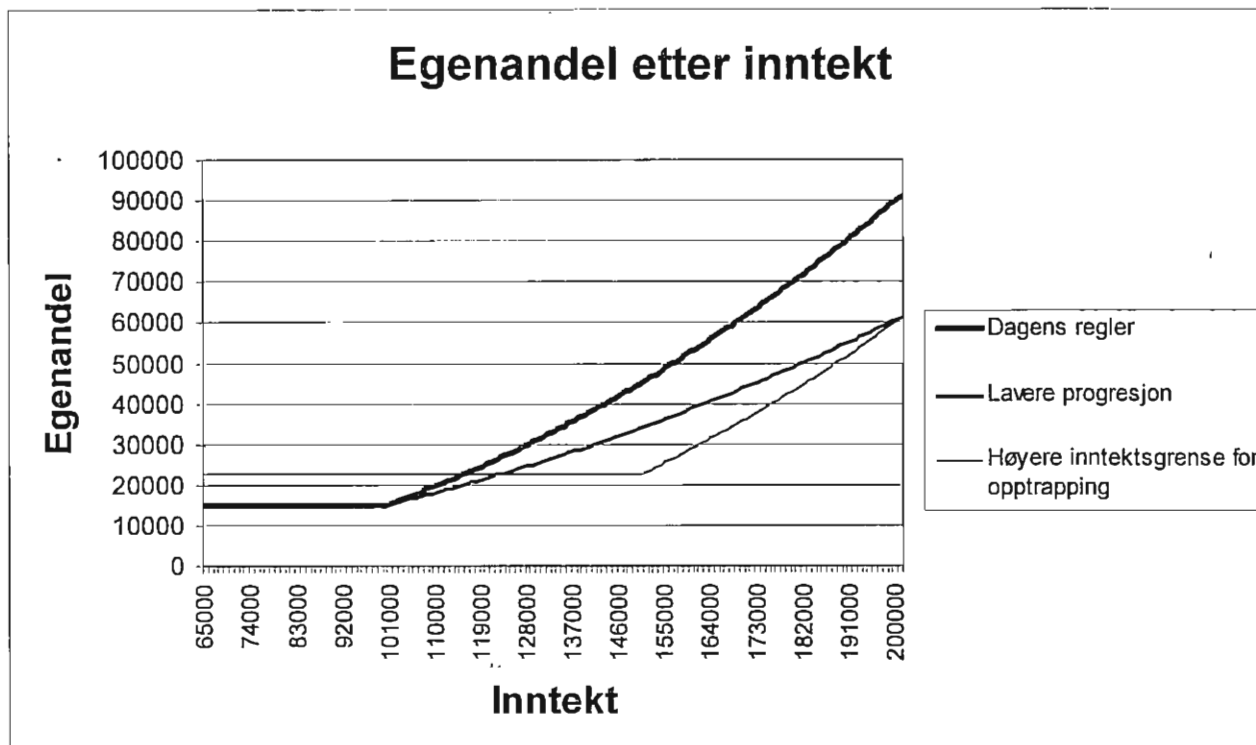
Tabellen viser at forekomsten av boutgifter ut over taket i forbausende liten grad avhenger av inntekt. En justering av taket vil innebære en økning av støtten til dem som har høyest boutgifter og dermed får høyest bostøtte i forhold til inntekten. Dette gjelder i størrelsesorden 30% – 40% av søkerne i de fleste inntektsgrupper og husholdstørrelser.

Endringer i beregningen av rimelig boutgift vil på den annen side påvirke utmålingen av bostøtte også for hushold med lavere boutgifter. Innenfor dagens system for beregning som innebærer at rimelig boutgift er et fast beløp under en viss inntektsgrense, og en andel av inntekten som øker med økende inntekt over denne grensen, kan endringer gjøres på ulike måter som gir ulik effekt for ulike inntektsnivåer.

Dersom den faktiske inntektsgrensen for en familie på 5 skulle heves fra dagens 169 000 kroner til 200 000 kroner, kunne det gjøres ved å øke boutgiftstaket fra nå gjeldende 63 500 til 93 400. Ett alternativ til dette er å beholde boutgiftstaket på dagens nivå mens inntektsgrensen for opptrapping av rimelig boutgift økes betydelig, fra dagens 100 000 kroner til ca. 150 000 kroner. Dette vil gi betydelig høyere minstesats for rimelig boutgift, og lavere bostøtte for husstander med inntekt under 150 000 kroner. For husstander med høyere inntekter enn dette, vil det derimot gi lavere rimelig boutgift og dermed høyere bostøtte. En slik endring vil dermed ha et preg av omfordeling av midler innenfor ordningen.

Et annet alternativ er å la minstesatsen for rimelig boutgift ligge, og i stedet redusere progresjonen. I dag blir rimelig boutgift som andel av inntekten 0,3 prosentpoeng høyere for hver 1000 kroner høyere inntekt. Hvis denne progressive økningen reduseres til ca. 0,15 prosentpoeng pr. 1000 kroner oppnår vi samme heving av inntektstaket som ovenfor, men uten å redusere ytelsen til hushold med lave inntekter.

Figur 7.4.6 Mulige endringer i egenandelberegningen for å heve inntektsgrensen



Vi ser av figur 7.4.7 at det å øke startverdien i egenandelsberegningen gir lavere bostøtte for noen og høyere bostøtte for andre, mens det å redusere progresjonen eller å heve boutgiftstaket bare innebærer en utvidelse av ytelsen til visse hushold. Heving av boutgiftstaket tilgodeser hushold med særlig høye boutgifter uansett inntekt, mens endret progresjonsberegning gavner hushold med inntekt over en viss grense uansett boutgifter.

Kostnader ved å heve boutgiftstaket

Vi har foretatt en simulering av hva et radikalt hevet boutgiftstak ville bety for de bostøttesøkerne som ligger inne i registeret. Vi har tatt utgangspunkt i gjennomgående økning av boutgiftstaket med 30 000 kroner. Dette ville legge inntektsgrensen i nærheten av 200 000 kroner for et hushold med fem medlemmer.

Simulering på registeret viser at en slik endring gir en økning av bostøtten med 118 millioner kroner, fordelt med 28 millioner til eierboliger, 39 millioner til borettslagsboliger og 52 millioner til leide boliger. Av dette går i alt ca. 33 millioner til hushold som mottar sosialhjelp.

I tillegg vil en økning av inntektsgrensen i systemet føre til at det kommer til flere hushold som ikke tidligere har søkt. I følge inntekts- og formuesundersøkelsen vil en økning i den størrelsesorden vi snakker om her, åpne for ca. 85 000 nye hushold med trygdede, 40 000 nye en-persons hushold uten trygd, og 24 000 hushold med flere personer og uten trygd. Husholdene som består av trygdede er kvalifisert til bostøtte i kraft av det. De ikke trygdede enslige er foreløpig ikke kvalifisert, og av de øvrige er det bare husholdene med barn som i utgangspunktet kommer i betraktning. BU95 antyder at 2 av 3 flere-persons hushold med inntekt i dette området har barn, hvilket gir oss 16 000 aktuelle hushold her. Vi har da til sammen 101 000 nye hushold med inntekt over den tidligere inntektsgrensen men under den

nye. Disse vil gjennomgående behøve en boutgiftsbelastning på 35 – 50% for å kunne få bostøtte. Østerby (1999) begrunner en antakelse om at 15% av husholdene kan ha høye nok boutgifter til å oppnå bostøtte ved en noe mindre heving av taket enn den vi her snakker om. Jo høyere inntektstaket legges, jo større boutgiftsbelastning er nødvendig for å få bostøtte. Ved høyere tak vil dermed også en lavere andel av husholdene med inntekt innenfor grensen motta bostøtte. Vi antar at 12% av husholdene har så høye boutgifter som skal til. Dette reduserer antallet nye bostøttemottakere til ca. 12 000. Størstedelen av disse vil bare kunne få bostøtte i en bolig med husbankfinansiering evt. etableringslån, eller i borettslag, og vi anslår at halvparten faller bort på grunn av dette. Vi står da tilbake med ca. 6 000 hushold som vi forventer vil få mindre enn 10 000 kroner i gjennomsnittlig støtte. Vi ser da på en kostnadsøkning knyttet til disse nye søkerne på i størrelsesorden 50 – 60 millioner kroner. Sosialhjelpsregisteret har 9 600 sosialhjelpsmottakere som ikke har søkt bostøtte, men som har inntekter i det aktuelle intervallet. 5 200 av disse har ikke en slik husholdssammensetning at de kan få bostøtte etter dagens regler. Vi antar som ovenfor at om lag halvparten av de øvrige 4 400 oppfyller boligkravene for å få bostøtte, og at 12% har høye nok boutgifter. Da står vi igjen med ca. 250 -300 sosialhjelpsmottakere som samlet kan forventes å få opp til 3 millioner kroner i bostøtte.

Sammen med den simulerte økningen for de allerede eksisterende søkerne, gir dette en forventet kostnad knyttet til heving av taket på i størrelsesorden 170 – 180 millioner kroner, hvorav 36 millioner synes å kunne tilfalle sosialhjelpsmottakere.

Heving av boutgiftstaket samtidig med andre endringer

En heving av boutgiftstaket fører, som vi har sett, både til økning av antallet bostøtteaktuelle hushold og til høyere utmåling av støtte til hushold som også ellers ville være berettiget til støtte. Denne effekten vil vi også finne for eventuelle grupper som ikke er bostøtteberettiget i dag, men som kommer til som følge av de andre endringene vi foreslår. Virkningen vil være størst for grupper der en stor andel har høye boutgifter.

Det er grunn til å tro at dette vil være tilfelle for mange av de husholdene som kommer til dersom bindingen til særlige finansieringsmåter oppheves. Boutgiftstaket vil representere den vesentligste begrensningen av bostøtteordningen oppad, hvis ikke andre effektive nøkternhetskrav innføres. Dette betyr at hevet boutgiftstak øker betydningen av en arealgrense eller liknende, slik det også praktiseres i andre nordiske land. Totalt sett kan vi anslå at bortfall av finansieringskravet kan åpne bostøtten for omkring 100 000 nye hushold. Uten å gå mer detaljert inn i spekulasjoner om deres inntekter og boutgifter, synes det rimelig å anta at effekten av økning av taket for disse, vil være minst like stor som for de ca. 130 000 husholdene som søkte bostøtte i 1998. Vi vil derfor regne med en ytterligere kostnad ved samtidig gjennomføring av disse to endringene på 150 – 180 millioner kroner ekstra.

Dersom heving av taket gjennomføres samtidig som enslige får selvstendig rett til bostøtte, vil vi måtte ta hensyn til de 40 000 enslige husholdene som har inntekt mellom den gamle og den nye inntektsgrensen, samt en øket bostøtte til de opptil 110 000 enslige som vi antok kunne få bostøtte med nå gjeldende tak. Vi vil forutsette at de nye som kommer til som følge av øket tak, får en lavere gjennomsnittlig bostøtte enn dem som kom inn med dagens tak, i og med at de nye har høyere inntekt. Vider vil vi forutsette at de enslige husholdenes boutgifter ikke overskrider taket i større utstrekning enn for andre grupper. Da kan vi anta at effekten av et hevet tak for de 110 000 enslige som kunne få bostøtte også uten hevet tak, vil ligge i samme størrelsesorden som effekten for de allerede kjente bostøttesøkerne i andre husholdsgrupper, dvs. ca. 110 – 120 millioner kroner. Vi har ovenfor forutsatt at 15% av husholdene i

inntektsintervallet mellom gammel og nye grense har høye nok boutgifter til å få bostøtte. Dersom dette også gjelder enslige, ser vi på opp til 6 000 hushold. Etter hva vi har forutsatt skal de ha mindre enn 12 000 kroner i gjennomsnittlig bostøtte, og kostnaden bør da ikke overstige 70 millioner kroner. Dette gir oss et samlet anslag på ytterligere bostøtte til enslige som følge av øket boutgiftstak på omkring 180 – 190 millioner.

Konklusjon

Vi anslår kostnaden ved en økning av boutgiftstaket på 30 000 kroner til ca. 180 millioner kroner. Av dette kan 36 millioner gå til hushold som mottar sosialhjelp. Kombineres økning av boutgiftstaket med bortfall av finansieringskrav, kan det føre til en tilleggskostnad på ytterligere 180 millioner. Tilleggskostnader ved å inkludere enslige samtidig som taket heves vil ligge i samme størrelsesorden.

7.4.7. Feilkilder i beregningen av kostnader

I en gitt populasjon av hushold der inntekten for hvert hushold er gitt, er rimelig boutgift også en fast størrelse for hvert enkelt hushold. Dersom boutgiften varierer vil endringen i bostøtte være 70% av endringen i boutgift, innenfor et gitt inntektsavhengig intervall. Dersom boutgiften blir mindre enn en viss grense vil reglene om minsteutbetaling komme inn i bildet, og bostøtten går til null. Dersom boutgiftene øker over en viss grense, vil de bli begrenset av boutgiftstaket, og videre økning av boutgiften gir ingen økning av bostøtten. Dersom vi erstatter reelle boutgifter med en gjennomsnittsverdi, vil vi gi for høye boutgifter til dem med reelt lave boutgifter, og for lave boutgifter til dem med reelt høye boutgifter: Det betyr at selv om det samlede volumet av boutgifter ($N \cdot$ gjennomsnittlig boutgift) er det samme, blir den refusjonsberettigede delen av boutgiftsvolumet overdrevet. En simulering på terminregisteret for 1. termin viser imidlertid at forskjellen er liten – ved å sette inn gjennomsnittlige boutgifter i stedet for reelle, øker den beregnede bostøtten med ca. 6,0%. Antallet som får bostøtte, øker med ca. 2,5%. Når vi skal simulere bostøtteberegning for sosialhjelpsmottakerne, vet vi imidlertid heller ikke hva de gjennomsnittlige boutgiftene er, men vi er henvist til å anslå et rimelig tall med bakgrunn i de sakene vi har sett på i casestudien og boutgiftsnivået for andre bostøttesøkere. Vi kan undersøke hvor følsomt resultatet er for feil i dette anslaget ved å variere anslaget opp og ned med f. eks. 20%. Vi har forsøkt dette på terminregisteret for 1. termin, og finner at samlet beregnet bostøtte endrer seg mer enn boutgiftsvolumet. En økning av den gjennomsnittlige boutgiften, som nå ligger til grunn for beregningen av bostøtte for hver enkelt husstand, med 20% gir en økning i samlet bostøtte på ca. 30%, og en økning i antall mottakere på 3,7%. Omvendt gir en 20% reduksjon av boutgiftsvolumet en reduksjon av bostøtten på 34% og av antall mottakere på 9,5%. Dette er som en kunne vente, i og med at en del av de samlede boutgiftene ligger "i bunnen" og er trukket fra før bostøtten beregnes.

Tidsfaktoren

I løpet av et år endres så vel husholdningenes inntektsforhold som boligforhold og sammensetning. De fleste sosialhjelpsmottakere får hjelp bare i noen av årets måneder, og bostøttesøkerne er ikke nøyaktig de samme fra én termin til en annen. Også husholdssammensetning og –kategorisering endres. Barn fødes, noen dør, eldre blir pensjonister, noen får innvilget uføretrygd. Noen gifter seg eller flytter sammen, noen skilles, og noen flytter fra en kommune til en annen. I og med at sosialhjelpen registreres samlet for hele året, er vi nødt til å se hele året under ett. Dette medfører visse vanskeligheter når vi skal slå tre terminregistre sammen til ett, og gjør sammenlikninger vanskeligere. Vi har som

hovedregel holdt oss til de seneste opplysningene i klassifiseringen av husholdene, enten de stammer fra bostøttere registrene eller fra sosialhjelpsregisteret. Hvis vi på denne måten simulerer bostøtten over hele året under ett, med bruk av den seneste oppgitte inntekten og summen av oppgitte boutgifter for de tre terminene, oppregnet til årsbeløp for de husholdene som bare ligger inne i registrene en eller to terminer, får vi en samlet bostøtte som er 3,0% høyere enn fasiten. Antallet mottakere er da 4,4% for lavt. Bruker vi isteden gjennomsnittet av oppgitt inntekt for de tre terminene, blir forskjellen i beregnet bostøtte noe mindre (2,7%), mens antallet mottakere stadig ligger ca. 4,4% under fasiten.

Upresist inntektsbegrep

For sosialhjelpsmottakerne har vi tilgang til likningsregisteret for 1996, som i hovedsak ligger til grunn for bostøtten for 1998. Registeret inneholder også opplysninger om formue, slik at vi kan beregne et nøyaktig inntektstall i henhold til reglene. Vi kjenner imidlertid ikke til mulige grunner for å bruke aktuell inntekt istedenfor, men tilnærmer dette ved å bruke inntekten fra registeret for 1998 dersom denne er 90% av inntekten for 1996 eller lavere. Hvis vi bruker dette inntektsbegrepet på de kjente bostøttesøkerne, får vi en samlet bostøtte som ligger 0,9% for lavt, og et antall mottakere som er omtrent 6,3% for lavt.

Dette illustrerer noe av usikkerheten knyttet til å beregne underforbruk av bostøtte og konsekvenser av regelendringer, når vi er henvist til å støtte oss på ikke perfekte registre supplert med antakelser om størrelser som ikke er kjent (eg. boutgiftene). Som vi så ovenfor, vil det å bruke en (riktig) gjennomsnittsverdi for boutgifter heller enn de faktiske, langt mer differensierte boutgiftene, gi en viss overvurdering av den samlede bostøtten. Samtidig ligger inntekten fra registeret ca. 4% høyere enn de reelle inntektene, og dette gir et lavere anslag på bostøtten enn det riktige. Den største usikkerheten knytter seg til boutgiftsnivået, vi har sett at et feilanslag på 20% i gjennomsnittlig boutgift kan bety så mye som 30% - 35% feil bostøtte. Vi må derfor betinge anslagene med den forutsetning at sosialhjelpsmottakernes boutgifter i gjennomsnitt tilsvarer de øvrige bostøttesøkernes.

7.4.8. Hva kommuneundersøkelsen sier om boutgiftene

Når vi ser bort fra saker der sosialhjelpsmottakerne bor på hospits, ser det ut til at boutgiftsnivået for sosialhjelpsmottakerne likner mye på det vi finner hos søkerne i bostøttere registeret. Selv om boutgifter på samme måte som andre utgifter og inntekter i prinsippet skal være dokumentert, er saksmappene ofte mangelfulle. Det vi har funnet peker i retning av at mottakerne likner mye på andre lavinntektshushold, kanskje med unntak av enslige i Oslo. I bostøttere registeret har disse forholdsvis lave boutgifter noe som også synes å bli bekreftet i enkeltsakene vi har sett på. Sosialkontorenes inntrykk er imidlertid at en del sosialhjelpsmottakerne langt på veg befinner seg i et eget og dyrere marked. Dette forteller noe om at sosialhjelpsmottakere ikke er en entydig homogen gruppe mht. boutgifter.

7.5. Oppsummering

Vi vil foreslå flere konkrete endringer i bostøtteordningen for å oppnå en bedre tilpasning til sosialhjelpsmottakernes situasjon. Noen endringer er av administrativ karakter, mens andre er endringer i regelverket. Et administrativt grep vil være at bostøtten i større grad utmåles etter aktuell økonomisk situasjon. Dette kan gjøres ved bedre informasjon om dette. For å bedre samsvar mellom boutgifter og inntekter, samt å samordne bostøtte med sosialhjelp, bør månedlige utbetalinger vurderes.

Vi vil foreslå å endre arealkravet, slik at også de som bor i boliger under 40 kvadratmeter kan motta bostøtte. I tillegg vil vi også endre kravet om eget separat soverom med vindu, slik at også dem som bor i ett-roms boliger skal kunne motta bostøtte.

I tillegg vil vi foreslå at husholdninger med enslige uten barn også skal inngå i husholdningskriteriene, selv om de ikke mottar trygd, eller langvarig sosialhjelp. Mange sosialhjelpsmottakere er enslige uten barn, og problemene med betaling av boutgifter er ofte særlig store for en-inntekts husholdninger. Vi vil også foreslå en heving av boutgiftstaket. Dette vil i større grad samsvare med behov for hjelp til betaling av høye boutgifter. Samtidig vil dette heve inntektsgrensene og inkludere flere med behov for hjelp til betaling av boutgifter.

De to mest omfattende forslagene er på den ene side en generell avvikling av kravet om særlige finansieringsformer for boligen, og på den annen side en generell åpning for enslige lavinntektshushold. Vi anslår kostnadsøkningen ved disse reformene til henholdsvis ca. 1,3 milliarder og 1,2 milliarder kroner. Dersom begge to gjennomføres på en gang anslår vi den samlede kostnadsøkningen til ca. 2,5 milliarder kroner.

Andre aktuelle endringer har kostnader i en annen størrelsesorden. Mest interessant er å åpne for leiligheter under 40 kvm, og for leiligheter uten eget soverom. Vi anslår kostnadsøkningen ved å senke arealgrensen til 50 millioner kroner forutsatt at finansieringskravet frafalles. Det å åpne for ett-roms leiligheter anslår vi vil koste 75 millioner kroner i tillegg.

Tabell 7.5 gir oversikt over de ulike endringsforslagene og hva de koster.

7.5 Forslag til endringer i regelverket for bostotte og kostnadsanslag

Endring	Anslått kostnad	Herav til mottakere av sosialhjelp	Kommentarer
Bruk av dagens inntekt i stedet for to år gammel	- 490 millioner	- 120 millioner	Nedgang i ytelser
Utbetaling pr. måned	40 millioner	40 millioner	Reduksjon av underforbruk fra 20 til 10%
Bortfall av krav om husbankfinansiering	1,3 mrd.	570 millioner	Dette er i forhold til 1998, og noe av dette er allerede realisert
Bortfall av krav til minste areal	50 millioner	18 millioner	Dersom krav om husbanklån bortfaller
Åpning for ett-roms leiligheter	75 millioner	25 millioner	Uten redusert minsteareal: 30 / 10 mill
Åpning for enslige med lav inntekt	500 millioner - 1,2 mrd.	150 millioner - 370 millioner	+ 60 mill hvis krav til finansiering oppheves -320 mill. hvis ikke ettrom, -140 hvis ikke red. areal
Heve boutgiftstaket med 30 000 kroner	180 millioner	36 millioner	
Heve boutgiftstaket, hvis finansieringskrav bortfaller	360 millioner		
Heve boutgiftstaket, hvis finansieringskrav bortfaller og enslige inkluderes	540 millioner		

8. Litteraturliste

Andenæs, Kristian (1992): *Sosialomsorg i gode og onde dager*. TANO A.S.

Andenæs, kristian og Hjort, Helge (1989): *Forslag til ny sosiallov: tilbake til fattiglovgivningens "idealer"*. NKSH notat nr 89:2.

Barlindhaug, Rolf: *Finansiering for eiere*. Et notat basert på Gallup 97. Byggforsk 1998

Barlindhaug, Rolf og Stamsø, Mary Ann (1998): *Strukturelle trekk ved anskaffelse og bygging av nye boliger*. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 245.

Barlindhaug, Rolf og Gulbrandsen (2000): *Boforhold, flytting og befolkningsutvikling i storbyene*. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 278.

Bradshaw Jonathan (1996): *Sosialhjelpa i Norge: spesiell i internasjonal perspektiv?* Artikkel i Sosialhjelp – endring og variasjon, Lars Inge Terum (red.). Norges forskningsråd, forskningsprogrammet Velferd og samfunn.

Brevik, Ivar (1995): *Sosialhjelp 1970-93. Vekst og endring, Kommunale variasjoner*. NIBR notat 1995:136.

Boutgiftsutvalgets innstilling (1981): *En beskrivelse av bostøttens omfang, regelverk og prinsipper*. Avgitt til kommunal- og arbeidsdepartementet 16.02.81.

Eskeland, Ståle (1993): *Hvor gikk sosialomsorgen?* Universitetsforlaget, Oslo.

Gofmann, Erving (1963): *Stigma*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York.

Hansen, Jan Inge (1996): *Sosialhjelpsvekst de siste 10 årene – Hva har skjedd?*. Artikkel i Sosialhjelp – endring og variasjon, Lars Inge Terum (red.). Norges forskningsråd, forskningsprogrammet Velferd og samfunn.

Hansen, Jan-Inge og Terum, Lars Inge (1992): *Samfunnsendring og sosialhjelpsvekst. En analyse av veksten i sosialhjelsforbruket i norske kommuner på 1980-tallet*. Nordlandsforskning. INAS-rapport 92:7.

Hansen, Thorbjørn og Åhrèn, Per (1991): *Vanskeligstilte boligsøkere*. Program for storbyrettet forskning, Norges byggforskningsinstitutt.

Hansen, Thorbjørn og Knudtzon, Lillin Cathrine (1997): *Lav inntekt og boforhold*. Prosjektrapport 210. Norges byggforskningsinstitutt.

Hatland, Aksel (1992): *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Universitetsforlaget AS.

Hatland, Aksel (1993): *Rettigheter og skjønn ved fordeling av velferdsgoder*. Artikkel i Lov og rett.

Helse- og sosialombudets årsmelding for 1998. Oslo 1999.

Hjort, Helge (1988): *Hjelp til selvhjelp – Et forlatt prinsipp?* Sosionomen nr. 18 og 19-88.

Husbankens retningslinjer: (HB 9.B.4.1), (HB 9.B.4.3), (HB 9.B.10), (HB 9.B.10.1), (HB 9.B.10.2), (HB 9.C.5), (HB 9.C.8), (HB 9.B.1.1, 1997)

Husbanken (1998): *Bostøtte uten krav til finansiering*. Notat fra styringsgruppe for prosjekt 32/98.

Innst. S. Nr. 313 (1968-69). Innstilling fra kommunalkomiteen om en ordning for bostøtte.

Lappegård, Trude og Nordvik, Viggo (1998): *Sokkelboliger i det norske boligmarkedet*. Prosjektrapport 237. Norges byggforskningsinstitutt.

Lie, Hege (1998): *Bruken av kommunale normer og satser ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. Semesteroppgave 1997/98, Høgskulen i Volda.

Lødemel, Ivar (1997): *The Welfare Paradox*. Scandinavian university press. Oslo.

Midtundstad, Tove, dahl, espen og Djuve, Anne Britt (1999): *Jakten på storbyfaktoren. En analyse av sosialhjelpsforbruket i Norge*. Fafo-rapport 319.

Nordvik, Viggo og Paus, Espen (1996): *Hva koster det å bo?* Artikkel i Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 3, 1996.

NOU 1972: 30. Sosiale tjenester (Sosialreformkomiteens 2. innstilling)

NOU 1985: 18. Lov om sosiale tjenester

NOU 1990: 16. Økonomisk sosialhjelp

NOU 1996: 1. Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner

Nyhagen Predelli, Line, Hansen, Thorbjørn, Nordahl, Berit, og Strand, Arvid (1998): *Kommunal boligpolitikk. Variasjoner og konsekvenser. Et forprosjekt*. Samarbeidsrapport NBI og NIBR

Nørve, Siri og Andreassen, Tone (1995): *Klient hos den offentlige patron*. Prosjektrapport 171, Norges byggforskningsinstitutt.

Osmundsen, Åne (1999): *Kommunal variasjon i sosialhjelpsnivå, inntektsnivå blant sosialhjelpsmottakere og langtidsbruk av sosialhjelp*. Notater 99/34, hefte 3, SSB.

Ot.prp. nr. 29, (1990-91): Om lov om sosiale tjenester m.v.

Retningslinjer for sosialhjelp. Oslo kommune, 18.09.91.

Rundskriv I-48/89: Helse- og sosialstyrets vedtak om økonomisk sosialhjelp. Fylkesmannens behandling av klagesaker.

Rundskriv I-1/93: Lov om sosiale tjenester mv.

Rundskriv I-45/98: Stønad til livsopphold. Tilleggsrundskriv til rundskriv I-1/93 til lov om sosiale tjenester m.v

Rødseth, Asbjørn, Rolf Barlindhaug og Jannike Østervold (1997): *A Simulation Model of the Norwegian Housing Market*. Norges byggforskningsinstitutt. Upublisert.

Stamsø, Mary Ann (1999): "Den store boligdugnaden". *Boforhold for flyktninger*. Prosjektrapport 252, Norges byggforskningsinstitutt.

Stjernø, Steinar (1989): *Det evige tema: Sosialhjelp, fattighjelp og misbruk*. NKSH notat nr 89:2.

St.meld. nr. 76 (1971-72). Om boligspørsmål .

St.meld. nr. 92 (1974-75). Om visse boligspørsmål.

St.meld. nr. 34 (1988-89). Boligpolitikk for 90-årene.

St.meld. nr. 11 (1990-91). Om storbyenes økonomiske situasjon.

St.meld. nr. 55 (1995-96). Om kommuneøkonomien.

St.meld. nr. 49 (1997-98). Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.

St.meld. nr. 14 (1998-99). Om verksømda til Den Norske Stats Husbank.

St. meld. nr. 50 (1998-99). Utjammingsmeldinga.

St.prp. nr. 122 (1968-69). Om en ordning for bostøtte + vedlegg.

St.prp. nr. 162-163 (1971-72). Om boligspørsmål.

St.prp. nr. 37 (1982-83). Om endringer i bostøtteordningen

St.prp. nr. 14 (1993-94). Om endringer i Husbankens bostøtteordning.

St.prp. nr. 55 (1995-96). Om kommuneøkonomien 1997 m.v.

St.prp. nr. 19 (1996-97). Samordning av Kommunal- og arbeidsdepartementets bostøtteordning og Sosial- og helsedepartementets botilskuddsordning.

Søholt, Susanne: *Om lovgivning og diskriminering på boligmarkedet*. Byggforsknnotat 33. Norges byggforskningsinstitutt.

Terum, Lars Inge (1986): *Penger eller behandling. Ideologiske konfliktlinjer i utviklinga av den kommunale sosialomsorga*. Notat 86:5 Institutt for anvendt sosialvitenskaplig forskning.

Terum, Lars Inge (1987): *Bukostnader og nyfattigdom*. INÅS – rapport 2:87.

Terum, Lars Inge (1990): *Finansiering av den økonomiske sosialhjelpa*. Vedlegg til NOU 1990.

Terum, Lars Inge (1996): *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Universitetsforlaget, Oslo.

Terum, Lars Inge (1997): *Profesjonsskapt ulikhet – et demokratiproblem*. Nordisk sosialt arbeid nr. 1, 1997.

Toresen, Jøran (1993): *Økonomisk sosialhjelp - Kommunalt utgiftsbehov*. NIBR-notat 1993:119.

Ulfrstad, Lars Marius (1997): *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216, Norges byggforskningsinstitutt.

Utredning fra utvalget til vurdering av visse sider vedrørende administrasjon av bostøtteordningen. Oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Avgitt 1975.

Østerby, Steinar: *Om tilgang av nye søkerhushold ved endringer i satsene i bostøttesystemet*. Upublisert notat, Byggforsk 1999

Åhrén, Per (1988): *bostøtteordningen. En gjennomgang av bostøtteordningen samt forslag til forandringer*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Åhrén, Per (1992): *Generella och selektiva medel i bostadssektoren*. Nordisk ministerråd.

Åhrén, Per (2000): *Housing in the Nordic Countries*. Under publisering.

Vedlegg 1. Intervjuguide

INTERVJUGUIDE OM SOSIALHJELP TIL BOLIGFORMÅL – OPPLEGG FOR SAMTALE

Antatt varighet: 2 timer

Til daglig leder på sosialkontor.

Tema for dette intervjuet er sosialhjelp til bolig. Vår hensikt er å få kunnskap om hvordan praksis er i din kommune, hvilke vurderinger dere gjør og hvordan dere ser på situasjonen. Vi vil gjerne at du når du svarer tar utgangspunkt i helheten av saker - og saksbehandlere – i kommunen, slik at vi får et overblikk. Med sosialhjelp tenker vi på økonomisk sosialhjelp til boligformål.

A. KOMMUNEN OG INFORMANTEN

1. Hvilken kommune jobber du i?
2. Hvilken stilling har du
3. Har kommunene egen boligetat/boligkontor/boligkonsulent?

B. OMFANG AV BOLIGPROBLEMER

4. Hvor høy andel av klientene dere kommer i kontakt med har behov for sosialhjelp i forbindelse med boligproblemer? Gi et anslag. Hvordan har denne utviklingen vært over tid?

Oppfølgingsspørsmål:

- a) I hvor stor andel av sakene er bolig eneste sak? Gi et anslag.
 - b) I hvor stor andel av sakene er bolig hovedsak? Gi et anslag.
5. Hva er typiske saker mht. boligproblemer? – Nevn noen typer. Hvordan har utviklingen vært over tid?
 6. Hvor ofte forekommer det at:
 - a) Klienten mangler bolig eller har en uegnet bolig pga. økonomiske problemer? Gi anslag.
 - b) Klienten mangler bolig eller en uegnet bolig pga. at det ikke finnes et tilfredsstillende tilbud? Gi anslag.
 - c) Klienten har tilfredsstillende bolig, men greier ikke boutgiftene? Gi et anslag.

C. KRITERIER OG RETNINGSLINJER

7. Har dere noen kriterier for akseptable boliger mht. størrelse, standard og samlet boutgift (både øvre og nedre grense)?

Oppfølgingsspørsmål:

Hva vil kommunen oppfatte som en akseptabel bolig mht. størrelse og teknisk standard (øvre og nedre grense), og samlet boutgift for følgende grupper:

- a) Enslig
- b) Enslig forsørger
- c) Par uten barn
- d) Par med to barn

8. Oppmuntrer dere noen gang folk som evt. bor under det dere setter som norm for en akseptabel bolig, til å skifte bolig?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hvilke forslag har dere evt. kommet med for å bedre folks bostandard?

9. Eksisterer det noen retningslinjer eller normer vedrørende betingelser for å motta sosialhjelp til bolig? Kunne vi evt. få tilsendt disse retningslinjene i den grad de er skriftlige?

Oppfølgingsspørsmål:

- a) Hvis det er vanskelig å få tilsendt retningslinjer: Hva går de ut på?
- b) Hvem har utarbeidet evt. retningslinjer?
- c) Hvor mye har sosialkontorets praksis, og hvor mye har andre instanser/interesser i kommunen påvirket slike retningslinjer?
- d) Dersom det ikke eksisterer noen retningslinjer, men en "felles forståelse": Hva går denne ut på i denne kommunen?

10. Hvilke elementer i klientens økonomiske situasjon legger dere vekt på ved utmålingen av sosialhjelp?

- a) Hvilke krav stiller dere til egne midler/tilstrekkelige midler i tilfelle med sosialhjelp til bolig? Er kravet ingen egne midler/evt. utilstrekkelige egne midler?
- b) Stiller dere krav i forhold til eie/leie situasjon, eller vil alle kunne motta hjelp til dekning av boutgifter?
- c) For leietakere: Har dere øvre grense for hva dere aksepterer av boutgifter i måneden for en husholdning for eksempel bestående av en enslig mor med to mindreårige barn? Går dere inn med garantier for depositum eller vil dere også kunne utbetale depositum? Har dere i såfall normer eller grenser på i hvilken grad dere stiller slike garantier eller evt. går med på å utbetale depositum?
- d) For eiere: Er dere med på å dekke både husleie, avdrag på lån og renter? Stiller dere evt. krav til rente- eller avdragsordninger? Går dere i noen tilfeller inn for at boligen selges? Evt. i hvilke situasjoner går dere inn for et slikt salg? Betyr det noe i hvilken grad salg av bolig medfører positiv egenkapital, eller er det andre grunner til at dere går inn for salg, i såfall hvilke?
- e) Stiller dere krav til salg av annen formue (eks. bil)?
- f) Hvilke forhold avgjør om hjelp gis som bidrag eller som lån?

D. AVGRENSNING AV MÅLGRUPPE

11. Hvilke grupper blir prioritert og hvilke blir ikke prioritert ved støtte til boutgifter?

12. Er det bestemte grupper som faller utenfor?

13. Hva er de viktigste avslagsgrunnene?

E. ÅRSAKER TIL LANGTIDSMOTTAKERE

14. Hva er hovedårsakene til at stønad til boligformål blir langvarig (over ett år)?

F. FORHOLDET TIL BOSTØTTE (både Husbankens- og evt. kommunal bostøtte)

15. Har kommunene egen kommunal bostøtteordning?
16. Kjenner saksbehandlere på sosialkontoret til ordningen(e) for bostøtte, dvs. slik at dere vil vite om -en klient er berettiget støtte?

Oppfølgingsspørsmål:
 - Bli klientene informert om ordningen(e)?
 - Oppmuntrer dere klientene til å søke bostøtte?
 - Tar dere initiativ til å søke på vegne av klientene?
17. Husbankens bostøtteordning utbetales 3 ganger i året. Tar dere hensyn til dette ved månedlige utbetalinger av sosialhjelp?
 - Hvor ofte hender det at dere krever bostøtten utbetalt til kommunen?
18. I hvilken grad tar dere hensyn til utbetaling av bostøtte ved vurdering av sosialhjelp?
19. Hvordan fungerer ordningen(e) med bostøtte etter deres mening?
20. Hvordan oppfatter dere sosialhjelp som virkemiddel sett ifht. bostøtte (både statlig og evt. kommunal bostøtte)?
21. I hvilken grad, og for hvilke grupper mener dere at en utvidelse av bostøtte kan være med på å redusere bruk av sosialhjelp til boligformål? Gi evt. forslag til endringer.
22. Hvordan vil dere vurdere slike forandringer med tanke på brukernes interesser?

Vedlegg 2. Registreringsskjema

REGISTRERINGSSKJEMA

Alle utgifter og inntekter kan avrundes til nærmeste hundre kroner.

Siste behandling dato: _____

Kommunenr. _____

Journalnummer: _____

Personalialia

1. Fødeland/region: _____

2. Norsk statsborgerskap?

1. Ja
2. Nei

3. Fødselsår: _____

4. Kjønn: 1. Mann 2. Kvinne

Husholdningssituasjon

5. Antall medlemmer i husstanden: _____

6. Bor sammen med:

- a. Ektefelle/samboer/partner
b. Eget/egne barn
c. Foreldre
d. Bofellesskap/kollektiv
e. Andre: _____

0. Bor alene

7. Er det barn i husholdningen?

1. Ja → Hvilket år er de født?
2. Nei

Barn som bor fast hos klienten:							
Barn som forsørges av klienten							

8. Omfang av samvær: _____

Boligopplysninger

9. Disposisjonsform

1. Eier
2. Leier
3. Mangler bolig

10. Eierform

1. Borettslag
2. Aksje, obligasjon
3. Selveier

11. Varighet av husleiekontrakt: _____

12. Huset:

- 1 Hus i tilknytning til gårdsdrift
- 2 Enebolig
- 3 Rekkehus/kjedehus/atriumhus el.
- 4 Horisontalt delt 2 - 4-mannsbolig, terrassehus
- 5 Frittliggende blokk
- 6 Bygård / sammenbygd stort hus
- 7 Hotell, pensjonat
- 8 Institusjon
- 9 Annet: _____

13. Boligen:

- 1 Selvstendig bolig
- 2 Hybel
- 3 Rom i pensjonat, hospits, institusjon

19. Botid i denne boligen: _____

Resymé av boligkarriere: _____

4 Uten fast bopel

14. Antall kvm. i boligen _____

15. Antall rom _____

16. Boligen inneholder: Ja Nei
Kjøkken
Bad
WC

17. Boligstandard:

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1. <input type="checkbox"/> God | 1. <input type="checkbox"/> God |
| 2. <input type="checkbox"/> Middels | 2. <input type="checkbox"/> Dårlig |
| 3. <input type="checkbox"/> Dårlig | |

18. Kommentarer til boligstandarden:

Arbeid/utdanning

20. Arbeidssituasjon:

- a. Fast arbeid
- b. Midlertidig arbeid
- c. Arbeidsledig, siden: _____
- d. Trygdet
- e. Attføring mv.
- f. Under utdanning

21. Arbeidstid

1. Heltid
2. Deltid, brøk: _____

22. Søker arbeid?

1. Søker arbeid
2. Søker ikke arbeid

23. Fullført utdanning: _____

- a. Folkeskole
- b. Avbrutt folkeskole
- c. Ungdomsskole
- d. Videregående 1 år
- e. Videregående 2 år
- f. Videregående 3 år
- g. Universitet/høyskole

24. Yrke:

1. Akademisk yrke
2. Yrke med kortere høyskole- og universitetsutdanning og teknikere
3. Kontor og kundeserviceyrke
4. Salgs- service- og omsorgsykke
5. Yrke innen jordbruk, skogbruk og fiske
1. Håndverker og lignende
2. Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere m.v.
3. Yrke uten krav til utdanning
4. Annet: _____

25. Formue (Gjelder også barn og ektefelle/samboer/partner)

- | | | |
|---|-------------------------|----------------------|
| a. <input type="checkbox"/> Bolig | Antatt salgsverdi _____ | Likningsverdi: _____ |
| b. <input type="checkbox"/> Bankinnskudd/andre kredittinstitusjoner | Beløp _____ | |
| c. <input type="checkbox"/> Lønnskonto | Beløp _____ | |
| d. <input type="checkbox"/> Bil/motorsykkel | Antatt salgsverdi _____ | |
| e. <input type="checkbox"/> Båt | Antatt salgsverdi _____ | |
| f. <input type="checkbox"/> Campingvogn | Antatt salgsverdi _____ | |
| g. <input type="checkbox"/> Hytte/tomt/annen fast eiendom | Antatt salgsverdi _____ | |
| h. <input type="checkbox"/> Annen formue - aksjer/obl. mm. | Antatt salgsverdi _____ | |
| i. <input type="checkbox"/> Annen formuesgjensstand | Antatt salgsverdi _____ | |

26. Gjeld

Bolig kr _____
 Studielån kr _____
 Bil kr _____
 Bidragsgjeld kr _____
 Restskatt kr _____
 Husleierestanse kr _____
 Annet kr _____

Personlig lån i Husbanken
 (etableringslån): _____
 Boliglån i Husbanken (oppføring, utbedring,
 erverv, tilpasning): _____

27. Inntekt

Type inntekt	Mottaker		Ektefelle/samboer/partner	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto
Arbeidsinntekt				
Trygd/pensjon				
Kurspenger				
Fødselspenger				
Engangsstønad ved fødsel				
Stønad til barnetilsyn				
Barnebidrag/barnepensjon				
Studielån/stipend				
Renteinntekter				
Leieinntekter				
Statlig bostøtte				
Kommunal bostøtte				
Kommunalt boligtilskudd				
Saneringsstøtte				
Kontantstøtte				
Andre inntekter:				
Sum inntekter				
Barnetrygd				
Grunnstønad				
Hjelpestønad				

28. Type trygd/pensjon:

- | | |
|---|---|
| a. <input type="checkbox"/> Arbeidsledighetstrygd | e. <input type="checkbox"/> Rehabiliteringspenger |
| b. <input type="checkbox"/> Uføretrygd | f. <input type="checkbox"/> Sykepenger |
| c. <input type="checkbox"/> Overgangsstønad | g. <input type="checkbox"/> Alderstrygd |
| d. <input type="checkbox"/> Attføringsstønad | h. <input type="checkbox"/> Annet: _____ |

29. Har klienten søkt om statlig bostøtte og fått avslag? _____ evt. avslagsgrunn: _____

30. Ugifter

Type	Beløp	Ev.kommentar
Avdrag på boliglån		
Renter på boliglån		
Husleie/fellesutg.		
Strøm pr. mnd.		
Annen oppvarming:		
Kommunale avgifter		
Andre utgifter		
Sum utgifter		

31. Mottatt sosialhjelp:

Boligformål:	Beløp lån	Beløp tilskudd
Strøm		
Husleie/fellesutgifter		
Husleiegjeld/restanse		
Renter		
Avdrag		
Kontant depositum		
Husleieforskudd		
Kommunal garanti for depositum		
Lagerleie (for dem som mangler bolig)		
Hospitsutgifter		
Etablering (støtte til innbo)		
Annet		
Andre formål:		
Sum:		

32. Hvor lenge har mottakeren mottatt sosialhjelp?

- | Lån | Tilskudd |
|--------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Nov 1998 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Des 1998 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Jan 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Feb 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Mars 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Apr 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Mai 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Juni 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Juli 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Aug 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Sept 1999 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Okt 1999 |

- | Lån | Tilskudd |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Tidligere i 1998 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> I 1997 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> Lenger, fra når? _____ |

Vedlegg 3. Spørreskjema til kommunene

Spørreskjema om sosialhjelp til boligformål

A. Om mottakere av økonomisk sosialhjelp

1. Hvilke av disse boligrelaterte problemene møter dere oftest i arbeidet ved sosialkontoret?

(Kryss av de tre viktigste, og sett i tillegg et ekstra kryss ved det problemet som er aller mest typisk.)

Kryss av for de
3 viktigste
problemene

Sett kun 1 kryss ved
det mest typiske
problemet

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| a. Liten tilgang på kommunale utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Liten tilgang på private utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. For liten tilgang på egnede utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Liten tilgang på boliger som kan kjøpes av private husholdninger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. For høy husleie på kommunale utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. For høy husleie på private utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. For høy pris på boliger som kan kjøpes av private husholdninger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h. Annet, skriv _____ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. I hvilken grad mottar følgende vanskeligstilte grupper økonomisk sosialhjelp til boligformål? Ranger gruppene etter hvor stor andel de anslagsvis utgjør. Noen vil passe i flere kategorier. Ta da utgangspunkt i hva dere definerer som det største problemet for dem.

(Skriv 1 ved den største gruppen, 2 ved den nest største osv.)

Ved kortvarig
hjelp

Ved langvarig hjelp
(mer enn ett år)

- | | | |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Unge i etableringsfasen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Trygdemottakere | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Arbeidsledige | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Personer med lav inntekt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Rusmisbrukere | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Personer med psykiske problemer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Andre, skriv _____ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3. I hvilken grad mottar følgende grupper av trygdemottakere økonomisk sosialhjelp til boligformål? Ranger gruppene etter hvor stor andel de anslagsvis utgjør.

<i>(Skriv 1 ved den største gruppen, 2 ved den nest største osv.)</i>	Ved kortvarig hjelp	Ved langvarig hjelp (mer enn ett år)
a. Personer med uføretrygd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Personer med attførings- eller rehabiliteringspenger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Personer med alderstrygd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Personer med overgangsstønad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Andre, skriv _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Er det noen av de nedenstående gruppene som etter deres mening ikke får tilstrekkelig hjelp med boligproblemer? Her tenker vi både på økonomisk sosialhjelp og annen sosialhjelp.

<i>(Sett gjerne flere kryss.)</i>	Ved kortvarig hjelp	Ved langvarig hjelp (mer enn ett år)
a. Unge i etableringsfasen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Personer med trygd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Arbeidsledige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Personer med lav inntekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Rusmisbrukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Personer med psykiske problemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Andre, skriv _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B. Om praksis vedrørende økonomisk sosialhjelp til boligformål

5. Hvilke type boutgifter kan sosialkontoret ta hensyn til / være med å dekke?

<i>(Sett gjerne flere kryss)</i>	Ved kortvarig hjelp	Ved langvarig hjelp (mer enn ett år)
a. Husleie for leid bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Husleie/fellesutgifter for eid bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Renter på lån	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Avdrag på lån	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Kommunale avgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Strøm, oppvarming	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Forsikring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Utgifter til vedlikehold av egen bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Annet: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Hvilke midler vil kommunen normalt kreve at klientene realiserer før de kan motta økonomisk sosialhjelp til bolig?

(Sett gjerne flere kryss)

	Ved kortvarig hjelp	Ved langvarig hjelp (mer enn ett år)
a. Bankinnskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Verdipapirer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Nøktern bil uten dokumentert behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Nøktern bil ved dokumentert behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Formuesgjenstander (dyr bil, verdifulle løsøre)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Egen eid bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Annen fast eiendom (hytte e.l)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Annet: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Stiller kommunen krav til boligen mht. størrelse, standard eller samlet boutgift (både øvre og nedre grense), dersom det skal være aktuelt å gi økonomisk sosialhjelp over lang tid (mer enn ett år)?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja, vi har skriftlige kriterier
2 Ja, vi har innarbeidet kriterier i praksis, men disse foreligger ikke skriftlig
3 Nei, vi har ingen egne kriterier for dette


8. Hvis ja, hva slags kriterier finnes?

(Sett gjerne flere kryss)

	Ved kortvarig hjelp	Ved langvarig hjelp (mer enn ett år)
a. Nedre grense for størrelse på boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Øvre grense for størrelse på boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Øvre grense for boutgifter for leid bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Øvre grense for boutgifter for eid bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Må være egen boenhet (med egen inngang, toalett/bad og kokemulighet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Mottakere av økonomisk sosialhjelp kan bli bedt om å flytte til et annet område, dersom det medfører reduserte boutgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Annet: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Hadde kommunen en annen praksis enn dette (spørsmål 6-8) for 5 år siden?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja  Hvordan? (Beskriv kort): _____
2 Nei _____

C. Om kommunal bostøtte

10. Har kommunene en egen bostøtteordning?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja
2 Nei
3 Vet ikke

11. Hvem kan få kommunal bostøtte?

(Sett gjerne flere kryss)

- a. Alle under en viss inntekt
b. Trygdede over 65 år
c. Trygdede under 65 år
d. Enslige forsørgere
e. Andre barnefamilier
f. Andre, skriv: _____
g. Vet ikke

D. Om statlig bostøtte (bostøtte fra Husbanken)

12. Hvilken instans i kommunen har ansvar for bostøtten fra Husbanken?

(Sett ett kryss)

- 1 Boligetat
2 Boligkontor eller boligkonsulent utenfor sosialetaten
3 Eget boligkontor eller egen boligkonsulent knyttet til sosialetaten
4 Den enkelte saksbehandler ved sosialkontoret
5 Annet, skriv _____

13. Dersom dette ansvaret ikke ligger i sosialetaten:

Har sosialkontorene rutiner for samarbeid med dem som har ansvaret?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja → Hvordan? (Beskriv kort): _____
2 Nei _____

14. Er saksbehandlerne på sosialkontoret så godt kjent med Husbankens bostøtte at de kan bedømme om en klient kan ha krav på bostøtte?

(Sett ett kryss)

- 1 Nei, saksbehandlerne er lite kjent med ordningen
2 Nei, reglene er for kompliserte
3 Ja, har noenlunde oversikt
4 Ja, kjenner ordningen godt

15. Krever eller kontrollerer kommunen at mottakere av økonomisk sosialhjelp søker statlig bostøtte dersom de kan ha krav på det?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja, vi påser at søknad blir sendt
2 Ja, vi henviser klienten til rette kontor for dette
3 Ja, vi krever at klienten søker
4 Nei, dette er klientens eget ansvar

16. *Hvordan fungerer Husbankens bostøtteordning i dag for mottakere av langvarig økonomisk sosialhjelp i deres kommune?*

(Sett ett kryss)

1. Bostøtten fungerer bra

2. Bostøtten fungerer ikke så bra



Hvorfor ikke?

(Sett gjerne flere kryss)

a. Fordi inntektsgrensen er for lav

b. Fordi enslige uten barn under 65 år ikke kan å

c. Fordi par uten barn under 65 år ikke kan få

d. Fordi klienter med boliger under 40 kvm ikke kan få

e. Andre grunner, skriv: _____

17. Har dere synspunkter på om en utvidelse av Husbankens bostøtteordning kan være med på å redusere bruk av økonomisk sosialhjelp? Foreslå evt. endringer:

Vedlegg 4. Tabell over kommuner i case-undersøkelsen

Tabell 1. Strukturelle forhold og bruk av sosialhjelp og bostøtte fordelt på de utvalgte kommunene. For at ikke kommunene skal gjenkjennes, opereres med cirkatall.

	Folketall i 1000	Næringsstruktur	Inntekt	Arbeidsledighet	Sosialhjelp		Boligstruktur			Bostøtte		
					% av bef.	Gj.sn. sum pr.mot. 1000 kr	% Enebol.	% 3.etg +	% 5.rom +	sum mill kr	Gj.sn. Pr. innb.	Kom. bost.
Oslo	500	Sentr.tj.-ytende		6 desil	5+	Ca. 35	11	67	16	154	312	ja
Storby	Ca. 60	Sentr.tj.-ytende		2 desil	4+	Ca. 24	Ca.60	Ca.10	Ca.25	Ca. 20	Ca.350	Ja
Omegns-kommune a	Ca. 40	Sentr.tj.-ytende		5 desil	3+	Ca. 32	Ca.40	Ca.20	Ca.30	Ca. 6	Ca.170	Nei
Omegns-kommune b	Ca. 20	Sentrbl.-tj.yt.ind.		2 desil	3-	Ca. 31	Ca.80	Ca.5	Ca.50	Ca. 1	Ca.70	Nei
Land-kommune a	Ca. 10	Min.sent-tj.yt.		1 desil	4	Ca. 22	Ca.60	Ca.10	Ca.35	Ca. 3	Ca330	Nei
Land-kommune b	Ca. 10	Min.sent-tj.yt.ind.		7 desil	4-	Ca. 19	Ca.90	Ca.2	Ca.40	Ca. 2	Ca.370	Nei
Gj.snitt for landet					3,2	32					302	

Kilde: Kommunedatabasen, tall fra 1997.

Arbeidsledighet er inndelt etter desiler, der nivå en tilsvarer lavest arbeidsledighet, og nivå 10 høyest.

For Oslo er to sosialkontorer i to ulike bydeler valgt. Bydel a tilhører "indre by" og bydel b tilhører "ytre by".¹¹ Begge bydelene har lavere arbeidsledighet enn landsgjennomsnittet. Bydel a har et boligmarked preget av stor spredning mht. størrelse, og svært høye priser, både på utleie- og eiemarkedet. Andel sosialhjelpsmottakere ligger noe over gjennomsnittet for andre kommuner. Bydel a har et gjennomsnittlig høyere inntektsnivå enn b.

I bydel b er boligmarkedet i større grad preget av små boliger. Også her er prisene på utleie- og eiemarkedet svært høye. Men likevel noe under nivået for bydel a, som jo ligger helt i sentrum av bykjernene. Andelen sosialhjelpsmottakere er svært høyt, om lag det dobbelte av bydel b. I bydel b er gjennomsnittlig utbetalt bostøtte noe lavere enn a, men antall mottakere er om lag det dobbelte av a. Dette er også med på indikere forskjellene mellom disse bydelen, der bydel a representerer en bydel i "indre by" med store sosiale forskjeller, mens bydel b er mer homogen mht. en nøktern boligstandard og jevnt over lavere standard mht. sosioøkonomiske variable.

¹¹ Indre by omfatter bydelene Bygdøy-Frogner, Uranienborg-Majorstuen, St.Hanshaugen-ullevål, Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Ytre by omfatter de resterende bydelen i Oslo. (Jfr. Statistisk årbok for Oslo 1999)

Vedlegg 5. Bostøttens historiske utvikling

Løpende husleiestøtte har eksistert siden 1947. Ordningen er endret og utvidet og har også skiftet betegnelse flere ganger. Opprinnelig ble den kalt renterabatt, siden rente- og avdragstilskudd, og så husleiestøtte. Opprinnelig var bostøtten avgrenset til en periode på 10 år, med gradvis nedtrapping i denne perioden. Bostøtten var da ment som en produksjonsstøtte. For å sikre en viss standard på boligen var bostøtten knyttet til husbankfinansiering, enten ved bygging av nye boliger, eller ved utbedring eller kjøp av eldre med midler fra Husbanken. Over tid har det skjedd endringer i målsetningene. Bostøtten skulle etter hvert gå til husholdninger med en kombinasjon av lave inntekter og høye boutgifter. (St. prp. 37, 1982-83). På den måten har bostøtten også blitt en mer selektiv ordning.

Overgangen fra i første rekke å være en form for produksjonsstøtte, til å bli en behovsprøvd bostøtte har gått gradvis. I 1968 ble en midlertidig støtteordning innført for eldre, uføre og barnefamilier med særlig lav inntekt, som kompensasjon for utgiftsøkning for lån i statens boligbanker. Fra 1970 ble ordningen kalt bostøtte, og utvidet, bl.a. med at flere grupper ble berettiget støtte (St.prp. nr. 122, 1968-69, + vedlegg, Innst. S. Nr. 313, 1968-69).

Bostøtteordningen slik vi kjenner den i dag ble innført i 1973. Endringer fra tidligere var at bostøtte skulle knyttes mer direkte til inntekt på et individuelt grunnlag. På den måten ble forholdet mellom lave inntekter og høye boutgifter sterkere ivaretatt. Kravet om at bostøtten bare skulle omfatte boliger som var yngre enn 10 år falt bort. Ordningen ble bedre tilpasset funksjonshemmedes behov. Ordningen ble i det hele tatt mer behovsprøvd. Bostøtte var fremdeles et boligpolitisk virkemiddel, men vi kan si at ordningen gikk mer i retning av å være et inntektspolitisk virkemiddel. Hovedmålsetningen i den nye bostøtteordningen var at boutgiftene første året i en husbankfinansiert bolig i gjennomsnitt ikke skulle overstige 20% av gjennomsnittlig årslønn for en voksen mannlig industriarbeider. I tillegg skulle saksbehandlingen i høy grad baseres på EDB (Boutgiftsutvalget 1981).

Siden 1973 har ordningen vært gjenstand for mange endringer, så vel i satser og grensebeløp, som i avgrensningen av berettigede boliger og mottakergrupper. Noen av de viktigste er:

- Fra 1975 er personer som mottar kontinuerlig sosialhjelp berettiget bostøtte.
- Endring av inntektsgrunnlaget i 1983 innebar en omlegging fra nettoinntekt som beregningsgrunnlag og over til det høyeste av netto inntekt tillagt minstefradrag og pensjonsgivende inntekt.
- I 1984 ble bostøtteprosenten redusert fra 75 til 70 prosent for pensjonister og uføre. Fra departementets side ble det begrunnet med at det ikke var særlig hensiktsmessig med differensierte satser.
- Fra 1987 ble bostøtteprosenten endret fra 65 til 70 prosent for barnefamilier. Dette skulle være et uttrykk for å bedre barnefamiliens situasjon.
- Fra 1991 ble boliger i borettslag som hadde refinansiert sine husbanklån på visse vilkår likevel støtteberettiget.
- Fra 1992 ble alle boliger i borettslag innlemmet i bostøtteordningen uavhengig av finansiering. Både andelseiere, og personer som hadde leilighet på fremleie kom da med i ordningene.
- Fra 1993 skal inntektsgrunnlaget være bruttoinntekt også for pensjonister. Netto finansformue skal inngå som en del av vurderingsgrunnlaget.
- Fra 1994 av ble klassifiseringen av støtteberettigede boliger, som tidligere var forholdsvis komplisert, og beregningsrutinene for boutgifter forenklet. Sjablonberegnete boutgifter ble for en stor del erstattet av faktiske utgifter.
- Fra 1995 ble kommunale utleieboliger tatt med i ordningen. Alle boliger som eies og leies ut av kommunene eller en kommunal stiftelse, eller som disse leier og leier ut, omfattes av ordningen, uavhengig av finansiering.

- I 1997 ble sosialdepartementets botilskudd til pensjonister, som ble innført i 1977 som et alternativ til en mer generell opptrapping av minstepensjonene, innlemmet i Husbankens bostøtteordning. For hushold som på grunn av dette fikk reduserte ytelser, ble det innført en overgangsordning med 100% kompensasjon for tap i 1997, 90% i 1998 og 60% for 1999. For år 2000 er det vedtatt at dekningen skal være 30%. Videre er det i 2000 innført en bestemmelse om at støtte under kr 3000 pr. år eller kr 1000 pr. termin ikke vil bli utbetalt. Samordningen medførte at det ble særlige bestemmelser for husstander med alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt inntil 1,3 ganger minstepensjon pluss fastsatt tillegg. I korte trekk går disse ut på at det ikke stilles vilkår til boligen, og at de får godkjent lys og varme som boustift.
- Fra 1999 ble finansieringskravet for husstander med barn under 18 år, som bor i leid bolig opphevet.
- Fra 1999 ble oppstartingsstilskudd fra Husbanken til omsorgsboliger godkjent som inngangsvilkår for bostøtte.
- Opp gjennom 90-årene har det stadig vært gjort justeringer av grensebeløp og beregningssetser.

