

Bostøtte og boustgifter

Lars Gulbrandsen
Axel West Pedersen



Fami

Bostøtte og boutgifter

LARS GULBRANDSEN
AXEL WEST PEDERSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 19/2003

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

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

Instituttet har et særlig ansvar for å

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

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

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2003
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-173-4
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: @ Artville by Getty Images
Desktop: *Torhild Sager*
Trykk: *Allkopi/GCS*

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

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

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i november 2002 utvalgte forskningsinstitutt til å gi tilbud på flere utredningsoppdrag om boligpolitiske spørsmål. NOVA leverte tilbud på en av de ønskede utredninger, om bostøtte og boutgifter, og fikk i oppdrag å utrede dette tema.

Ved NOVA pågår både forskning om boligspørsmål og boligpolitikk, og forskning om fattigdom og økonomisk minstesikring. Lars Gulbrandsen er forskningsleder for den forskningsgruppen der boligforskningen ved NOVA utføres. Axel West Pedersen leder NOVAs forskning om fattigdom og økonomisk minstesikring som skjer i samarbeid med Fafo innen rammen av Fami (Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon).

I gjennomføringen av prosjektet har vi dradd stor nytte av den kompetansen som finnes i disse to forskningsmiljøene ved NOVA. Den økonomiske ramme for oppdraget tilsvarte totalt tre månedersverk, og arbeidet er utført av Lars Gulbrandsen og Axel West Pedersen.

Vi vil takke vår kollega Sten-Erik Clausen som har lest og kommentert et samlet sisteutkast til rapport.

Til sist vil vi takke Kommunal- og regionaldepartementet for et interessant oppdrag, og våre kontaktpersoner i departementet, Einar Aarskog og Lars Marius Ulfrstad, for et godt samarbeid. Vi takker også rådgiver Henrik Cenar i samme departement for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

NOVA, november 2003

Lars Gulbrandsen

Axel West Pedersen

Innhold

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING	11
2 DATAGRUNNLAGET	16
3 BOSTØTTEORDNINGEN – SENTRALE BEGREP	18
3.1 Boligkonsum	18
3.2 Bokostnader og boutgifter.....	20
3.3 Inntekt, inntektsekvivalenter og lavinntekts-/ fattigdomsgrenser	21
3.3.1 Omregning til inntekt per forbruksenhet	23
3.3.2 Lavinntekts-/fattigdomsgrenser.....	24
4 FORDELINGEN AV INNTEKT, BOUTGIFTER OG BOLIGKONSUM	26
4.1 Gode og hensiktsmessige boliger.....	26
4.2 Boutgift og inntekt	29
4.3 Ekvivalentinntekt og boutgiftsbelastning: Hvem har behov for bostøtte?	39
4.3.1 Nærmere om lavinntektsgruppen: fattige og nær-fattige	43
5 BOSTØTTENS AKTUELLE NEDSLAGSFELT OG FORDELINGSVIRKNINGER	54
5.1 Mottak av bostøtte	54
5.2 Eiere, leieboere og bostøtte.....	58
5.3 Bostøtte og sosialhjelp.....	61
5.4 Treffsikkerhet i forhold til fordelingen av ekvivalentinntekt og fattigdom.....	64
5.5 Storbyfaktoren	74
6 DISKUSJON AV DET EKSISTERENDE REGELVERKET	79
6.1 Vanskelig gjennomtrengelig (bidrar til underforbruk?)	80
6.2 Progressiv inntektsprøving (store marginalskatteeffekter i visse intervall)	81
6.3 Vilkårlig innebygd ekvivalensskala.....	83
6.4 Foreldede og delvis irrelevante inntektsopplysninger?	87
7 KONKLUSJONER	90
SUMMARY	93
LITTERATUR	97
VEDLEGG:	
Oversikt over desilverdiene for de ulike inntektsmål som er benyttet i rapporten.....	99

Sammendrag

Den statlige bostøtten skal medvirke til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe, eller bli boende i, en god og hensiktsmessig bolig, og utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av ulikheter i boutgifter. Bostøtten er i motsetning til de fleste trygdene basert på økonomisk behovsprøving, og den skiller seg samtidig klart fra sosialhjelpen ved å være en rettighetsbasert og standardisert ytelse.

Det er øvre inntektsgrenser for å kunne motta bostøtte, samtidig som boutgifter over bestemte grenser heller ikke godtas som grunnlag for beregning av bostøtte. Det er innarbeidet et eget storbytillegg i ordningen som godtar noe større boutgifter i storbyene enn ellers i landet. I tillegg må en husholdning inneholde bestemte personkategorier for å være kvalifisert til bostøtte. Det viktigste generelle kravet er alder. En husholdning må enten inneholde barn under 18 eller personer over 64 år, altså barnefamilier og eldre. I tillegg vil mottak av bestemte trygdeytelser også kvalifisere for å kunne motta bostøtte. Ca. 65 prosent av husholdningene tilhører i dag grupper som omfattes av ordningen. Siden familier med barn under 18 år omfattes av ordningen, vil husholdsstørrelsen for de potensielle mottakerne i gjennomsnitt være større enn husholdsstørrelsen for de hushold som faller utenfor ordningen. Ca. 76 prosent av individene tilhører grupper som faller innenfor ordningens avgrensning ut fra husholdskategorier.

I rapportens kapittel 4 beskrives fordelingen av boligstandard, boutgifter, inntekt og boutgiftsbelastning (forholdet mellom boutgifter og inntekt) ved hjelp av data fra levekårsundersøkelsen høsten 2001. Vi finner, som man kunne forvente, at boligstandard varierer systematisk med husstandsinnkomst og eierform. Videre finner vi at boutgiftsbelastningen er høyest blant hushold med lav bruttoinntekt, selv om også mange mer velstående husstander bruker en betydelig del av sine løpende inntekter på boutgifter. Boutgiftsbelastningen er høyere blant yngre enn blant eldre hushold, den er høyere blant leieboere enn blant selveiere, og den er høyere i de store byene enn den er i spredtbygde strøk. En av de gruppene som skiller seg ut med et særlig stort innslag av personer som både har lav inntekt og høy boutgiftsbelastning, er enslige personer mellom 16 og 44 år. Med dagens regler er denne gruppen utelukket fra bostøtte, så sant ikke personen er trygdet.

Vi har videre forsøkt å belyse behovet for en generell bostøtteordning basert på nærmere bestemte kriterier om lave inntekter og relativt høye

boutgifter. I tråd med «Tiltaksplan mot fattigdom» har vi valgt å bruke femti prosent av medianinntekten som fattigdomsindikator og hovedkriterium på lav inntekt. Inntektsbegrepet er «inntekt etter skatt» der ikke-skattepliktige sosiale ytelser som grunn- og hjelpestønad, sosialhjelp og bostøtte er trukket fra. Ulike metoder for omregning til forbruksenheter blir prøvd ut, og vi konkluderer at en fordeling basert på den såkalte kvadratrotskalaen differensierer best både i forhold til variasjonene i boligstandard og i relativ boutgiftsbelastning. Det viser seg at ca. fire prosent av utvalget tilhører hushold som både er inntektsfattige etter denne definisjonen¹, og som samtidig har en boutgiftsbelastning som overstiger sytten prosent. Tar vi med gruppen av «nær-fattige», hvis inntekter ligger i intervallet mellom femti og sytti prosent av medianinntekten, øker den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning til i underkant av ti prosent av hele utvalget.

Enslige forsørgere og andre enslige hushold er klart overrepresentert i denne potensielle målgruppen, mens pensjonistektepar, par uten barn og par med barn er klart underrepresentert. Leietakere er sterkt overrepresentert, mens det er en forholdsvis liten andel av selveierne som tilhører den potensielle målgruppen. Selv om inntektsfattigdom som sådan er forholdsvis jevnt fordelt mellom by og land, er det en klart større andel av befolkningen i de store byene som samtidig fyller kriteriet om uforholdsmessig høye boutgifter.

Det faktum at både barnefamilier og selveiere er underrepresentert i den potensielle målgruppen, hindrer ikke at disse gruppene utgjør en vesentlig andel av de som fyller kriteriene om en kombinasjon av lave inntekter og høye boutgifter. Ikke mindre enn 44 prosent av den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning, slik vi har definert den her, utgjøres av individer i barnefamilier. Samtidig viser det seg at 27 prosent av den potensielle målgruppen tilhører hushold som ikke faller inn under dagens bostøtteordning.

I rapportens kapittel 5 analyseres nedslagsfeltet til dagens bostøtteordning. Det påpekes at en økende andel av bostøtten går til leieboere. I 2001 var 62 prosent av mottakerne leieboere. Blant leieboerne er det først og fremst de som leier av kommunen som får bostøtte.

Når det gjelder bostøttens treffsikkerhet i forhold til den fattigdomsdefinisjonen og avgrensningen av den potensielle målgruppen som ble brukt i kapittel 4, viser det seg at ordningen, som forventet, skårer høyt på et

¹ Anslaget er basert på en omregning til forbruksenheter basert på den såkalte kvadratrotskalaen.

kriterium om målretting og kostnadseffektivitet. Om lag en tredel av mottakerne av bostøtte er fattige mens ytterligere en god tredel tilhører gruppen av nær-fattige. Det betyr at bare en snau tredel av mottakerne har inntekter som gjør at husholdet ikke kan karakteriseres som verken fattig eller nær-fattig. Når man snur på perspektivet og ser på ordningens «måleffektivitet» – evne til å nå ut til alle som har et reelt behov – skårer den heller lavt. Blant de som fyller kriteriene om inntektsfattigdom i kombinasjon med en relativ høy boutgiftsbelastning, er det bare en snau fjerdedel som mottar bostøtte. Blant gruppen nær-fattige ligger den tilsvarende mottakerandelen på mellom en femtedel og en sjattedel. Innen den potensielle målgruppen er mottaksraten spesielt lav blant unge enslige (9 prosent) og blant barnefamilier (17 prosent), mens den er høyest blant enslige eldre (38 prosent).

Det er relativt sett færre som får bostøtte i de største byene enn i resten av landet. Særlig gjelder dette Oslo. Dette er i noen grad et resultat av at grupper som faller utenfor ordningen, er overrepresentert i Oslo. Samtidig synes ikke bostøtteordningens storbytillegg å være tilstrekkelig for å kompensere for høyere boutgifter i storbyene. I landet som helhet har 14 prosent av dem som vi har definert som fattige, boutgifter som overstiger beløpsgrensene for godkjente boutgifter. Tilsvarende andel blant fattige i Oslo er 36 prosent.

Kapittel 6 drøfter ulike sider ved de aktuelle utmålingsreglene for bostøtte. Det pekes blant annet på at utmålingsreglene er komplekse, at de fører til høye effektive marginalsatterater i visse intervaller, og at den innebygde ekvivalensskalaen er lite sjenerøs mot større hushold sammenlignet med en-person-hushold.

1 Innledning

Den statlige bostøtten skal medvirke til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe, eller bli boende i, en god og hensiktsmessig bolig, og har videre til formål å utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av ulikheter i boutgifter. Ut fra målformuleringen kan bostøtten sies å ha to delvis overlappende formål, der det første er fordelingspolitisk mens det andre dreier seg om adferdspåvirkning:

- 1) Bedre den generelle økonomi og levestandard til personer og hushold som har lav inntekt i kombinasjon med høye boutgifter
- 2) Stimulere boligkonsumet blant lavinntektsgrupper i befolkningen

For begge disse formålene gjelder det at målgruppen i dag er avgrenset til bestemte kategorier av lavinntektshushold.

I anbudsdocumentet for dette prosjektet skrev Kommunal- og regionaldepartementet blant annet:

Det er en målsetting å innrette bostøtten slik at den bedre kan bistå de husstandene som i dag og i fremtiden har den vanskeligste boligøkonomien. (...) Dette prosjektet skal drøfte forholdet mellom inntekter og boutgifter. Prosjektet skal med bakgrunn i fordelingen av boutgiftsbelastning på ulike inntektsgrupper, regioner og husholdningstyper drøfte hva som er konsumpsjonsstøtte til bolig. Et nivå for rimelig boutgiftsbelastning skal drøftes i lys av normer for rimelig levestandard og minimumsinntekt, og det skal drøftes i forhold til normer for rimelige boutgifter i andre land. Utredningen skal også gi en vurdering av om bostøtten bidrar til størst mulig arbeidsdeltakelse.

I prosjektbeskrivelsen påpekte vi at det er naturlig å se dette utredningsoppdraget, og en eventuell reform av bostøtteordningen, i forbindelse med regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom. Regjeringen la i 2002 fram «fattigdomsmeldingen» (St.meld. nr. 6 (2002–2003)). I tiltaksplanen lanseres følgende definisjon på fattigdom: «Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemming mv. at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov» (Ibid, s. 7). Det antydes senere i dokumentet at også høye utgifter til boligformål kan bidra til problemer med å få dekket «grunnleggende velferdsbehov», slik at disse utgiftene derfor bør inngå i den teoretiske og praktiske definisjonen av fattigdom (Ibid, s. 25).

Siden det i Norge er et sentralt velferds mål at *alle* hushold skal disponere en god og hensiktsmessig bolig, er det naturlig å vurdere bostøtteordningen som et viktig element i bekjempelsen av fattigdom.

Inntekt, boutgift og boligkonsum er sentrale begrep i bostøtteordningen. Det er forholdet mellom inntekt og boutgift som er ordningens behovskriterium; ordningens operasjonelle uavhengige variabel som bestemmer om tiltaket kan benyttes eller ikke. Boligkonsum er ordningens avhengige variabel, eller målvariabel. Dersom boutgiftsbelastningen, dvs. den andel som boutgiftene utgjør av et husholds inntekt, øker, vil dette redusere mulighetene for å ha et tilfredsstillende boligkonsum i betydningen å disponere en god og hensiktsmessig bolig. Samtidig vil også mulighetene for å dekke andre grunnleggende velferdsbehov reduseres.

Det er altså verken størrelsen av inntekten i seg selv eller størrelsen på boutgiftsbelastningen som kan være det avgjørende behovskriterium for tildeling av bostøtte, og det har derfor liten hensikt å diskutere normer for en rimelig boutgiftsbelastning uavhengig av husholdets inntektsnivå

Bostøtten har en spesiell plass i det norske overføringssystemet. Den er i motsetning til de fleste trygdene basert på økonomisk behovsprøving, og den skiller seg samtidig klart fra sosialhjelpen ved å være en rettighetsbasert og standardisert ytelse. Av denne grunn, men også på grunn av reglene som avgrensner bostøttens mottakergruppe, har bostøtte og sosialhjelp hittil hatt ulike nedslagsfelt (Stamsø og Østerby, 2000).

Det er øvre inntektsgrenser for å kunne motta bostøtte, samtidig som boutgifter over bestemte grenser heller ikke godtas som grunnlag for beregning av boutgiftsandelen. Når inntekten passerer en slik grense, antas det at hushold vil ha tilstrekkelig med ressurser til å både opprettholde et boligkonsum av rimelig kvalitet og kunne ha en tilfredsstillende levestandard for øvrig. Eller det antas i det minste at husholdet vil ha tilstrekkelige ressurser til fritt å foreta en avveining mellom boligkonsum og annet konsum. Dersom boutgifter overstiger grensen for god tatt boutgift, øker sannsynligheten for at boutgiftene ikke lenger dekker utgiftene forbundet med en god og hensiktsmessig bolig, men ekstravagant boligkonsum. Akkurat på dette punkt står en nasjonalt ensartet bostøtteordning overfor et dilemma. På grunn av store regionale prisvariasjoner vil de samme boutgifter noen steder i landet dekke et boligkonsum som kan synes å være ekstravagant sammenliknet med hva man får for samme beløp andre steder, for eksempel sentralt i Oslo. Dette problemet er søkt løst ved å legge inn et «storbytillegg» i bostøtten, men det er et åpent spørsmål om dette tillegget er stort nok til å utlikne effektene av forskjellene i boligpriser og husleier. På den annen side er det store

prisforskjeller også innenfor geografiske høyprisområder, og det er langt fra noen selvfølge at en husholdning som velger å bosette seg i et høyprisområde, skal være kvalifisert til mer støtte enn en husholdning som velger å bosette seg i et område der prisene er lavere.

I tillegg til de avgrensninger som følger av øvre grenser for inntekt og boutgift, er det avgrensninger basert på boligkarakteristika og husholdstype. Avgrensningen for bolig er basert på størrelse og finansieringsform. Det har hittil virket ekskluderende dersom boligen har vært for liten, samtidig som det er stilt krav til hvordan boligen er finansiert. Det at selveid bolig skal være finansiert i en statsbank har over tid utelukket flere og flere selveiere fra muligheten til å få bostøtte. Den gang bostøtten ble innført, var to av tre selveiere utelukket fra den potensielle mottakergruppen. I dag ville ni av ti selveiere vært utelukket fra mottakergruppen dersom finansieringskravet fortsatt hadde vært det samme. Finansieringskravet er da over tid blitt betydelig lempet, og det gjelder nå bare for visse grupper (selveiende pensjonister med inntekter større enn minstepensjon pluss tretti prosent). Avgrensning basert på boligens størrelse (arealkravet) har likeledes blitt avvirket for en del av mottakergruppene, men det gjelder fortsatt for barnefamilier – med unntak av de som bor i kommunale utleieboliger i storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger).

I tillegg må en husholdning inneholde bestemte personkategorier for å være kvalifisert til bostøtte. Det viktigste generelle kravet er alder. En husholdning må enten inneholde barn under 18 eller personer over 64 år, altså barnefamilier og eldre. I tillegg vil mottak av bestemte trygdeytelser også kvalifisere for å kunne motta bostøtte. Ca. 65 prosent av husholdningene tilhører i dag grupper som omfattes av ordningen. Siden familier med barn under 18 år omfattes av ordningen, vil husholdsstørrelsen for de potensielle mottakerne i gjennomsnitt være større enn husholdsstørrelsen for de hushold som faller utenfor ordningen. Ca. 76 prosent av individene tilhører grupper som faller innenfor ordningens avgrensning ut fra husholdskategorier.

Innledningsvis i denne rapporten, i kapittel 3, gir vi en bred beskrivelse av boutgiftsbelastning og boligkonsum i den norske totalbefolkningen. Det er viktig å beskrive den totalsituasjonen som omkranser bostøtteordningen. Det vil aldri være noen fullt ut objektive mål for hva som er en god og hensiktsmessig bolig. På samme måte som for fattigdom er også spørsmålet om gode og dårlige boforhold et relativt spørsmål. Hva som er en god og hensiktsmessig bolig må vurderes relativt i forhold til hva som er vanlig boligkonsum i dagens Norge. Den innledende totalbeskrivelsen blir derfor

nødvendig for å kunne identifisere grupper i befolkningen som kan sies å ha en uforholdsmessig stor boutgiftsbelastning, eller som ikke kan skaffe seg eller beholde en god og hensiktsmessig bolig uten at boutgiftsbelastningen blir uforholdsmessig høy. Hvor i samfunnet finner vi grupper med relativt sett dårlig boligstandard, og er dette grupper som preges av lave inntekter, høye boutgifter eller begge deler? Vi vil i neste omgang også kunne undersøke treffsikkerheten til dagens bostøtteordning: Har alle mottakerne dårlig økonomi, og hvor stor andel av gruppene med dårlig økonomi får faktisk hjelp? Et viktig spørsmål i denne forbindelse er om vi kan identifisere grupper som opplagt er kvalifisert ut fra boutgiftsbelastning, men som faller utenfor på grunn av en eller flere av de nevnte avgrensningene.

Med utgangspunkt i ulike inntektsbegrep vil vi videre studere størrelsen på boutgiftsbelastningen og dens fordeling etter inntekt og husholdstype. Vi vil blant annet se på konsekvensene av alternative metoder for omregning til forbruksenheter og for behandlingen av gjeldsrenter. Sentrale tema i en slik vurdering vil være de konkrete målsetningene for bostøtten, hvilke type boutgifter som skal inngå, og hva slags boligkonsum som skal berettige til støtte.

Bostøttens effekter for arbeidsdeltakelse er et meget komplekst spørsmål. I den avsluttende drøftingen av alternative modeller vil vi også komme inn på eventuelle marginalskatteeffekter (forholdet mellom økt inntekt og redusert støtte). Det vil imidlertid falle utenfor rammene av dette oppdraget å foreta selvstendige analyser av de faktiske adferdsvirkningene. Vi kunne også vurdert hvilken effekt det å ha en trygg og forutsigbar boligsituasjon har på velferd og yrkeskapasitet, men så vidt vites foreligger det ingen sikre data om sammenhengen mellom boligforhold og yrkesdeltakelse.

I en analyse av bostøtten må man ikke glemme ordningens grunnleggende boligpolitiske mål, nemlig å bidra til at husholdningene skal disponere en god og hensiktsmessig bolig. Som tidligere nevnt kan man stille ulike spørsmål om det boligkonsumet som skal støttes ved hjelp av en slik ordning. Det synes lite rimelig at ordningen støtter konsum over et nivå som det er rimelig å betrakte som ekstravagant, men hva som er ekstravagant kan som nevnt ikke sees uavhengig av hva som er normalt boligkonsum i dagens samfunn. Et annet viktig spørsmål i den forbindelse er spørsmålet om hva slags konsum som støttes. Den viktige skillelinjen går her mellom hushold som konsumerer bolig ved å eie og de som konsumerer ved å leie. Det viser seg at leieboere er sterkt, og sannsynligvis i økende grad, overrepresentert blant mottakerne av bostøtte. Siden det å eie eller leie i høy grad er inntektsbestemt, er dette en klar indikasjon på at bostøtten har en klar «lavinn-

tekstprofil». I det norske boligmarkedet bør man imidlertid spørre hvorvidt dagens leietilbud kan gi den enkelte en god boligløsning på sikt. Ved å være basert på boutgifter er bostøtten en ordning som kompenserer for kortsiktig, dårlig likviditet. På denne måten vil bostøtte indirekte bidra til en subsidiering av utleiere, eller til overvelting av nødvendige sosiale utgifter fra kommune til stat dersom husleien i kommunale utleieboliger settes så høy at bostøtte blir nødvendig. Ved å gi bostøtte til selveiere og andelseiere i borettslag vil man med dagens bostøtteordning i noen grad subsidiere eieres sparing, og dermed bidra til privat formueakkumulering. På den annen side er slik akkumulering av formue en vanlig foreteelse blant de som kommer seg innenfor eiersegmentet på boligmarkedet. Innenfor dette segmentet vil tross alt mellom 90 og 95 prosent av befolkningen før eller senere slippe inn i løpet av sitt livsløp som voksen. Det å eie, med de problemer og de fordeler dette innebærer, er nettopp det vanlige boligkonsumet i Norge. Det må da være legitimt å spørre om det er urimelig at en offentlig støtteordning også gir de fattigste en mulighet til å bo, og dermed også spare, på denne måten? Dersom det ikke er urimelig, bør man reise spørsmålet om også vurderinger omkring videre boligkarriere bør inngå som et naturlig element i beslutningsgrunnlaget for tildeling av bostøtte. I vurderingen av tildeling av støtte vil man da ikke bare ta hensyn til øyeblikkets likviditetsvansker, men også til hvorvidt mottakerne styres inn i økonomisk fordelaktige boligløsninger, først og fremst i eid bolig, dersom dette ligger innenfor rammen av husholdets økonomiske ressurser i et noe lengre livsløpsperspektiv.

2 Datagrunnlaget

Vår hovedkilde for data er boforholdsmodulen fra levekårsundersøkelsen 2001 (Vågane, 2002) som også inneholder tilkoblede komplette inntektsdata og bostøttedata for skatteåret 2000. Dette gir gode data om for eksempel gjeldsbelastning og alle former for offentlige stønader og trygder i tillegg til bostøtte. Undersøkelsen har også opplysninger om intervjupersonenes vurdering av botrygghet og om boligen er hensiktsmessig ut fra størrelse og disposisjonsform. Siden undersøkelsen er supplert med et tilleggsutvalg for Oslo og Akershus, vil det også være mulig å undersøke om det gjør seg gjeldende spesielle boutgiftsproblemer i dette området, og om disse eventuelle problemene i tilstrekkelig grad oppveies av det «storbytillegget» som er innarbeidet i satsene. Det kan i noen tilfeller være en svakhet at boutgiftsdata er knyttet til situasjonen høsten 2001, mens inntektsdata og bostøttedata gjelder det foregående år. De som for eksempel har kjøpt en bolig i 2001, vil være registrert med utgifter til denne boligen. Likedan vil for eksempel personer som ikke var yrkesaktive i 2000, men som ble det i 2001, få sine inntektsdata knyttet til det første året, men sine boutgiftsdata knyttet til det andre. Dette vil først og fremst være et problem i forbindelse med personer som for eksempel tar steget fra å være i utdanning til å bli yrkesaktive.

Vi kan i noen grad kontrollere dette forholdet ved å sjekke data fra levekårsundersøkelsen opp mot data fra en landsrepresentativ survey som Norsk Gallup gjennomførte for NOVA vinteren 2001. Her blir det spurt om mottak av bostøtte og inntektsforhold på intervju tidspunktet. Samlet boliggjeld er kartlagt, men ikke størrelsen på renter og avdrag. For eiere er derfor denne datakilden ikke god med hensyn til å måle det boutgiftsbegrepet som bostøtten er basert på.

Både i denne undersøkelsen og i levekårsundersøkelsen viser det seg for øvrig at hushold som mottar bostøtte er noe underrepresentert. På grunn av dette samt det forhold at det ikke er mer enn mellom 5,5 og 6 prosent av norske hushold som mottar bostøtte, vil man finne relativt få mottakere i befolkningsrepresentative utvalg av denne type. For å kunne si noe mer om mottakerne har vi fått data fra Husbanken om alle mottakerne i andre og tredje termin fra 2002. Dette materialet foreligger ikke for oss som individuelle registerdata, men kun i form av detaljerte tabeller som beskriver mottakerne etter husholdskategori, disposisjonsform, inntekt og boutgifter.

Levekårsundersøkelsen består av et utvalg av personer over 16 år. For å representere hushold må utvalget veies². I senere analyser vil vi også veie utvalget til å representere alle individer, både over og under 16 år³.

² Dette skjer ved at hver enhet i utvalget veies med en vekt som er lik: $1/\text{antall personer over 16 år i det hushold enheten tilhører}$.

³ For en beskrivelse av denne veieprosedyren se note i tilknytning til avsnitt 4.3.

3 Bostøtteordningen – sentrale begrep

3.1 Boligkonsum

Det er mest vanlig å definere boligkonsum som verdien av de tjenester en bolig produserer. Sentralt i en slik definisjon er verdien av boligen. Den viktigste komponenten ved beregning av boligkonsum vil være en beregnet avkastning ved alternativ plassering av en kapital tilsvarende boligens markedsverdi. I tillegg kommer drifts- og vedlikeholdsutgifter og skatter og avgifter.

Man kan knytte politiske målsetninger til boligkonsum gitt denne definisjonen. På makronivå kan man operere med mål om boligkonsum i forhold til verdien av den samlede vare- og tjenesteproduksjonen i samfunnet. Med referanse til den gunstige beskatningen av boligkapital kan man ofte møte påstander om at investeringer i bolig er for høye og går på bekostning av investeringer i mer produktive næringer. På mikronivå vil man likevel kunne formulere mål både om boligkonsumets nivå og dets andel av en husholdnings disponible inntekt.

Med en slik rent økonomisk definisjon av boligkonsum er det imidlertid viktige levekårskomponenter knyttet til boligpolitiske målsetninger som ikke kommer i fokus. Selv om det nødvendigvis finnes en korrelasjon mellom ulike egenskaper ved boligen og boligkonsum definert på denne måten, er det også viktige forskjeller som tildekkes. Med denne definisjonen kan man for eksempel oppleve at en person som eier og bebor en ett-roms leilighet på Oslos vestkant, blir registrert med samme boligkonsum som en familie som eier og bebor en romslig enebolig i indre Østfold, forutsatt at markedsprisen for boligene er den samme.

En alternativ definisjon tar utgangspunkt i egenskaper ved boligen som størrelse, hustype, beliggenhet, funksjonalitet med mer. Noen av disse egenskapene, men ikke alle, kan samles under begrepet boligstandard. De nevnte egenskapene vil være viktige determinanter for en boligs markedsverdi. Det er samtidig egenskaper som blir tungt vektlagt i boligpolitisk sammenheng gjennom målsetninger om at befolkningen skal ha tilgang på gode og hensiktsmessige boliger.

Med utgangspunkt i denne tilnærmingen gir det mening å hevde at eieren av en ett-roms leilighet på Frogner har et betydelig lavere bolig-

konsum enn familien som eier og bebor en enebolig i indre Østfold, men at de betaler svært ulik pris for deres fysiske boligkonsum, eller for konsumert antall kvadratmeter bolig.

Med en slik tilnærming gir man større rom for å avdekke variasjoner i den enkeltes preferanser. Gitt like budsjettbetingelser avdekker man ved den økonomiske tilnærmingen bare om en person vil bruke mer eller mindre av sin disponible inntekt til å kjøpe bolig tjenester. Ved å ta utgangspunkt i fysiske egenskaper ved en bolig åpner man for et videre spekter av preferanser. Gitt samme budsjettbetingelser står en person eller en husholdning ikke bare overfor valget mellom å bruke mer eller mindre av sin disponible inntekt, men også overfor et valg mellom hustyper, boligstørrelse og beliggenhet for å nevne de antatt viktigste fysiske boligegenskapene som påvirker pris. Ulikhet i preferanser kan resultere i boligkonsum som gir samme boutgift, men som er høyst forskjellige sett i relasjon til normer og oppfatninger om hva som er en god og hensiktsmessig bolig, eller et hensiktsmessig boligkonsum. I den sammenheng gir det god mening, ikke minst sett i relasjon til de sentrale målsetningene for bostøtten, å si at en familie på tre som bor i en tre-roms bolig har lavere boligkonsum enn en tilsvarende familie som bor i en fem-roms bolig. På samme vis gir det mening å si at en familie med en fire-roms bolig i et lavprisområde har identisk boligkonsum med en familie med en identisk bolig i et høyprisområde, men at den siste betaler langt mer for det samme konsumet. Det vil da normalt være preferanse for boligstrøk som avspeiles i ulik betalingsvillighet og dermed ulik markedspris.

Ikke minst for en støtteordning som skal sikre at befolkningen skal kunne skaffe seg og bli boende i gode og hensiktsmessige boliger, er det viktig at det tas hensyn til den slags standardbestemte konsumfaktorer. Bostøtten har tidligere fastsatt minimumskrav til konsum ved en arealgrense nedad for å yte bostøtte. På samme vis vil det i praksis settes en grense oppad. Preferanser for å bo i ekstreme høyprisområder vil normalt ikke støttes gjennom direkte, behovsprøvd offentlig støtte.

Heller ikke i et makroøkonomisk perspektiv er boligkonsum ut fra en standardbasert tilnæringsmåte uinteressant. I den grad befolkningen bruker større boliger enn deres plassbehov skulle tilsi, eller definerer sine behov som svært vidtrekkende, kan dette sies å være et samfunnsmessig problem ut fra ressursanvendelse, ikke minst ut fra hensynet til bærekraftig utvikling. Skattemessig begunstiging av boligkapital reduserer bokostnader, og øker boligkonsumet målt for eksempel som antall rom i boligen. På samme vis vil økte strømpriser spesielt og økte energipriser generelt, øke nødvendige

kostnader ved å bo, med den følge at noen kanskje vil redusere sitt «romkonsum», enten ved å flytte til mindre boliger eller ved utleie av rom.

3.2 Bokostnader og boutgifter⁴

Det er viktig å skille mellom bokostnad og boutgift, selv om dette vil være helt identiske størrelser for en leieboer. For en eier vil bokostnad defineres som summen av rentekostnad, drifts- og vedlikeholdsutgifter, skatt og verdiendringer. Siden boligkapital beskattes gunstigere enn annen kapital, vil normalt posten skatt redusere bokostnadene. Verdiendringen er bestemt av endringer i markedsverdi og kan følgelig både øke og redusere bokostnaden. Dersom en bolig i løpet av ett år stiger mer i verdi enn summen av avkastningen av markedsverdien og drifts- og vedlikeholdsutgifter, vil bokostnaden bli negativ. Man har ingen kostnader ved å bo, men får «betalt» for det. En slik gevinst vil først kunne innkasseres ved salg.

Boutgifter er de kontante utbetalinger som en husholdning har i tilknytning til boligen. Til forskjell fra bokostnad definert som ovenfor, vil verdiendring ikke regnes inn når boutgift bestemmes. Rentekostnaden vil samtidig være begrenset til rente av gjestående lånebeløp til enhver tid. Samtidig vil avdrag på dette lånet inngå som en del av boutgiftene.

Med denne definisjonen vil boutgiftene for identiske boliger som kjøpes til identisk pris, bli forskjellig avhengig av kjøpers tilgang på egenkapital. Normalt vil boutgiftene reduseres over tid, i takt med at boliglån nedbetales.

Både avdrag og verdistigning må defineres som sparing. Boutgift blir et likviditetsmål, og en husholdnings evne til å mestre boutgifter blir dermed et spørsmål om likviditetstilgang. Dersom en husholdning kjøper en bolig som stiger mye i verdi, hjelper det lite dersom husholdningen ikke til enhver tid kan reise den nødvendige likviditet som trengs for å beholde boligen. Selv om en bolig skulle stige mer i verdi enn de årlige boutgiftene, kan vi hevde at en husholdning som ikke klare å reise den nødvendige likviditet for å betjene boutgiftene, ikke har råd til å «spare så mye» som betjening av boliglånet krever, og dermed heller ikke kunne nyte godt av den «tilleggsparing» som følger av verdistigning. Så sant prisene stiger vil støtte til boutgifter i eierboliger på denne måten uunngåelig også bli støtte til husholdningers spareprosjekter og formuesakkumulering.

⁴ Det er redegjort for forskjellen mellom boutgift og bokostnad i flere norske publikasjoner. Av flere mulige velger vi å vise til Rødseth (1987), Barlindhaug (1992), Nordvik og Paus (1996) og NOU 2002:2, s. 25ff.

Hushold med liten boliggjeld vil derimot langt lettere kunne sitte med en bolig, og dermed innkassere en mulig verdigevinst. Ved å ha lave boutgifter kan en slik husholdning være i stand til å opprettholde et høyt boligkonsum både ut fra den fysiske og den økonomiske definisjonen vi har redegjort for tidligere. Dersom det ikke er prisendring på boligmarkedet, kan en slik husholdning ha lave boutgifter og høye bokostnader. De høye bokostnadene vil da først og fremst være en alternativkostnad for avkastningen av den markedsverdi som boligen har. En viktig bestanddel av bokostnaden vil i slike tilfeller være den alternative gevinsten man går glipp av. Dette kan i noen tilfeller tilskrives mangel på informasjon om alternative avkastningsmuligheter, men vil også i noen tilfelle være uttrykk for at eieren knytter andre verdier, for eksempel affeksjonsverdi, til boligen og setter en meget stor pris på disse verdiene.

3.3 Inntekt, inntektsekvivalenter og lavinntekts-/fattigdomsgrenser

Ifølge en standard teoretisk definisjon er inntekt summen av de økonomiske ressurser som i en bestemt periode tilfaller individet/husholdet, og som dermed er til rådighet for forbruk og sparing. I empiriske analyser av inntektsfordeling bruker Statistisk sentralbyrå vanligvis enten den såkalte «disponibel inntekt» eller «inntekt etter skatt» som sitt foretrukne inntektsmål (se for eksempel Epland og Kirkeberg 2001). Felles for begge disse inntektsbegrepene er at de tar med alle typer av regulær inntekt som tilfaller husholdets medlemmer, mens trygdeavgift og inntektsskatt er trukket fra. Den viktigste innbyrdes forskjellen mellom de to inntektsbegrepene er at gjeldsrenter er trukket fra ved beregningen av disponibel inntekt, mens de ikke er trukket fra ved beregningen av inntekt etter skatt.

I de analysene der vi er interessert i inntekt som levekårsindikator (avsnitt 4.3 og avsnitt 5.4) har vi tatt utgangspunkt i det siste av de to alternativene – nemlig inntekt etter skatt. Hovedbegrunnelsen for at vi her velger å bruke inntekt etter skatt fremfor disponibel inntekt som det foretrukne inntektsbegrep, er at eventuelle renter og avdrag på husholdets boliggjeld inngår som en del av den separate målingen av boutgift og boutgiftsbelastning.

Vi bruker imidlertid en modifisert variant av variabelen inntekt etter skatt der visse ikke-skattepliktige overføringer er trukket fra. De tre inntektskomponentene som er trukket fra er 1) grunn- og hjelpestønad, 2) sosialhjelp og 3) bostøtte.

Vi har valgt å trekke fra grunn- og hjelpestønad fordi disse ytelsene fra folketrygden er ment å kompensere for særskilte utgifter i forbindelse med sykdom og dekke nødvendige utgifter til pleie og omsorg. I regjeringens tiltaksplan mot fattigdom pekes det på at store nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom kan være en medvirkende årsak til at personer havner i fattigdom. «Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemming mv. at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov.» (St.meld. nr. 6 (2002–2003) s. 7.) I den indikatoren på fattigdom som er foreslått i tiltaksplanen og i de empiriske analysene, er ikke dette aspektet ved den teoretiske definisjonen på fattigdom blitt fulgt opp, og grunnen er antakelig at man ikke har funnet tilfredsstillende selvstendige indikatorer på størrelsen av slike «nødvendige utgifter». Man kan imidlertid velge å forutsette at den faktiske fordelingen av grunn- og hjelpestønad er en rimelig indikator på forekomsten av slike behov. Hvis det er tilfellet, vil det å ekskludere disse ytelsene fra det anvendte inntektsbegrepet være en enkel og grei metode for å imøtekomme dette hensynet, som altså er tillagt stor vekt i tiltaksplanens teoretiske fattigdomsdefinisjon.

Sosialhjelp er trukket fra fordi den er ment å innta plassen som den helt residuale ytelsen i det norske overføringssystemet. «Sosialhjelpen utgjør det nederste sikringsnettet av de økonomiske velferdsordningene» (NOU 2002:2 s. 132). Etter dagens system blir behovet for sosialhjelp vurdert blant annet under hensyn til hva husholdet eventuelt mottar av bostøtte, men ikke omvendt. At sosialhjelpen bør være residual i forhold til bostøtten blir ytterligere understreket i NOU 2002: 2 som peker på det problematiske i at en forholdsvis stor del av den samlede sosialhjelpen går til dekning av boutgifter, og at sosialhjelpen dermed de facto spiller en meget stor rolle som bostøtteordning for økonomisk svakstilte grupper (se også Stamsø og Østerby 2000).

Endelig er selve den eventuelle bostøtten som husholdet mottar, blitt trukket fra. Det sier seg selv at behovet for bostøtte må vurderes uavhengig av et eventuelt mottak av bostøtte etter dagens ordning. I avsnitt 5.4 vil selvfølgelig den faktiske fordelingen av bostøtten bli fokusert når vi undersøker nedslagsfeltet til dagens bostøtteordning.

I hovedparten av de følgende analysene ser vi på fordelingen av dette inntektsbegrepet og boutgifter og boutgiftsbelastning som to separate dimensjoner som til sammen bestemmer behovet for bostøtte. Vi vil imidlertid til slutt, både i avsnitt 4.3 og avsnitt 5.4, supplere disse analysene med analyser av et inntektsbegrep der husholdets (normerte) boutgifter er trukket fra.

Dette inntektsbegrepet skal vise hva som blir igjen til alminnelig forbruk i husholdet etter at boutgiften er betalt. Det kombinerer opplysninger om inntekt og boutgifter i ett samlet velferdsmål, og det kan dermed oppfattes som en alternativ indikator for behovet for bostøtte.

3.3.1 Omregning til inntekt per forbruksenhet

I studier av inntektsfordeling generelt og i fattigdomsmåling spesielt er det vanlig å bruke inntektsmål som tar hensyn til variasjon i husholdets størrelse (og eventuelt) sammensetning. Det sier seg selv at store hushold trenger mer inntekt for å oppnå en bestemt levestandard enn små hushold, og disse forskjellene i inntektsbehov forsøker man å ta høyde for ved å dele den observerte inntekten for hvert hushold med en faktor som varierer med antallet husholdsmedlemmer (gjerne med forskjellige vekter for barn og voksne). Metodene som brukes for å fastsette størrelsen på denne omregningsfaktor kalles for «ekvivalensskalaer» og resultatet av omregningen for «inntekt per forbruksenhet».

Alternative ekvivalensskalaer varierer med hensyn til hvilke forutsetninger de legger til grunn om variasjonen i inntektsbehov mellom hushold av forskjellig størrelse og sammensetning. Noen skalaer antar at det er store stordriftsfordeler knyttet til det å leve sammen i et hushold, og at inntektsbehovet bare øker svakt med antallet husholdsmedlemmer. Andre skalaer bygger på antakelser om at stordriftsfordelene er forholdsvis små. Ytterpunktet i så måte vil være en skala som sier at inntektsbehovet er direkte proporsjonalt med antallet husholdsmedlemmer (den såkalte «per capita»-skala).

I avsnitt 4.3 og 5.4 bruker vi tre alternative skalaer for omregning av den observerte husholdsinntekt til en inntekt per forbruksenhet:

1. Den tradisjonelle OECD-skalaen som igjennom en lang årrekke har vært førstevalget til Statistisk sentralbyrå. Den tradisjonelle OECD-skalaen er også brukt i den fattigdomsindikatoren som regjeringen nettopp har foreslått i sin tiltaksplan mot fattigdom.⁵ Metoden innebærer at første voksne gis vekten 1, andre voksne over 16 år gis vekten 0,7, mens barn under 16 år gis vekten 0,5. Omregningsfaktoren for en familie med to voksne og to barn blir altså 2,7 ($1+0,7+2*0,5=2,7$).
2. Den modifiserte OECD-skalaen som EU har valgt å legge til grunn i sine indikatorer på inntektsfattigdom og inntektsulikhet. Her gis andre voksne

⁵ Valget av nettopp denne ekvivalensskalaen blir ikke nærmere begrunnet i tiltaksplanen.

over 18 år vekten 0,5, mens barn under 18 år gis vekten 0,3. Omregningsfaktoren for en familie med to voksne og to barn blir altså $(1+0,5+2*0,3=)$ 2,1.

3. Kvadratrotskalaen som har vært mye brukt internasjonalt særlig fra midten på 1990-tallet, ble brukt i Utjanningsmeldinga fra 1999 (St.meld. nr. 50 (1998–99)). I følge denne metoden deles den observerte husholdsinntekten med en faktor lik kvadratrotten av husholdsstørrelsen. Omregningsfaktoren for en familie på fire blir altså lik 2,0.

Kvadratrotskalaen har innebygget en antakelse om at det er betydelige stordriftsfordeler ved det å leve sammen i et hushold, og den gir dermed forholdsvis små delingsfaktorer for store hushold. Den tradisjonelle OECD-skalaen forutsetter på sin side at stordriftsfordelene er forholdsvis beskjedne, og den gir dermed forholdsvis store delingsfaktorer for store hushold. Den modifiserte OECD-skalaen er mer «midt på treet».

Det er stor faglig uenighet om valget av ekvivalensskala, og vi har derfor valgt å foreta en rekke av analysene basert på alle tre alternative skalaer. Valget av ekvivalensskala må imidlertid sees i lys av det inntektsbegrepet som skalaen skal benyttes i forhold til, og i forhold til sammensetningen av husholdets samlede forbruk. Boutgifter tilhører åpenbart den delen av et husholdets samlede forbruk der stordriftsfordelene må antas å være forholdsvis store. Tilsvarende er det rimelig å anta at stordriftsfordelene er mindre i forhold til forbruket av for eksempel klær og fritidsaktiviteter. En ekvivalensskala for selve boligkonsumet vil derfor måtte bygge på forutsetninger om betydelige stordriftsfordeler, mens en ekvivalensskala for inntekt/konsum eksklusive boligutgifter antakelig bør forutsette nokså beskjedne stordriftsfordeler.

3.3.2 Lavinntekts-/fattigdomsgrenser

Det er åpenbart at bostøtten skal være forbeholdt hushold med lave inntekter, og at det skal skje en form for prøving mot husholdsinntekten. Dermed trengs det kriterier for hva som bør regnes for lav inntekt. Både i forløperne for dagens bostøtteordning og i andre offentlige støtteordninger har det vært vanlig å bruke folketrygdens minstepensjon som en slags lavinntektsnorm og dermed som et sentralt referansepunkt for fastsettelsen av stønadssatser og inntektsgrenser (se Veit-Wilson 1998). Med *Tiltaksplanen mot fattigdom* har vi for første gang i Norge fått en slags offisiell fattigdomsgrense, og det kan derfor være naturlig å ta utgangspunkt i regjeringens forslag til en indikator på relativ inntektsfattigdom.

I tiltaksplanen peker regjeringen på at femti prosent av medianinntekten til befolkningen som helhet er et vanlig kriterium for lavinntekt både nasjonalt og internasjonalt, og man går derfor konkret inn for å bruke femti prosent av medianinntekten – men da slik at inntekten er målt over en treårsperiode – som hovedindikator på fattigdom. Vi har ikke her tilgang på inntektsopplysninger over flere år og må derfor nøye oss med å bruke årlige inntekter som utgangspunkt for å avgrense lavinnteksgruppen.

I utgangspunktet antar vi at alle personer som tilhører hushold med inntekter som er lavere enn femti prosent av medianinntekten er fattige, og at de dermed fullt ut oppfyller inntektskriteriet for å ha behov for bostøtte. Hvis man legger til grunn at de som er klassifisert som fattige fullt ut tilfredsstillt selve inntektskriteriet for å ha behov for bostøtte, så er det naturlig å anta at personer i et visst inntektsintervall over fattigdomsgrensen delvis tilfredsstillt dette kriteriumet.⁶ Vi definerer derfor i tillegg en gruppe av «nær-fattige» som personer som tilhører hushold med inntekter i intervallet mellom femti og sytti prosent av medianinntekten. Når vi velger å inkludere en gruppe av nær-fattige, har det også sammenheng med behovet for en gradvis avtrapping av bostøtten mot inntekt. Uten en slik gradvis avtrapping vil det oppstå sterke negative marginalskatteeffekter.

⁶ Det er ikke u diskutabelt at fattigdomsgrensen skal ligge ved femti prosent av medianinntekten. I det systemet for sosial rapportering som nettopp er vedtatt i EU, er fattigdomsgrensen satt ved seksti prosent av medianinntekten i selve hovedindikatoren, mens andelen av befolkningen med inntekter under henholdsvis førti, femti og sytti prosent av medianinntekten blir brukt som supplerende indikatorer på fattigdom.

4 Fordelingen av inntekt, boutgifter og boligkonsum

4.1 Gode og hensiktsmessige boliger

Sett ut fra fysiske egenskaper ved boligen har norske hushold gjennom hele etterkrigstida økt sitt boligkonsum betydelig (Gulbrandsen 1997, 1999). Stadig flere har blitt eiere av stadig større boliger, på et stadig tidligere tidspunkt i livsløpet. Etter 1990 har imidlertid denne økningen stanset opp, og særlig i de yngste aldersgruppene er det registrert redusert konsum (Andersen 2002, Gulbrandsen og Sandlie 2001, Gulbrandsen 2002).

I tabell 4.1 har vi beskrevet sammenhengen mellom antall rom (til eget bruk) i boligen og antall husholdsmedlemmer ut fra siste levekårsundersøkelse, fra høsten 2001. En enkelt klassifisering av husholdningene i denne tabellen vil være husholdningenes fordeling i henhold til tabellens diagonal. Alle som faller under diagonalen har et konsum av beboelsesrom som er karakterisert av at husholdningene konsumerer flere oppholdsrom enn antall personer som tilhører husholdningen. 82 prosent av husholdningene har et slikt konsum. 15 prosent befinner seg på diagonalen ved å ha like mange oppholdsrom som antall husholdsmedlemmer. Et ektepar med ett barn som disponerer en bolig med stue, soverom og barnerom vil for eksempel befinner seg i denne gruppen. Bare tre prosent av husholdningene disponerer en bolig med færre rom enn antall personer, og kan på dette grunnlag defineres som hushold som har en trangbodd bolig.

Tabell 4.1. Norske hushold fordelt etter antall beboelsesrom til eget bruk og antall personer i husholdningen. Prosentuert ut fra grand total. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001

	En person	To personer	Tre personer	Fire personer	Fem personer	Seks personer	Sju personer	Totalt
Ett	4,8	0,4	0,1	-	-	-	-	5,3
To	12,2	3,2	0,4	0,1	-	-	-	15,9
Tre	9,1	6,4	2,4	1,0	0,1	-	-	19,0
Fire	7,7	8,8	2,9	3,1	0,8	0,1	-	23,4
Fem	2,7	5,7	2,6	3,4	1,6	0,2	-	16,2
Seks	2,0	3,3	1,8	2,4	1,3	0,3	0,1	11,2
Sju el.m.	0,8	2,6	1,3	2,0	1,7	0,4	-	8,8
Totalt	39,3	30,4	11,6	12,0	5,5	1,0	0,1	

En slik inndeling vil aldri passe helt med de subjektive oppfatninger om hvorvidt en bolig er trangbodd, dels fordi preferansene er ulike, dels fordi husholdsmedlemmenes behov for egne rom varierer etter hvordan husholdningen er sammensatt. I levekårsundersøkelsen er det stilt spørsmål om boligens størrelse: om den er passe stor, for liten eller for stor. 76 prosent svarer at boligen er passe stor, 10 prosent svarer at boligen er for stor, mens 14 prosent svarer at boligen er for liten. I tabell 4.2 har vi krysset det objektive trangboddhetsmålet basert på tabell 4.1 og det subjektive trangboddhetsmålet om hvorvidt boligen er passe stor.

Tabell 4.2 Norske husholdninger fordelt etter subjektiv oppfatning av boligens størrelse og objektiv karakteristik av boligens størrelse i relasjon til husholdets størrelse. Prosentuert ut fra grand total. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Færre personer enn antall rom	Samme antall personer som antall rom	Flere personer enn antall rom	Totalt
Boligen oppfattes å være for stor	10,2	0,1	-	10,3
Boligen oppfattes som passe stor	65,0	9,8	1,1	75,9
Boligen oppfattes å være for liten	6,3	5,5	2,0	13,8
Totalt	81,5	15,4	3,1	100,0

Det er meget høy korrelasjon mellom de to målene. Det er imidlertid bare et lite mindretall av de som ønsker større bolig, som er karakterisert av stor «objektiv» trangboddhet målt ut fra forholdet mellom boligstørrelse og husholdstørrelse. Nesten halvparten av de som ønsker større bolig, bor allerede i boliger med flere oppholdsrom enn husholdsmedlemmer.

Vi velger i fortsettelsen å benytte det subjektive målet for trangboddhet, dels fordi korrelasjonen er sterk med den mer objektive avgrensningen av trangboddhet, dels fordi det å lage en objektiv definisjon som passer alle husholdstyper er meget problematisk. Vi vil lage en indeks som identifiserer hushold som har boligkonsum med en eller flere standardmangler. Vi velger å plassere de som mener boligen er for liten, i gruppen med en eller flere slike mangler.

Levekårsundersøkelsen inneholder ytterligere seks spørsmål som avdekker mangler ved boligen. Fem av disse spørsmålene er gjengitt i tabell 4.3. Spørsmålene avdekker om manglene gjelder boligen som sådan eller om det kun gjelder ett eller flere rom i boligen. Jevnt over må standarden på norske boliger kunne sies å være god. Det er svært sjelden at boligen som helhet oppfattes å ha mangler. Det er også klart flere som oppfatter at

boligen er for liten enn at boligen som helhet har mangler på hvert av kvalitetsmålene. I tillegg til spørsmålene i tabell 4.3 inneholder undersøkelsen et spørsmål om det er problemer med innemiljøet i boligen. 96 prosent svarer her benektende.

Tabell 4.3 Problemer som kjennetegner noen eller alle rom i boligen. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001

	Alle	Noen	Ingen
Beboelsesrom vanskelige å varme opp	3 %	9 %	88 %
Beboelsesrommene er trekkfulle	3 %	11 %	86 %
Beboelsesrom med råte, mugg eller soppskader	0,4 %	4 %	95 %
Beboelsesrom blir svært lett varme om sommeren	5 %	32 %	61 %
Blir lett tung og tett luft i beboelsesrom	4 %	12 %	85 %

Den indikatoren som skiller seg ut med klart størst forekomst av problemer, gjelder romtemperatur, ikke at rommene er for kalde, men at noen av dem svært lett blir varme om sommeren. I den grad det gjelder alle rom i en bolig, kan dette selvsagt være et betydelig problem, men vi har likevel valgt, ut fra vår vurdering av norsk klima, å holde dette spørsmålet utenfor et sammensatt mål for boligstandard. Dette målet vil vi derfor konstruere ved hjelp av de fire gjenværende spørsmålene fra tabell 4.3 samt spørsmålet om innemiljøet og spørsmålet om subjektiv opplevelse av trangbodddhet. Vi adderer disse i en indeks der verdien null karakteriserer et boligkonsum helt fritt for de registrerte problemer, mens indeksskåren for øvrig er bestemt av hvor mange av problemene som helt eller delvis oppfattes å prege boligen.

Fordelingen på denne indeksen er gjengitt i tabell 4.4. 62 prosent av husholdningene oppfatter sitt boligkonsum å være helt fritt for de problemer som her er registrert, mens ytterligere 25 prosent bare har nevnt ett problem eller mangel. Det er i det hele tatt svært få boliger hvor mer enn tre problem eller mangler er registrert. Vi har ikke registrert en eneste bolig som oppfattes å være belemet med alle problemer for minst ett av beboelsesrommene i boligen.

Tabell 4.4 Husholdningenes fordeling på indeks for boligstandard (antall opplevde mangler ved boligen). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001

0	1	2	3	4	5
62 %	25 %	8 %	4 %	1 %	0,4 %

Tabell 4.5 viser hvordan boligstandard er fordelt etter inntekt (samlet brutto husholdsinntekt uten bostøtte). Som vi ser av tabellen, er det en klar, men

ikke noen sterk korrelasjon mellom boligproblemer og inntekt. Uansett inntektsnivå rapporterer mellom en fjerdepart og en femtepart at boligen har én mangel. Den inntektsbestemte forskjellen kan avleses enten ved hjelp av andelen som ikke har problemer (18 prosentpoeng høyere i øverste inntektsdesil enn i laveste), eller ved hjelp av andelen som har bolig med to eller flere mangler (12 prosentpoeng høyere i laveste enn i høyeste desil).

Tabell 4.5 Indeks for dårlige boforhold etter samlet inntekt (uten bostøtte) i desiler (vertikal prosenttuering)⁷

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	53	58	58	61	60	62	59	66	68	71
1	26	25	24	26	27	26	27	26	22	21
2	8	9	10	9	9	9	10	5	8	5
3+	12	8	9	4	4	3	4	3	2	3

En viktig side ved måten en bolig konsumeres på er disposisjonsform. Et massivt flertall av norske hushold foretrekker å eie framfor å leie (Langsether m.fl. 2003). Som vist i tabell 4.6 er det korrelasjon mellom disposisjonsform og mangler ved boligen. Slike mangler er oftest å finne i leide boliger. Forskjellen mellom selveierboliger og leide boliger er av omtrent samme størrelsesorden som den forskjell vi finner mellom de hushold som tilhører henholdsvis høyeste og laveste inntektsdesil.

Tabell 4.6 Mangler ved boligen etter disposisjonsform. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Selveier	Andelseier	Leieboer
0	66 %	63 %	51 %
1	25 %	25 %	24 %
2	7 %	9 %	12 %
3 eller flere	3 %	3 %	12 %

4.2 Boutgift og inntekt

Som vist foran, er fordelingen av boligkvalitet i noen grad inntektsbestemt, samtidig som det også er forskjeller i kvalitet som kan føres tilbake til ulik disposisjonsform. Inntekt synes her å være en bakenforliggende variabel både i forhold til kvalitet og til disposisjonsform. I de ulike inntektsdesilene

⁷ For å spare plass opererer vi bare med desilnummeret. I vedlegg bakerst gir vi en oversikt over øvre grenseverdi for de ni første desiler for hvert av de ulike inntektsmål vi benytter oss av.

er det en klart større forskjell med hensyn til disposisjonsform enn med hensyn til standard eller kvalitet. Det er særlig fordelingen mellom eier- og leieboergruppen som er inntektsbestemt i dagens Norge. Første rad i tabell 4.7 viser andel leieboere i de ulike inntektsdesilene ut fra samlet husholdsinntekt. I laveste desil er et klart flertall leieboere, i øverste desil finnes nesten ingen leieboere. I undersøkelsen er det også spurt om hvilken disposisjonsform man forventer å ha om henholdsvis tre og seks år. I alle inntektsdesilene er det en dreining mot å eie, særlig i de lavest inntektsdesilene. En viktig forklaring på sammenhengen i tabell 4.7 mellom inntekt og disposisjonsform er at leieboerstatus i økende grad er blitt livsfasebestemt, konsentrert til livsfasen ung og enslig (Gulbrandsen, 2002, Langsether m. fl. 2003). I denne livsfasen er det et stort innslag av mennesker med lav inntekt. Når en stor andel i de laveste inntektsdesilene regner med å skifte status fra leier til eier, vil de samtidig også om henholdsvis tre og seks år høyst sannsynlig ha plassert seg i en langt høyere inntektsdesil enn der de befant seg i år 2000.

Tabell 4.7. Prosentandel leieboere i de ulike inntektsdesil (samlet husholdsinntekt) på intervju tidspunktet, samt forventet leieboerandel om 3 år og om 6 år. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I 2001	69	48	40	31	25	17	13	8	7	3
Om 3 år	43	33	25	19	15	7	3	3	2	2
Om 6 år	23	25	16	11	9	4	2	3	2	1

Disposisjonsform til bolig er viktig i forbindelse med bokostnader og boutgifter. For de som leier vil både boligkonsum og bokostnad fullt ut reflekteres av den kontantstrøm som husleia utgjør. Ulikheter ved konsumet som kan knyttes til ulike fysiske egenskaper ved godet som forbrukes, vil for leide boliger normalt avspeiles gjennom ulik markedsleie. For eierboliger stiller saken seg annerledes. Her må verdi, dvs. den kapital som boliger representerer, trekkes inn. I en bolig som kjøpes her og nå, vil den viktigste boligkostnaden være kapitalkostnaden, dvs. en kalkulert årlig rente av verdien.

Drøyt halvparten av norske boligeiere har nedbetalt sine boliglån. Deres eneste boligsparing er dermed verdiøkningen på deres bolig, som representerer en realsparing så sant boligprisene stiger mer enn konsumprisindeksen. De ca. 25 prosentene av norske hushold som eier bolig og som i følge levekårsundersøkelsen fra 2001 betaler avdrag, har spart på to måter, nemlig gjennom avdrag og som et resultat av verdistigning. Tabell 4.8 gir

oss et inntrykk av hva denne nedbetalingen representerer av årlig sparing. Medianverdien for årlige avdrag er 20 000 kroner. Ti prosent av «boligsparerne» sparer mer enn 60 000 kroner årlig. Både det å ha boliggjeld og størrelsen på boliggjeld er høyt korrelert med alder. Det er først og fremst middelaldrende og i særlig grad eldre som har liten eller ingen boliggjeld. Dette vil i noen grad også bestemme aldersprofilen for boligsparing, men denne profilen vil også i høy grad være bestemt av hvordan lånetilbudene er sammensatt. Med serielån vil spareraten være den samme over lånets løpetid. Med annuitetslån vil spareraten øke over lånets løpetid.

Tabell 4.8 Norske hushold som eier boliger, og som har betalt avdrag på boliglån fordelt etter størrelsen på årlige avdrag i 1000 NOK (øvre grenseverdi for desiler). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001

1	2	3	4	5	6	7	8	9
4	9,6	12	16,2	20	24	33	42	60

Boligeierne ble også bedt om å oppgi antatt markedsverdi for boligen. Tabell 4.9 er basert på de boligeierne som oppga antatt markedsverdi. Disse utgjorde 86 prosent av eierne.

Tabell 4.9 Norske hushold som eier boliger etter antatt markedsverdi av boligen i 1000 NOK (øvre grenseverdi for desiler). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001

1	2	3	4	5	6	7	9	9
550	750	900	1000	1200	1325	1500	2000	2500

Siden norske boligeiere jevnt over må sies å være lite belånt, vil deres faktiske boligsparing i langt større grad være bestemt av endringer av prisnivået i markedet enn av deres nedbetaling av lån.⁸ I den grad det er prisstigning på boligmarkedet, vil eldre mennesker ikke bare ha lave boutgifter, men også i mange tilfeller få bokostnader som ikke bare er lave, men også klart negative.

Levekårsundersøkelsen inneholder de nødvendige spørsmål til å måle boutgifter slik dette begrepet er definert foran. Det er imidlertid ikke blitt registrert boutgifter for samtlige respondenter. Særlig er dette tilfellet for selveiere, hvor drøyt 10 prosent ikke er representert med boutgift. Med ett unntak er det blant selveiere ingen sammenheng mellom alder og manglende registrering av boutgift (andelen varierer mellom 8 og 13 prosent). Det

⁸ Sammenlikner vi median for avdrag med median for boligverdi, må prisstigningen på bolig kun være 1,67 % nominelt for å bety mer for boligsparingen enn nedbetaling av boliggjeld.

eneste unntaket er selveiere over 80 år hvor 29 prosent ikke har registrert boutgift. En grunn til de svært lave boutgiftene blant de aller eldste kan være at eldre mennesker unnlater å vedlikeholde sine boliger. Det påløper da framtidige boutgifter som følge av manglende vedlikehold. Men uansett vil det selv med en nedbetalt bolig være vanskelig å tenke seg at den kunne være fullstendig fri for boutgifter. I 2001 skulle man tro at det var svært vanskelig å eie og bebo en bolig uten for eksempel å betale kommunale avgifter. For svært mange av de som er registrert med boutgift på kroner null, dreier det seg derfor om mangelfull registrering. Men samtidig er det liten grunn til å tro at den mangelfulle registreringen i særlig mange tilfeller skjuler høye boutgifter.

Tabell 4.10 viser fordelingen av boutgifter etter disposisjonsform. Ser vi på midtpunktet i fordelingene, er boutgiftene klart lavest blant selveiere. Samtidig finner vi også de høyeste boutgiftene, og dermed størst variasjon, blant selveiere. Ut fra medianverdien er det andelseiere i borettslag som har høyest boutgifter. På dette grunnlaget har også leieboerne høyere boutgifter enn selveiere, samtidig som det er blant leieboere at vi finner minst spredning.

Tabell 4.10 Boutgift per år etter disposisjonsform. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001

	1. desil	1. kvartil	Median	3. kvartil	9.desil
Selveiere	0	8300	20000	78000	115200
Andelseiere	15060	24626	41844	78000	102936
Leieboere	3600	22000	36000	48500	64800
Alle	1000	11000	31200	66000	104800

Fordelingen av boutgifter mellom ulike aldersgrupper avspeiler langt på vei den aldersbestemte opplåning og nedbetaling i forbindelse med boliginvesteringer. Boutgiftene vil øke med alder opp til et visst alderstrinn som følge av at stadig flere etablerer seg som eiere og i den forbindelse opptar boliglån, eller ved at opplåningen øker i forbindelse med ny mobilitet oppover i boligkarrieren. Over et aldersmessig toppunkt vil boliggjelda reduseres, dels som følge av nedbetaling, dels som følge av at boligen ble kjøpt i tider med lavere priser. Som vist i tabell 4.11 ligger dette aldersmessige toppunktet i aldersgruppen 30–39 år, og boutgiftene avtar deretter med økende alder. Tar vi utgangspunkt i alle hushold med intervjuperson over 60 år, har halvparten boutgifter på mindre enn 1000 kroner per måned.

Tabell 4.11. Fordeling av årlige boutgifter etter intervjupersonens alder. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1. desil	1. kvartil	Median	3. kvartil	9. desil
20–29	9240	24000	39600	70000	103000
30–39	8000	31200	63600	98600	135000
40–49	5000	14000	41604	79500	110000
50–59	3000	10000	22700	52000	95538
60–69	0	7000	12000	27276	52040
70–79	0	6000	11000	25000	43800
80 eller mer	0	0	11000	24500	39600

Boutgiftsbelastning defineres som et forhold mellom inntekt og boutgifter. På dette tidspunkt i analysen vil vi operere med inntekt på husholdsnivå, uten hensyn til husholdningenes størrelse og sammensetning. Det er ulike inntektsbegrep som kan legges til grunn i den sammenheng. Samlet inntekt defineres som summen av all lønnsinntekt, kapitalinntekt og overføringer og inkluderer for eksempel også mottatt bostøtte. Et annet aktuelt inntektsbegrep i forbindelse med bostøtte er samlet inntekt med fratrukk for ubetalt bostøtte. Siden bostøtte i stor grad er en ordning som er motivert ut fra hensyn til dårlig likviditet, er det også nærliggende å operere med et likviditetsbasert inntektsmål: disponibel inntekt etter skatt. De ulike innteksdefinisjonene diskuteres her ut fra hva som gir det beste grunnlaget for beskrivelse av bostøttens fordeling og effekter. Vi kan derfor i noen sammenhenger operere med andre inntektsmål enn det faktiske inntektsmålet som benyttes i forbindelse med tildeling av bostøtte. Det er husstandens samlede inntekt etter den siste tilgjengelige skattelikning (Retningslinjer for bostøtte, kapittel 4). Ved endring av inntektsforhold er det anledning til å søke om å få lagt faktisk inntekt på søketidspunktet til grunn. Det er da faktisk brutto inntekt som skal legges til grunn. Det er tidligere, for 1998, vist at dette bare ble gjort for én prosent av mottakerne (Stamsø og Østerby, 2000).

I tabell 4.12 har vi presentert boutgiftsbelastningen definert som boutgifter som andel av samlet disponibel inntekt etter skatt minus utbetalt bostøtte. Tabellen rangerer husholdningene ut fra hvilken prosentandel deres boutgift utgjør av dette inntektsmålet, både for alle hushold og for hushold som disponerer bolig på ulik måte. Gjennomgående er det selveiere som kommer best ut ved å ha lavest boutgiftsbelastning. Halvparten av alle norske selveiere har en boutgiftsandel ut fra dette inntektsmålet på sju prosent eller mindre. 25 prosent av selveierne har en andel som utgjør fra 22 prosent og oppover, mens de 10 prosent av selveierne som har høyest belastning, har en boutgiftsandel fra 33 prosent og oppover. Andelseierne i

borettslag er jevnt over verre stilt enn selveierne, og forskjellen øker når vi beveger oss mot den ende av fordelingene der boutgiftsandelen er høyest. Det er imidlertid leieboere som kommer klart dårligst ut, særlig gjelder dette den tiendepart av gruppen der forholdet mellom inntekt og utgift er minst fordelaktig.

Tabell 4.12 Boutgiftsbelastning målt som boutgift som prosent av inntekt etter skatt minus bostøtte, fordelt etter disposisjonsform til boligen. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %	95 %
Selveiere	0	2	7	22	33	41
Andelseiere	6	13	21	31	43	53
Leieboere	2	13	23	36	67	90
Alle	0	4	15	27	41	56

Bildet blir ikke særlig forskjellig dersom vi erstatter disponibel inntekt etter skatt med samlet brutto husholdsinntekt. Ettersom det kun er nevneren i boutgiftsbrøken som øker, vil nødvendigvis tallene i tabell 4.13 være lavere enn tallene i tabell 4.12. Forskjellen mellom leieboerne og de som eier sin bolig, blir imidlertid enda klarere ved bruk av dette inntektsmålet.

Tabell 4.13 Boutgiftsbelastning målt som boutgift som prosent av samlet inntekt etter disposisjonsform til boligen. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %	95 %
Selveiere	0	2	6	17	25	32
Andelseiere	4	8	16	24	36	41
Leieboere	1	10	18	31	61	87
Alle	0	3	11	21	33	49

Boutgiftsbelastning kan øke på to måter, enten ved at boutgiften øker eller ved at inntekten minker. Det er derfor av interesse å se nærmere på boutgiftsbelastningen innenfor ulike inntektsgrupper. Normalt vil en bolig representere nødvendige minimumsutgifter, og siden det er hushold som har svært lave inntekter, både som et midlertidig og et mer varig karakteristikkum, vil vi nødvendigvis registrere hushold med ekstremt høy boutgiftsbelastning i det laveste inntektsdesilet. Vi forventer også at økende inntekt gir evne til å mestre en høyere boutgiftsprosent. Med konstant boutgiftsprosent øker potensialet for annet forbruk med økende inntekt. Hvordan denne prosenten faktisk utvikler seg med økende inntekt avhenger også i noen grad av preferanser; av om inntektselastisiteten for boligkonsum er større eller mindre enn én.

Tabell 4.14 viser hvordan boutgiftsbelastningen, her målt som forholdet mellom boutgifter og samlet husholdsinntekt, er fordelt i de ulike inntektsdesilene. I laveste inntektsdesil har for eksempel halvparten en boutgiftsandel fra 36 og oppover, mens tiendeparten med høyest andel begynner på 99 prosent av inntekten. I høyeste inntektsdesil utgjør til sammenlikning boutgiftsandelen kun fem prosent eller mindre for halvparten, og de 10 prosent med høyest belastning befinner seg fra 18 prosent og oppover. Det er særlig i første, men også i annet inntektsdesil, at vi finner et betydelig innslag av personer med svært høy boutgiftsbelastning. Vi merker oss ellers den relativt klare tendensen til at boutgiftsbelastningen avtar med økende inntekt. Dette indikerer at inntektselastisiteten for boligkonsum er mindre enn 1.

Tabell 4.14 Boutgift som prosent av samlet inntekt i ulike inntektsdesiler. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9	10.
10 %	0	0	1	2	1	0	0	1	1	0
25 %	15	6	5	5	3	3	2	3	2	1
50 %	36	18	13	13	10	9	7	9	8	5
75 %	65	31	22	21	19	19	17	17	16	13
90 %	99	46	30	28	30	25	23	22	20	18
95 %	174	61	38	34	37	31	28	26	25	21

Tabell 4.15 viser boutgiftsbelastningen i ulike aldersgrupper. Som vi ser faller boutgiftsbelastningen med økende alder fram til 60-års alder, for deretter å flate ut i neste 10-årsintervall. I den eldste aldersgruppen øyner vi en svak tendens til økt belastning, men tallene er her usikre på grunn av den høye andelen som ikke har registrert noen boutgift.

Tabell 4.15 Samlet boutgift som prosent av samlet husholdsinntekt fordelt etter intervjupersonens alder. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1. desil	1. kvartil	Median	3. kvartil	9. desil
20–29	2 %	11 %	21 %	34 %	64 %
30–39	1 %	8 %	16 %	22 %	32 %
40–49	1 %	3 %	10 %	18 %	26 %
50–59	0	2 %	5 %	15 %	24 %
60–69	0	2 %	4 %	10 %	18 %
70–79	0	2 %	5 %	11 %	24 %
80 eller mer	0	0	6 %	17 %	32 %

Når vi på grunnlag av fordelingene i tabell 4.14 konkluderte med at boligkonsum hadde en inntektselastisitet lavere enn 1, må dette tas med et stort

forbehold. Slik boutgiftene er sammensatt og fordelt etter alder, vil man for de fleste hushold ikke kunne si noe sikkert om hvor mye de vil bruke på boligkonsum på grunnlag av deres faktiske boutgifter. Det vil man strengt tatt bare kunne gjøre dersom man kunne ha klart å skille ut de hushold som relativt nylig har foretatt sine boliginvesteringer, og som samtidig i liten grad har hatt noen egenkapital til disposisjon. Bare i disse tilfellene vil de registrerte boutgiftene fullt ut tilsvare det beløp de vil bruke på sitt løpende boligkonsum. Dette er en gruppe som det nærmest er umulig å gi et fullt ut riktig og representativt bilde av i den type surveyundersøkelser som vi benytter. Vi kan imidlertid tenke oss aldersgrupper der samsvaret mellom boutgiftsandel og inntekt vil si mer om boligkonsumets inntektselastisitet enn om vi tar for oss alle hushold sett under ett. I tabell 4.16 viser vi boutgiftbelastning etter inntekt blant respondenter mellom 20 og 40 år. Sammenliknet med alle hushold vil det i denne aldersgruppen være langt flere som relativt nylig har investert i bolig, samtidig som låneandelen også vil være høyere enn for den samlede befolkningen.

Vi forventer i enda større grad for denne aldersgruppen enn for alle hushold å finne ekstremt høy boutgiftsbelastning blant de som tjener minst. Det er blant de yngste vi for eksempel finner studenter som lever av studielån, og også personer som kan ha blitt yrkesaktive og kjøpt bolig i 2001, mens de fortsatt er registrert med lave inntekter fra året før. Men for de høyere inntektsdesilene regner vi med å finne et mindre fall i boutgiftsandel enn i tabell 4.14. Denne antagelsen slår bare delvis til, men det kan i alle fall synes å være en større andel av denne aldersgruppen som preges av at boutgiftsandelen ikke faller selv om inntekten øker. Det er imidlertid vel og merke brutto inntekt som her er måleinstrumentet. Det er sannsynlig at man ville få en inntektselastisitet nærmere én, ved å bruke disponibel inntekt etter skatt, pga. av beskatningens progressive element.

Tabell 4.16 Boutgift som prosent av samlet husholdsinntekt i ulike inntektsdesil i aldersgruppen 20–40. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9	10.
10 %	18	11	6	5	2	2	1	1	1	0
25 %	32	18	13	13	9	9	5	6	4	3
50 %	51	28	21	20	16	18	12	14	14	11
75 %	76	41	29	28	26	23	22	19	18	15
90 %	132	64	36	35	35	30	27	24	24	21
95 %	223	66	42	39	40	35	32	31	33	23

Vi vil avslutningsvis, ut fra de familiekategorier (familiefaser) som SSB har benyttet for å gruppere husholdningene i levekårsundersøkelsen, gjøre grove anslag over utbredelsen i de forskjellige familiegruppene av det akutte kriterium i forbindelse med bostøtte: høy boutgiftsbelastning. Siden ikke minst inntektsnivå er av avgjørende betydning for hvorvidt en bestemt boutgiftsandel skal kvalifisere til bostøtte, har vi også presentert inntektsfordelingene innenfor hver husholdsgruppe.

Det inntektsmålet vi her tar utgangspunkt i, er samlet inntekt minus bostøtte og sosialhjelp. Boutgift er definert som i de foregående tabeller (summen av renter og avdrag på boliglån, husleie, fellesutgifter og drift/vedlikehold). Boutgiftsprosenten er beregnet som forholdet mellom disse to størrelsene. I tabell 4.17 har vi gjort anslag over absolutte antall hushold på basis av at det er to millioner hushold i Norge.

Tabell 4.17 Antall hushold (i hele 1000) etter inntekt (samlet inntekt minus bostøtte og sosialhjelp), antall med boutgiftsprosent over 20 og antall med boutgiftsprosent over 20 og med årlig inntekt opp til 150 000 kroner, alt etter type hushold.

	Enslige 16–44	Enslige 45–66	Par 16–66 uten barn	Enslig forsørger	Par med barn 0–19	Par over 66	Enslig over 66
Tom 75'	76'	1'	5'	0'	3'	0'	3'
75–100'	32'	9'	3'	1'	1'	3'	42'
101–125'	26'	15'	5'	3'	1'	1'	42'
126–150'	24'	10'	2'	5'	0'	1'	32'
151–175'	16'	9'	4'	6'	1'	3'	31'
176–200'	16'	20'	6'	8'	1'	9'	25'
201–300'	108'	60'	43'	36'	13'	51'	45'
Over 300'	112'	60'	359'	40'	458'	71'	25'
Boutgiftspr. over 20	226'	47'	60'	44'	91'	6'	54'
Boutgiftspr. over 20 og inntekt under 151'	126'	21'	11'	5'	3'	1'	46'

Dersom vi i første omgang ser på det å ha boutgiftsprosent høyere enn 20, er det først og fremst enslige under 45 år som skiller seg ut som den tallmessig klart største gruppen. Den høye andelen er opplagt langt på vei et resultat av at mange i denne gruppen har svært lav inntekt. Det er over dobbelt så mange i denne gruppen med boutgiftsandel over 20 som i neste gruppe rangert etter antall; par med barn. Med de feilmarginer vi må ta høyde for ved slike beregninger, er det fire grupper med omtrent like mange hushold (anslagene varierer mellom 44 000 og 60 000) med boutgiftsandel over 20. Det gjelder enslige forsørgere, middelaldrende enslige, par under pensjons-

alder uten hjemmeboende barn og enslige alderspensjonister. Dersom de eldste utgjør et par, er det svært få som har så høy boutgiftsandel.

Som nevnt antok vi at det store innslaget av hushold med høy boutgiftsandel blant de yngre enslige først og fremst var et resultat av lav inntekt. I tabellens siste rad har vi holdt utenfor de som har inntekt over 150 000 kroner. Antallet hushold blant de yngre enslige blir da redusert til noe over halvparten, men utgjør likevel fortsatt den klart største gruppen. Med unntak av eldre enslige fører inntektsbetingelsen til at antallet med høy boutgiftsbelastning blir sterkt redusert. Dette er særlig tilfellet for barnefamiliene. Selv om vi hever den nedre inntektsgrensen til 250 000 kroner, er det likevel ikke mer enn 5000 barnefamilier som både har boutgiftsandel over 20 og inntekt under denne grensen.

Det er altså i gruppen enslige mellom 16 og 44 år at problemet med høy boutgiftsbelastning i særlig grad synes å gjøre seg gjeldende. Gruppen er stor og sammensatt. Den er preget av stor aldersmessig spredning. Hver tiende er 20 år eller yngre, hver fjerde er 23 år eller yngre samtidig som hver fjerde er minst 35 år. En av ti er mellom 40 og 44 år. Som vi ser av tabellen, viser inntektsfordelingen også stor spredning. Det er en opphopning av personer med svært lav (ofte sannsynligvis ingen) inntekt, men samtidig har mellom en tredjedel og en fjerdedel inntekter fra 300 000 kroner og oppover, og det er ikke noen spesielt dårlig inntekt for yngre enslige. For en stor del av dem vi finner i denne gruppen, er boutgiftsbelastningen et overgangsphenomen som gir liten grunn til bekymring. Gruppen preges også av stor framtidsoptimisme. 69 prosent tror at husholdningens inntektsgrunnlag vil være bedre om tre år, mens bare fire prosent frykter forverring. 80 prosent tror på forbedring om seks år. Det er en liknende tro på en vellykket boligkarriere. Høsten 2001 var 40 prosent eiere. Tre år inn i framtida regner 64 prosent med at de har blitt eiere, og seks år inn i framtida regner 76 prosent med at de har fått kjøpt seg bolig.

Man skal ikke predikere varige behov ut fra mer eller mindre kortvarige overgangsproblemer. Men i denne sammensatte gruppen finnes det også personer som har, eller vil få, problemer av mer varig karakter. Det synes særlig å gjelde de som av ulike grunner forblir enslige lenge, eller blir enslige som følge av samlivsbrudd. Det kan her synes som om vi finner en del mennesker som er innelåst på et leiemarked; mennesker som i begrenset grad ser ut til å kunne realisere sine ønsker om å kjøpe bolig (Langsether, m.fl. 2003, s 48 ff). Dette er mennesker som er utelukket fra dagens bostøtteordning, så sant de ikke er blitt uføretrygdet.

4.3 Ekvivalentinntekt og boutgiftsbelastning: Hvem har behov for bostøtte?

Hvis vi ser bort fra de kategoriske avgrensningene som gjelder i dagens bostøtteordning, kan målgruppen for ordningen defineres som hushold med en kombinasjon av lav inntekt og (relativt) høye boutgifter. I det følgende skal vi bruke data fra Levekårsundersøkelsen 2001 for å gi alternative anslag på størrelsen og sammensetningen til den potensielle målgruppen for en eventuell generell bostøtteordning. Avgrensningen av en slik målgruppe må basere seg på opplysninger om to sentrale variabler: husholdets inntektsforhold og størrelsen på boutgiftene. En tredje variabel – nemlig husholdets størrelse og sammensetning som åpenbart påvirker dets behov for inntekt og konsum – blir tatt hensyn til gjennom omregningen til inntektsekvivalenter eller inntekt per forbruksenheter som ble omtalt i avsnitt 3.3.

Gjennom hele dette avsnittet (4.3) har vi valgt å veie materialet i forhold til fordelingen av individer heller enn i forhold til fordelingen av hushold. Når vi rapporterer at X prosent har en høy boutgiftsbelastning eller er fattige etter en bestemt definisjon, snakker vi om andelen av de individene (barn så vel som voksne) som er representert i materialet.⁹ Dette er den vanlige tilnærmingen i studier av fattigdom og inntektsfordeling, og begrunnelsen er, kort fortalt, at det i siste instans er individer en er bekymret for.

Vi skal begynne med å se litt på hvordan boutgiftsbelastning varierer etter husholdsinntekt per forbruksenhet.¹⁰ Tabell 4.18 viser hvordan boutgiftsbelastning (målt ved medianen) varierer etter inntektsdesil. I tabellen er det gjort separate beregninger for grupperinger i inntektsdesiler basert på tre alternative ekvivalensskalaer (se avsnitt 3.3).

Det er som vi har sett tidligere i dette kapittelet, en klar tendens til at den relative boutgiftsbelastningen er høyest på de laveste inntektsnivåene. Særlig medlemmene av den første desilen tilhører hushold som bruker en forholdsvis stor andel av sin samlede inntekt etter skatt på boutgifter, mens medlemmene av den øverste desilen skiller seg klart ut med lav boutgiftsbelastning. Mellom disse ytterpunktene er det ingen entydig tendens til fall i den relative belastningen.

⁹ Dette oppnås teknisk ved å bruke en vekt som er beregnet ved å multiplisere den vanlige husholdsvekten (se kapittel 2) med antallet medlemmer i husholdet. Som det er vanlig i studier av inntektsfordeling, har vi valgt å ekskludere studenthushold fra materialet. Hovedbegrunnelsen er at det anvendte inntektsbegrepet ikke fanger opp studielån, og at det derfor ikke gir et valid bilde av den faktiske levestandarden til denne gruppen.

¹⁰ Som beskrevet i avsnitt 3.3 bruker vi her inntekt etter skatt fratrukket grunn- og hjelpestønad, sosialhjelp og bostøtte.

Det er interessant å bemerke at resultatene varierer litt etter valg av ekvivalensskala. Det kan se ut til at en oppdeling basert på kvadratrotskalaen gir en noe sterkere differensiering av boutgiftsbelastningen enn en oppdeling etter de to andre skalaene, og da særlig den tradisjonelle OECD-skalaen.

Tabell 4.18. Median boutgiftsbelastning. Utvalget oppdelt etter inntekt per forbruksenhet (desiler). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

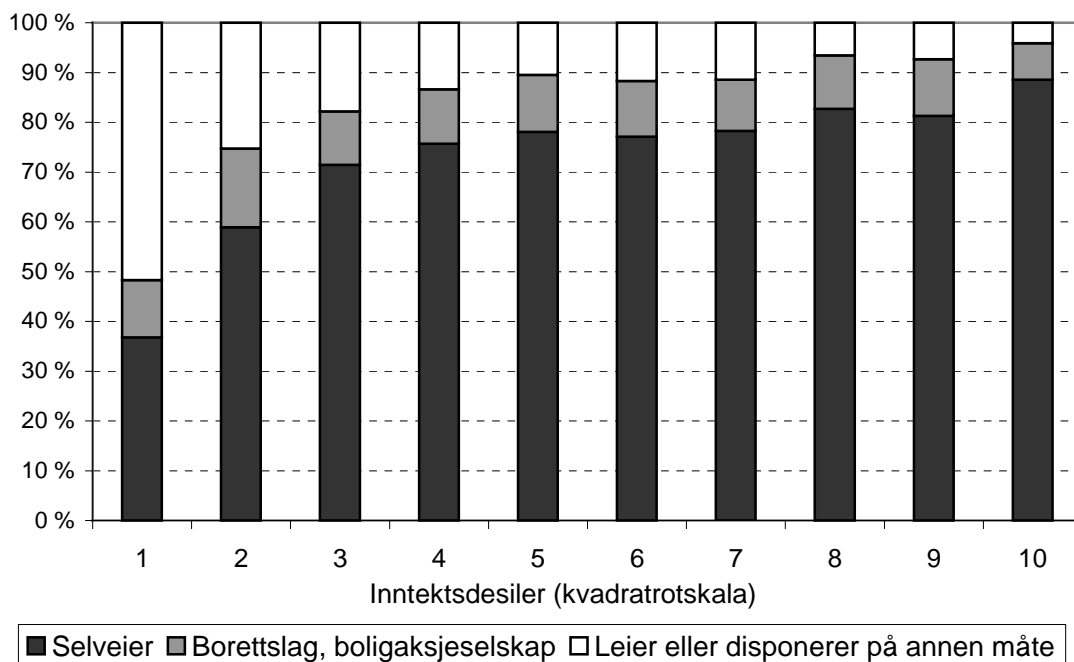
Inntekt per forbruksenhet- Desiler	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrotskala
1	21,8	23,9	26,1
2	11,8	12,8	14,2
3	14,4	10,9	11,0
4	15,2	12,5	14,1
5	13,0	14,8	13,7
6	14,3	14,4	12,7
7	11,0	10,5	12,5
8	11,9	12,9	10,7
9	11,0	11,8	10,9
10	6,5	5,4	4,3

Samtidig bekreftes tendensen som ble påvist i avsnitt 4.1, om at det er en viss opphopning av dårlige boligforhold blant de laveste inntektsdesilene. Tabell 4.19 viser at andelen av utvalget som bor i en bolig med to eller flere mangler, faller med inntektsnivået – selv om forskjellene er langt fra å være dramatiske. Igjen fremstår det klareste mønsteret når en baserer grupperingen på inntekt omregnet med kvadratrotskalaen. Vel 20 prosent i den laveste inntektsdesilen rapporterer om mer enn to mangler ved den aktuelle boligen, mens det samme gjelder for mindre enn 10 prosent i de tre høyeste desilene.

Tabell 4.19: Boliglevekår. Andel i bolig med mangler (to eller flere). Utvalget oppdelt etter inntekt per forbruksenhet. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

Inntekt per forbruksenhet- Desiler	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrotskala
1	19,4	19,9	21,5
2	16,1	17,5	14,5
3	14,6	11,5	13,6
4	11,6	13,6	15,1
5	12,7	13,9	12,1
6	10,6	11,0	12,9
7	11,6	11,9	11,2
8	10,1	8,3	6,5
9	9,0	8,4	9,0
10	8,3	8,1	7,8

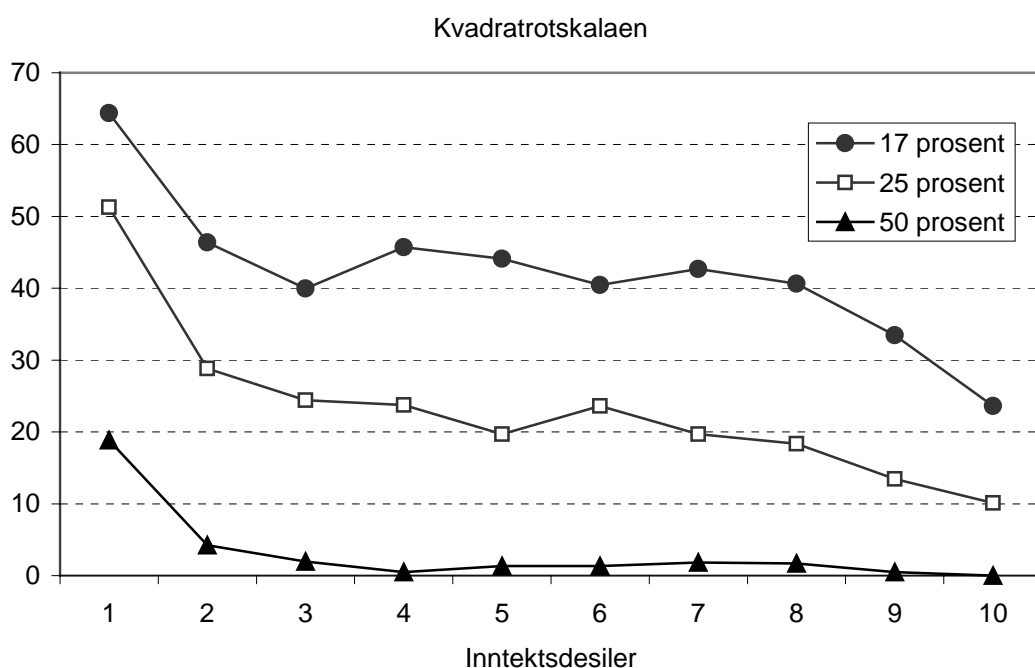
Figur 4.1. Eierform etter inntekt per forbruksenhet omregnet etter kvadratrot-skalaen. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.



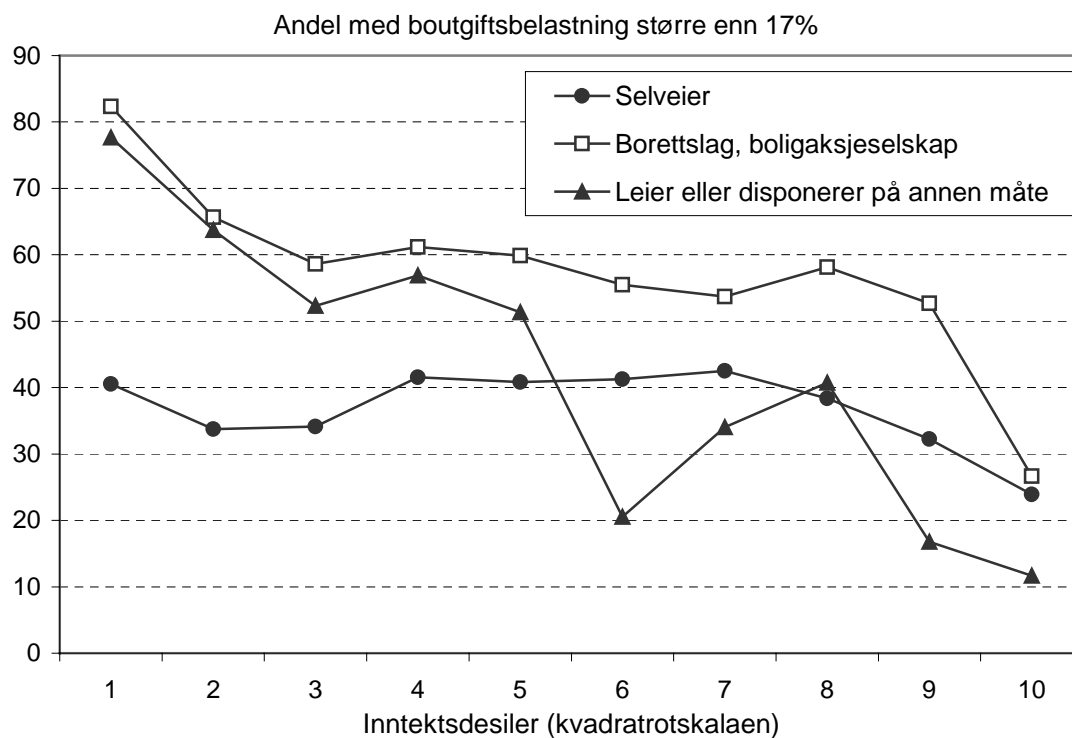
Som vi tidligere har sett, varierer både inntekt og boutgiftsbelastning systematisk med eierform til boligen. Figur 4.1 viser fordelingen på de tre ulike eierformene fra den laveste til den høyeste inntektsdesil basert på inntekt omregnet etter kvadratrot-skalaen. Mens over halvparten av individene i den første inntektsdesilen bor i leiebolig, faller andelen raskt med økende inntektsnivå. Allerede i den andre desilen er andelen leieboere nede på om lag 25 prosent. Selveierandelen øker tilsvarende fra i overkant av en tredel i den første desilen til mer enn 70 prosent allerede fra og med den tredje desilen.

Figur 4.2 gir et nærmere bilde av variasjonen i boutgiftsbelastning etter inntektsnivået. Mens vi i tabell 4.18 så på variasjonen i median boutgiftsbelastning, viser figur 4.2 hvordan andelen med en boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17, 25 og 50 prosent varierer med inntektsnivået. Det fremstår her enda tydeligere hvordan andelen med en høy boutgiftsbelastning er konsentrert særlig i den nederste inntektsdesilen. Andelen med en belastning større enn 17 prosent faller raskt fra om lag 65 prosent i den laveste inntektsdesilen til et nivå mellom 40 og 50 prosent i de følgende desilene. Bare i de to høyeste inntektsdesilene er denne andelen lavere enn 40 prosent. Når det gjelder gruppen med en svært høy boutgiftsbelastning (over 50 prosent), er den nesten utelukkende konsentrert i den nederste inntektsdesilen.

Figur 4.2. Andel med boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17, 25 og 50 prosent. Utvalget oppdelt etter inntektsdesil (kvadratrotskalaen). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.



Figur 4.3. Andel med boutgiftsbelastning større enn 17 prosent. Utvalget er oppdelt etter eierform og inntektsdesil (kvadratrotskalaen). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.



Det er endelig interessant å se på om sammenhengen mellom inntekt og boutgiftsbelastning varierer etter eierform. Figur 4.3 viser at det ikke er noen entydig tendens til at andelen med en boutgiftsbelastning større enn 17 prosent faller med økende inntektsnivå. Det er leieboerne og beboerne i borettslag som trekker opp andelen med relativt høye boutgifter i særlig de to laveste desilene. Når det er en generell tendens til fallende boutgiftsbelastning med økende inntekt, skyldes det dels at leieboerne er sterkt overrepresentert i de laveste desilene, og dels at det blant både leieboere og beboere i borettslag er en tendens til fall i boutgiftsbelastningen. Man skal imidlertid her huske på at andelen leietakere er meget beskjeden i de høyere inntektsdesilene.

Hovedkonklusjonen på analysene så langt i dette avsnittet er ikke spesielt overraskende, men likevel viktig å understreke. Det faktum at boutgiftsbelastningen tenderer mot å stabilisere seg når man beveger seg opp i inntektsfordelingen – slik at for eksempel andelen med en boutgiftsbelastning som overstiger 17 prosent forblir stabil i overkant av 40 prosent – viser med all tydelighet at selve boutgiftsbelastningen ikke kan brukes som eneste kriterium for avgrensning av målgruppen for en generell bostøtteordning. Det trengs i tillegg en form for øvre inntektsgrense.

4.3.1 Nærmere om lavinntektsgruppen: fattige og nær-fattige

Som nevnt i avsnitt 3.3 har vi valgt å bruke henholdsvis 50 og 70 prosent av medianinntekten som lavinntektsnorm og dermed som kriterier for avgrensning av målgruppen for en mulig generell bostøtteordning. I det følgende definerer vi individer med en husholdsinntekt per forbruksenhet under 50 prosent av medianinntekten for fattige, mens individer med en inntekt mellom 50 og 70 prosent av medianinntekten kalles for nær-fattige.

Andelen av befolkningen som på denne måten klassifiseres som fattige og nær-fattige, er vist i tabell 4.20. Med utgangspunkt i den tradisjonelle OECD-skalaen anslås fattigdomsraten til 3,5 prosent. Det kan i den forbindelse være relevant å sammenligne med regjeringens tiltaksplan mot fattigdom der det anslås at om lag 2,7 prosent av befolkningen i år 2000 hadde en ekvivalent inntekt under 50 prosent av medianinntekten, basert på den tradisjonelle OECD-skalaen. Forskjellen kan enkelt forklares med at vi her har utelatt noen inntektskomponenter (grunn- og hjelpestønad, bostøtte og sosialhjelp).

Fattigdomsraten blir noe høyere når man legger den modifiserte OECD-skalaen eller kvadratrotskalaen til grunn – henholdsvis 4,7 og 5,6 prosent. Hvis man i tillegg tar med gruppen av nær-fattige, øker andelen til

15,3 basert på den tradisjonelle OECD-skalaen, mens den kommer opp på 17,1 basert på kvadratrot-skalaen. Sagt på en annen måte: grensen for fattigdom går altså omtrent midt i den første desilen, mens grensen for nær-fattigdom går et sted midt i den andre desilen.

Tabell 4.20. Andel fattige og nær-fattige. Anslag basert på alternative ekvivalens-skalaer. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot- skalaen
Fattige	3,5	4,7	5,6
Nær-fattige	11,8	10,9	11,6
Sum fattige og nær-fattige	15,3	15,6	17,1

Som ventet har ikke alle medlemmene av gruppen fattige og nær-fattige en relativ høy boutgiftsbelastning. Likevel viser tabell 4.21 at et klart flertall av gruppen fattige har en boutgiftsbelastning som er større enn både 17 og 25 prosent. Blant gruppen nær-fattige er det omtrent halvparten som har en boutgiftsbelastning som er større enn 17 prosent, mens andelen faller til om lag en tredjedel når grensen for høye boutgifter flyttes oppover til 25 prosent.

Tabell 4.21. Andel av de fattige, nær-fattige og ikke-fattige med boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17 og 25 prosent. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Boutgiftsbelastning større enn 17 %			Boutgiftsbelastning større enn 25 %		
	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot- skala	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot- skala
Fattig	70,4	66,8	66,1	64,8	60,4	58,8
Nær-fattig	54,0	51,8	53,1	35,9	34,4	34,8
Ikke-fattig	41,7	41,9	41,4	21,2	21,2	20,7

Den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning er individer/hushold som både har lav inntekt og stor boutgiftsbelastning. Tabell 4.22 gir forskjellige anslag på størrelsen av en slik målgruppe sett i forhold til befolkningen som helhet. Når kvadratrot-skalaen legges til grunn, er det i underkant av 10 prosent av befolkningen som tilhører gruppen fattige/nær-fattige, og som har en boutgiftsbelastning større enn 17 prosent. Når grensen for høye boutgifter flyttes oppover til 25 prosent av inntekten, synker andelen med et potensielt behov for bostøtte til 7,3 prosent. Anslagene på størrelsen av den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning synker med om lag ett prosentpoeng når man legger en av de to alternative ekvivalensskalaene til grunn.

Tabell 4.22: Andel av befolkningen som lever i hushold som er fattige og/eller nær-fattige, og som har en boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17 og 25 prosent. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Boutgiftsbelastning større enn 17 %			Boutgiftsbelastning større enn 25 %		
	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot-skala	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot-skala
Fattig	2,5	3,2	3,7	2,3	2,9	3,3
Nær-fattig	6,4	5,6	6,1	4,2	3,7	4,0
Sum	8,9	8,8	9,8	6,5	6,6	7,3

For å kunne si noe nærmere om hvilke grupper som har stor sjanse for å befinne seg i en slik målgruppe, har vi i de følgende tabellene splittet materialet etter familietype, eieform til boligen samt type av bostrøk.

Tabell 4.23 viser at visse familietyper er sterkt overrepresentert i den potensielle målgruppen, mens andre er tilsvarende sterkt underrepresentert (her basert på kriteriet om boutgifter større enn 17 prosent). Selv om valget av ekvivalensskala som ventet har stor betydning for det bildet man får av målgruppens sammensetning, er det likevel klare fellestrekk. Enslige forsørgere og både unge og eldre enslige er overrepresentert i den potensielle målgruppen uansett valg av ekvivalensskala. Overrepresentasjonen av hushold med bare én voksen blir likevel klart sterkere når man går fra den tradisjonelle OECD-skalaen og til kvadratrot-skalaen. Par – både med og uten barn – er underrepresentert uansett valg av ekvivalensskala. Når den tradisjonelle OECD-skalaen legges til grunn, er det likevel nærmere 7 prosent av gruppen par med barn som tilhører målgruppen, men denne andelen reduseres til vel 4 prosent når kvadratrot-skalaen legges til grunn.

Tabell 4.23. Andel av befolkningen i ulike familietyper som er fattige eller nær-fattige, og som har en boutgiftsbelastning større enn 17 %. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot-skala
Enslig 16–44	18,1	25,6	26,2
Enslig 45–66	7,7	13,7	16,5
Par uten barn	3,9	4,3	4,3
Enslig forsørger	29,2	24,0	38,8
Par med barn 0–19	6,9	4,4	4,3
Par over 66	1,6	2,3	2,3
Enslig over 66	15,5	20,6	21,1
Alle	8,9	8,8	9,8

Som ventet viser tabell 4.24 at en forholdsvis stor andel av leietakerne tilhører gruppen som både har lav inntekt (er fattige eller nær-fattige) og forholdsvis høye boutgifter (boutgiftsbelastningen overstiger 17 prosent). Andelen varierer fra om lag en fjerdepart når den tradisjonelle OECD-skalaen legges til grunn, og til nærmere en tredel ved bruk av kvadratrot-skalaen. Også beboerne i borettslag og boligaksjeselskap er klart overrepresentert i den potensielle målgruppen, mens selveierne er klart underrepresentert. På den andre siden er som kjent selveierformen den langt dominerende eierformen, slik at selveierne likevel utgjør en ikke ubetydelig andel av den samlede målgruppen. Når kvadratrot-skalaen legges til grunn, utgjør selveierne 29 prosent av den potensielle målgruppen, beboerne i borettslag mv. 18 prosent, mens leietakere utgjør de resterende 54 prosent.

Tabell 4.24. Andel av befolkningen med ulik eieform til bolig som er fattige eller nær-fattige, og som har en boutgiftsbelastning høyere enn 17 %. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot- skala
Selveier	4,9	3,6	3,9
Borettslag, boligaksjeselskap	11,9	12,6	15,3
Leier eller annen disp.form	24,3	29,0	32,0
Alle	8,9	8,8	9,8

Endelig kan vi av tabell 4.25 se at andelen av befolkningen som tilhører den potensielle målgruppen viser betydelig variasjon etter type av bosted. Jo mer tettbygd strøk, jo større er andelen av utvalget som tilfredsstillere kriteriene om lav inntekt i kombinasjon med relativt høye boutgifter. Tar man utgangspunkt i kvadratrot-skalaen, øker andelen fra om lag 6 prosent i spredtbygde strøk til nærmere 15 prosent i byer og andre tettbygde strøk med mer enn 100 000 innbyggere.

Tabell 4.25. Andel av befolkningen i ulike typer bosted som er fattige eller nær-fattige, og som har en boutgiftsbelastning høyere enn 17 %. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrot- skala
Spredtbygd strøk	5,5	5,5	5,9
Tettbygd, under 2 000 personer	7,1	7,4	7,4
Tettbygd, mellom 2 000 og 20 000 personer	9,9	8,3	9,3
Tettbygd, mellom 20 000 og 100 000 personer	8,7	9,1	11,2
Tettbygd, 100 000 personer eller flere	12,1	13,2	14,5
Alle	8,9	8,8	9,8

Tabell 4.26 gir et nærmere bilde av hvordan henholdsvis selve lavinntektskriteriet og kriterier for høye boutgifter slår ut for innbyggere i ulike typer av boligstrøk. Når det gjelder selve lavinntektskriteriet, er det mindre forskjeller mellom spredtbygde strøk på den ene siden og store tettbygde strøk på den andre. Nærmere 20 prosent av befolkningen i spredtbygde strøk tilhører gruppen fattige eller nær-fattige (kvadratrotskalaen). Andelen er noe lavere på små tettsteder for så å øke til om lag 17 prosent i de store byområdene. Det er først når man supplerer lavinntektskriteriet med kriterier knyttet til boutgiftsbelastning at det blir systematiske forskjeller. I spredtbygde strøk faller anslaget på andelen i den potensielle målgruppen dramatisk til henholdsvis 6 og 4 prosent når kriteriene om en boutgiftsbelastning på 17 og 25 prosent blir lagt til grunn. Når man derimot ser på beboerne i store byområder, er det en langt større andel av de inntektsfattige som samtidig har relativt høye boutgifter. Selv om man setter kravet til boutgiftsbelastning ved 25 prosent, er det fortsatt vel 10 prosent av befolkningen i storbyområdene som tilhører den potensielle målgruppen.

Tabell 4.26. Andel fattige eller nær-fattige (kvadratrotskalaen) og andel som i tillegg har boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17 og 25 % av hele befolkningen oppdelt etter ulik type bosted. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle fattige eller nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 25 %
Spredtbygd strøk	19,0	5,9	3,6
Tettbygd, under 2 000 personer	14,9	7,4	3,8
Tettbygd, mellom 2 000 og 20 000 personer	15,4	9,3	7,1
Tettbygd, mellom 20 000 og 100 000 personer	17,5	11,2	10,0
Tettbygd, 100 000 personer eller flere	17,8	14,5	10,7
Alle	17,1	9,8	7,3

Vi vil avslutte denne delen av analysen med å undersøke i hvilken grad det er sammenfall mellom den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning og de offisielle målgruppene for dagens bostøtteordning. Vi har her skilt mellom tre hovedkategorier blant de aktuelle målgruppene: hushold med personer som er 65 år og eldre (eldre hushold), barnefamilier og til slutt hushold som er kvalifisert for mottak av bostøtte fordi et eller flere medlemmer mottar ulike former for trygdeytelser (andre målgrupper). Det

fremgår av tabellene 4.27 og 4.28¹¹ at gruppen eldre hushold har den største andelen som klassifiseres som fattige eller nær-fattige med utgangspunkt i kvadratrotskalaen, fulgt av «andre målgrupper». Når man i tillegg legger inn kriterier knyttet til boutgiftsbelastning, endrer rangordningen seg radikalt mellom de ulike gruppene. «Andre målgrupper» i dagens bostøtteordning har den klart største andelen som er registrert med en kombinasjon av lave inntekter og høye boutgifter. Deretter følger hushold som i dag ikke er kvalifisert for mottak av bostøtte, og hovedgruppen her er som vi har sett en rekke ganger, unge enslige uten barn. Derimot finner man en forholdsvis beskjeden andel med en kombinasjon av lav inntekt og høye boutgifter blant kategoriene barnefamilier og eldre hushold.

Tabell 4.27 Andel fattige eller nær-fattige (kvadratrotskalaen) og andel som i tillegg har boutgiftsbelastning større enn hhv. 17 og 25 %. Prosent av hele befolkningen oppdelt etter hvorvidt de tilhører målgruppene for den eksisterende bostøtteordning. Individvekt. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 25 %
Utenfor målgruppene	13,1	10,6	9,1
Barnefamilier	12,5	8,4	5,5
Eldre hushold	32,6	9,3	6,9
Andre målgrupper	22,8	16,8	13,8
Alle	17,8	9,1	7,3

Tabell 4.28 Andel fattige eller nær-fattige (kvadratrotskalaen) og andel som i tillegg har boutgiftsbelastning større enn hhv. 17 og 25 %. Prosent av hele befolkningen oppdelt etter hvorvidt de tilhører målgruppene for den eksisterende bostøtteordningen. Husholdsvekt. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 25 %
Utenfor målgruppene	16,3	13,0	11,1
Barnefamilier	14,6	10,5	6,9
Eldre hushold	40,3	13,2	9,7
Andre målgrupper	33,0	24,8	20,4
Alle	23,6	13,5	10,4

¹¹ I tabell 4.27 er materialet – som ellers i dette avsnittet – veid i forhold til antallet individer som tilhører de ulike hushold. I tabell 4.28 er det derimot brukt husholdsvekter, slik at tabellen viser andelen hushold i de ulike kategoriene.

Barnefamilier er imidlertid tallmessig en meget stor gruppe – og da spesielt når materialet som her er veid i forhold til fordelingen av individer heller enn hushold – slik at det i denne kategorien likevel finnes et betydelig antall som fyller de rent økonomiske kriteriene for å ha behov for bostøtte.

I tabellene 4.29 og 4.30 er prosenteringen endret i forhold til tabellene 4.27 og 4.28 slik at det er sammensetningen av hele befolkningen og av de potensielle målgruppene for en generell bostøtteordning som vises. Mest interessant er det å konstatere at husholdstyper som i dag er holdt helt utenfor bostøtteordningen, utgjør omtrent den samme andel av den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning som av befolkningen som helhet. Når andelen er målt ved antallet individer, utgjør denne gruppen som altså består av ikke-trygdede enslige og par uten barn, henholdsvis 27 og 31 prosent av den potensielle målgruppen (avhengig av om man legger kravet om at boutgiftene skal overstige 17 eller 25 prosent av den samlede

Tabell 4.29. Sammensetningen av hele utvalget (individer som enhet), de fattige eller nær-fattige (kvadratrotskalaen) og de potensielle målgruppene for en generell bostøtteordning (boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17 og 25 %) etter tilhørighet til de kategoriske målgruppene for den eksisterende ordningen. Individvekter. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Hele utvalget	Alle fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 25 %
Utenfor målgruppene	24,6	19,2	26,9	31,0
Barnefamilier	51,1	37,9	44,3	39,1
Eldre hushold	17,2	33,4	16,6	16,4
Andre målgrupper	7,0	9,5	12,2	13,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 4.30 Sammensetningen av hele utvalget (hushold som enhet), de fattige eller nær-fattige (kvadratrotskalaen) og de potensielle målgruppene for en generell bostøtteordning (boutgiftsbelastning større enn henholdsvis 17 og 25 %) etter tilhørighet til de kategoriske målgruppene for den eksisterende ordningen. Husholdsvekter. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Hele utvalget	Alle fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 25 %
Utenfor målgruppene	35,2	24,3	34,0	37,5
Barnefamilier	29,5	18,2	22,9	19,6
Eldre hushold	25,6	43,8	25,2	24,0
Andre målgrupper	9,7	13,6	17,9	19,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

inntekten til grunn). Barnefamiliene utgjør tilsvarende henholdsvis 44 og 39 prosent av den potensielle målgruppen. Når man måler andelene med utgangspunkt i husholdet som enhet, blir barnefamilienes andel langt mer beskjedne, mens husstander «utenfor målgruppene» står for ikke mindre enn henholdsvis 34 og 38 prosent av den potensielle målgruppen.

Som siste alternative tilnærming for å avgrense den potensielle målgruppen skal vi se på et inntektsbegrep som i seg selv har innebygget informasjon om både inntekt og boutgifter. Det heter i den offisielle formålsformuleringen for bostøtten at den blant annet skal bidra til «å utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av ulikheter i boutgifter». Bak en slik formulering ligger det antakelig en forestilling om at en vesentlig del av variasjonen i boutgifter mellom pensjonistene er utenfor individenes kontroll. Bostøtten skal kompensere for dette og dermed bidra til en større grad av likhet i de økonomiske ressursene som er til rådighet for andre typer av forbruk. Ut fra et slikt perspektiv kan man argumentere for å knytte vurderingen av behovet for bostøtte til størrelsen på den delen av inntekten som individer/hushold har igjen til å dekke sitt forbruk på andre områder etter at boutgiften er betalt.¹² Tilnærmingen blir selvfølgelig mindre rimelig hvis variasjon i boutgifter ene og alene sees som et uttrykk for ulike preferanser for boligkonsum. De fleste vil antakelig være enige i at utgifter som følger av et svært ekstravagant boligkonsum, ikke har krav på å bli kompensert.

Vi har forsøkt å løse dette dilemmaet ved å bruke et inntektsbegrep der den observerte boutgiften er trukket fra; men dog slik at det bare er boutgifter opp til de øvre grensene fastsatt i dagens ordning som regnes med.¹³ Man kan altså si at vi ser på inntekten fratrukket en «rimelig» boutgift. Å trekke fra boutgifter i det anvendte inntektsbegrepet må få konsekvenser for valget av ekvivalensskala. Som nevnt i avsnitt 3.3 må man anta at boutgifter tilhører en del av det samlede konsumet der stordriftsfordelene er betydelige. Når man går over fra å studere husholdets samlede disponible inntekt til å se på den delen av inntekten som blir igjen etter at boutgiftene er betalt, bør man derfor velge en ekvivalensskala med innebygde antakelser om mer beskjedne stordriftsfordeler. Mens vi har gitt kvadratrotskalaen en viss forrang i de foregående analysene, vil vi i de avsluttende analysene av

¹² Et slikt inntektsbegrep har fra tid til annen blitt brukt i den komparative forskningslitteraturen om inntektsfordeling og fattigdom – se blant annet Whiteford og Kennedy 1995 og Ritakallio 2003.

¹³ Vi har for hele utvalget brukt de beløpsgrensene som gjelder for målgruppen barnefamilier mv. og vi har tatt høyde for det såkalte storbytillegget på 5.000 kroner for beboerne i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger.

«inntekt-minus-boutgift» utelukkende bruke den tradisjonelle OECD-skalaen, som forutsetter relativt beskjedne stordriftsfordeler.

Det er grunn til å forvente noe høyere fattigdomsrater når dette inntektsbegrepet legges til grunn, hvis man bruker de samme kriteriene for å avgrense gruppen av fattige og nær-fattige som hittil (henholdsvis 50 og 70 prosent av medianinntekten i hele befolkningen). Særlig er det grunn til å forvente at gruppen fattige vil vokse, siden vi jo har sett at den relative boutgiftsbelastningen er spesielt høy i den aller nederste delen av inntektsfordelingen. Denne forventningen blir bekreftet. 6,5 prosent av utvalget har en inntekt etter at boutgiftene er betalt som er lavere en 50 prosent av medianinntekten. Gruppen med inntekter i intervallet mellom 50 og 70 prosent av medianinntekten utgjør ytterligere 11,8 prosent, slik at gruppen fattige eller nær-fattige til sammen kommer opp i vel 18 prosent av befolkningen.

Tabell 4.31 viser hvordan disse fattigdomsratene varierer mellom ulike husholdstyper. Det viser seg også her at de fleste kategorier av enslige – og da ikke minst enslige forsørgere – er sterkt overrepresentert i fattigdomsgruppen, mens par uten barn er sterkt underrepresentert. Tradisjonelle barnefamilier er klart underrepresentert i selve fattigdomsgruppen, men bare svakt underrepresentert i gruppen fattige eller nær-fattige. De tradisjonelle barnefamiliene utgjør allikevel vel en tredel av hele denne gruppen – se siste kolonne i tabell 4.31.

Tabell 4.31 Andel av befolkningen i ulike familietyper som er fattige eller nær-fattige definert ut fra størrelsen på inntekt-minus-boutgifter. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Andel fattige	Andel fattige eller nær-fattige	Sammensetningen av gruppen fattige/nær-fattige
Enslig 16–44	19,8	29,4	14,6
Enslig 45–66	8,8	19,7	5,2
Par uten barn	3,3	7,0	8,2
Enslig forsørger	19,4	53,2	17,6
Par med barn 0–19	3,0	14,5	36,4
Par over 66	1,6	12,9	4,7
Enslig over 66	15,0	39,8	13,3
Alle	6,5	18,3	100,0

Som vist i tabell 4.32 er leietakere sterkt overrepresentert i selve fattigdomsgruppen når denne blir definert ut fra den inntekten husholdet har til disposisjon etter at boutgiften er betalt, og selveierne er tilsvarende sterkt underrepresentert i denne gruppen. Når man derimot ser på hele gruppen av

nær-fattige, blir de relative forskjellene noe mindre dramatiske. På tross av selveiernes underrepresentasjon i fattigdomsgruppen utgjør de likevel halvparten av alle de som klassifiseres som fattige eller nær-fattige med utgangspunkt i dette inntektsbegrepet.

Tabell 4.32 Andel av befolkningen i ulike eiergrupper som er fattige eller nær-fattige definert ut fra størrelsen på inntekt-minus-boutgifter. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Andel fattige	Andel fattige eller nær-fattige	Sammensetningen av gruppen fattige/nær-fattige
Selveier	2,9	12,5	49,3
Borettslag, boligaksjeselskap	6,5	22,0	13,7
Leier eller annen disp.form	22,4	41,2	37,0
Alle	6,5	18,3	100,0

Når fattigdomsgrensen er basert på inntekt-minus-boutgifter, er det en klar tendens til økende fattigdomsrater jo mer tettbygd/urbant bostrøket er. Som man kan se av tabell 4.33, er andelen fattige vel dobbelt så høy i storbyområdene (9,5 prosent) som den er i spredtbygde strøk (4,5 prosent). Derimot er det liten systematisk forskjell etter bostrøk når det gjelder andelen som tilhører den større gruppen av fattige og nær-fattige.

Tabell 4.33 Andel av befolkningen som er fattige eller nær-fattige definert ut fra størrelsen på inntekt-minus-boutgifter. Utvalget oppdelt etter type boligstrøk. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Andel fattige	Andel fattige eller nær-fattige	Sammensetningen av gruppen fattige/nær-fattige
Spredtbygd strøk	4,5	18,9	24,1
Tettbygd, under 2 000 personer	4,6	16,3	8,6
Tettbygd, mellom 2 000 og 20 000 personer	6,0	18,8	27,3
Tettbygd, mellom 20 000 og 100 000 personer	6,8	16,9	17,1
Tettbygd, 100 000 personer eller flere	9,5	18,9	22,7
Alle	6,5	18,3	100,0

Til slutt er det i tabell 4.34 vist hvordan fattigdomsratene varierer mellom de ulike målgruppene for den eksisterende bostøtteordningen. Individuer i hushold som ikke kommer inn under dagens bostøtteordning (yngre enslige og par uten barn som ikke mottar trygdeytelser), er svakt overrepresentert i gruppen av fattige etter denne definisjonen, men samtidig underrepresentert i

gruppen som inkluderer de nær-fattige. For barnefamiliene forholder det seg omvendt. De er svakt underrepresentert i den snevre fattigdomsgruppen og svakt overrepresentert i den store lavinntektsgruppen. Det betyr at vel halvparten av gruppen som er fattige eller nær-fattige ut fra størrelsen på den inntekten som er til disposisjon etter at boutgiftene er betalt, tilhører barnefamiliene.

Tabell 4.34 Andel av befolkningen som er fattige eller nær-fattige definert ut fra størrelsen på inntekt-minus-boutgifter. Utvalget oppdelt etter målgruppene for den eksisterende bostøtteordning. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Andel fattige	Andel fattige eller nær-fattige	Sammensetningen av gruppen fattige/nær-fattige
Utenfor målgruppene	7,8	13,3	18,0
Barnefamilier	5,2	19,4	54,2
Eldre hushold	7,0	21,9	20,7
Andre målgrupper	10,1	18,7	7,2
Alle	6,5	18,3	100,0

Det er viktig til slutt å understreke at vi i disse forsøkene på å undersøke hvordan forskjellige kriterier for avgrensning av den potensielle målgruppen for en generell bostøtteordning slår ut, ikke har tatt stilling til de konkrete operative kriteriene for en slik ordning. Når vi foreslår å bruke alternative fattigdomsindikatorer som utgangspunkt for å avgrense den potensielle målgruppen, er det i første omgang med henblikk på å kunne evaluere nedslagsfelt og fordelingsvirkninger av den eksisterende ordningen og av en eventuell fremtidig generell bostøtteordning.

5 Bostøttens aktuelle nedslagsfelt og fordelingsvirkninger

5.1 Mottak av bostøtte

Mottakerne av bostøtte kan beskrives ut fra to ulike innfallsvinkler. Man kan for det første kartlegge i hvilke grupper bostøtte er lite eller mye bruk. Man tar da utgangspunkt i mottakerne som andel av totalbefolkningen, og kan for eksempel beskrive forekomsten av mottakere i ulike aldersgrupper, inntektsgrupper, disposisjonsformer eller geografiske områder. Med dette utgangspunktet kan vi konstruere ulike multivariate modeller som viser oss hvordan mottak av bostøtte er fordelt etter egenskaper ved husholdningene. Slike analyser krever store og representative utvalgsundersøkelser.

Den andre innfallsvinkelen er å studere de som mottar bostøtte. Store, representative utvalgsundersøkelser gir oss begrensede muligheter til å studere mottakerne av bostøtte, rett og slett fordi få hushold er mottakere. De som mottar støtte i absolutte tall, utgjør dermed et lite utvalg. Mens store representative undersøkelser gjør det mulig å vise i hvilke grupper man finner mottakere, er de samme data langt mindre egnet til å beskrive mottakerne. Da vil man komme bedre ut ved å studere registerdata om mottakere. I slike tilfeller er vanligvis data begrenset til de egenskaper som trengs for å avgjøre om en søknad skal innvilges eller avslås. Med utvalgsundersøkelser vil man normalt ha få mottakere og mange variabler. Med registerdata vil man normalt ha mange (alle) mottakere, men man vet relativt lite om hver av dem, utover det som er registrert som av direkte relevans for behandlingen av søknaden.

I den siste levekårsundersøkelsen er mottak av bostøtte registrert ved å koble registerdata om bostøtte til de personer som er intervjuet. Veid som husholdsutvalg var det fire prosent av husstandene som hadde mottatt bostøtte. Dette gjelder vel og merke mottak i 2000, året før intervjuingen ble gjennomført. Dersom vi veier levekårsundersøkelsen ut fra de vektene SSB har beregnet for å oppveie skjevhet i utvalget, ender vi på 4,7 prosent. I NOVAs survey som ble gjennomført tidlig på året i 2001, svarte tre prosent at de hadde mottatt bostøtte.

I begge undersøkelsene er andelen som mottar bostøtte, lavere enn den skulle ha vært i henhold til registerdata. I 2000 ble det utbetalt bostøtte til

118 524 husholdninger. Med en fullt ut representativ undersøkelse skulle vi hatt en andel i utvalget på ca. 6 prosent. Vi kan altså konkludere med at mottakere av bostøtte er noe underrepresentert i generelle utvalgsundersøkelser. De som mottar støtte, tilhører tydeligvis grupper som har lavere responsrate enn hva som er gjennomsnitt i befolkningen, og denne feilen lar seg ikke fullt ut oppveie ved de veieprosedyrer som benyttes. Det er derfor viktig, dersom det er mulig, å benytte surveydata i kombinasjon med registerdata.

Dersom vi sammenlikner levekårsundersøkelsens data om mottakere av bostøtte med de anslag vi har vist i tabell 4.17 over antall hushold som både har lav inntekt og høy boutgiftsbelastning, er det rimelig god overensstemmelse i alle grupper. Det eneste unntaket er enslige i aldersgruppen 16–44 år. I tabell 4.17 estimerte vi at 126 000 personer hadde inntekt under kroner 150 000 og boutgiftsbelastning på over 20 prosent. Som vi ser av tabell 5.1, er det under 10 000 personer i denne gruppen som har mottatt bostøtte.

Tabell 5.1 Andel hushold som mottar bostøtte, samt estimert antall i hele 1000.
Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

Enslige 16–44	Enslige 45–66	Par 16–66 uten barn	Enslig forsørger	Par med barn 0–19	Par over 66	Enslig over 66
2 %	9 %	0,4 %	17 %	2 %	2 %	12 %
9'	16'	1'	16'	10'	3'	30'

Tabell 5.2 viser den «sanne» fordelingen høsten 2002 basert på data om alle mottakere. Vi har benyttet data fra tredje termin da 106 705 husholdninger fikk innvilget støtte. Eldre og uføre utgjør de helt dominerende gruppene av mottakere. Dersom vi sammenlikner tallene i tabell 5.2 med våre estimat på grunnlag av levekårsundersøkelsen (tabell 5.1), vil vi hevde at utvalgsundersøkelsen har truffet rimelig bra. I begge tabeller er det 16 000 enslige forsørgere som mottar bostøtte. Vi estimerte at 10 000 andre barnefamilier fikk støtte. Uføre med barn og barnefamilier utgjør drøyt 9000 i tabell 5.2. Uføre under 65 år og uten barn, som utgjør drøyt 30 000 i tabell 5.2, må være å finne blant enslige og par under 66 i tabell 5.1. Siden estimatet for disse til sammen er 26 000, er også dette et bra anslag. Det største avviket mellom utvalgsdata og totaldata er å finne for alderspensjonistene. Det er svært vanlig at eldre er underrepresentert i den type undersøkelser som levekårsundersøkelsen er et eksempel på. At mottakere av bostøtte er underrepresentert i levekårsundersøkelsen er derfor sannsynligvis først og fremst et resultat av det generelle metodiske problem ved utvalgsundersøkelser: at responsraten avtar med økende alder.

Tabell 5.2 Alle mottakere av bostøtte i 3. termin 2002 fordelt etter husholdstype.
Kilde: Husbanken

< 65 uføre med barn	3,4 %	3628	3,1*
< 65 uføre uten barn	28,6 %	30486	1,1
Eldre enn 64 andre pensjonster	44,8 %	47841	1,1
Enslige forsørgere	15,0 %	16022	2,7
Barnefamilier	5,2 %	5520	4,5
Andre	3,2 %	3208	1,2

* Gjennomsnittlig antall husstandmedlemmer

I tabell 5.3 viser vi hvordan bostøtte er fordelt etter ulike mål for inntekt. I første rad har vi fordelt mottakerne etter inntektsdesil for samlet husholdsinntekt, mens vi i annen rad har fordelt mottakerne etter desilene når utbetalt bostøtte er trukket fra samlet husholdsinntekt. Bostøtten er konsentrert om de to laveste inntektsdesilene. Sammenlikner vi de to første radene i tabellen, kan det også se ut som bostøtten i noen grad flytter mottakere fra laveste til nest laveste desil. I motsetning til første rad, viser nemlig annen rad inntektsfordelingen «før» tillegg for bostøtte.

I tabellens 3. og 4. rad har vi gitt tilsvarende oversikter for inntekt etter skatt og inntekt etter skatt uten bostøtte. Som vi ser av 3. rad, gir dette en stor opphopning av mottakere i andre desil. Av 4. rad kan vi slutte at en betydelig del av mottakerne er «flyttet» fra laveste til nest laveste inntektsdesil som følge av bostøtten.

Tabell 5.3 Andel som mottar bostøtte i ulike inntektsdesil – 1. rad: av samlet husholdsinntekt. 2. rad: av samlet husholdsinntekt etter fratrukk av utbetalt bostøtte, 3. rad: av inntekt etter skatt og 4. rad: av inntekt etter skatt etter fratrukk av utbetalt bostøtte. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9	10.
1:	11 %	18 %	4 %	3 %	3 %	1 %	2 %	1 %	-	-
2.	16 %	13 %	5 %	3 %	2 %	1 %	2 %	1 %	-	-
3.	2 %	22 %	4 %	4 %	3 %	3 %	2 %	1 %	1 %	-
4:	12 %	14 %	4 %	4 %	2 %	3 %	2 %	1 %	1 %	-

Mottakerne av bostøtte er altså konsentrert i de laveste inntektsgruppene, noe som nærmest er en dyd av nødvendighet slik ordningen er utformet. I tabell 5.4, som er prosentuert motsatt vei av den foregående tabell, ser vi at to av tre bostøttemottakere er å finne i inntektsfordelingens to nederste desiler, og mer enn 90 prosent befinner seg under medianinntekten. Siden tabellens andre rad kan sies å vise inntektsfordelingen «før» tilskudd av bostøtte, viser også denne tabellen at bostøtten først og fremst flytter mottakerne ett desil oppover. Vi viser for øvrig til vedlegg 1 der det framgår at grenseverdien mellom andre og tredje desil er en samlet brutto husholdsinntekt på ca. 170 000 kroner.

Tabell 5.4 Mottakerne av bostøtte fordelt på ulike inntektsdesil for samlet inntekt (1) og for samlet inntekt minus bostøtte (2). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9	10.
1:	25 %	44 %	9 %	7 %	6 %	3 %	4 %	1 %	-	-
2:	37 %	31 %	11 %	8 %	5 %	3 %	4 %	1 %	-	-

Mottakernes lavinntektsprofil kommer også klart fram i data hentet fra hele mottakergruppen (tabell 5.5). Gjennomsnittsinntekten blant mottakerne var høsten 2002 (dette vil i de fleste tilfelle være data fra inntektsåret 2000) totalt sett klart under 100 000 kroner. Den gruppen som har høyest inntekt, er uføre under 65 år med barn. Blant mottakerne er dette en tallmessig beskjeden gruppe. Som tidligere vist i tabell 5.2, utgjorde denne gruppen høsten 2002 bare 3,4 prosent av mottakerne.

Tabell 5.5 Gjennomsnittsinntekt i 1000 kr blant mottakere av bostøtte etter husholdstype og disposisjonsform. Kilde: Husbanken.

	Eier	Borettslag	Leier
Enslige forsørgere	96,0	95,3	76,4
Andre barnefamilier	99,9	90,7	41,7
Uføre under 65 med barn	133,3	128,5	115,6
Andre uføre under 65	108,3	108,2	107,1
Alderspensjonister og andre pensjonister	92,7	97,2	93,0
Andre	77,1	65,1	26,7
Alle	99,9	100,7	88,5

Bostøtten synes altså å være rimelig treffsikker med hensyn til én av målsetningene som ble nevnt innledningsvis: å subsidiere boligkonsumet blant lavinntektsgrupper i befolkningen. Hva med den andre målsetningen om å bidra til at folk skulle være i stand til å skaffe seg eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig? Tabell 5.6 viser hvordan den undergruppen som mottar bostøtte, er fordelt på den indeksen vi tidligere har konstruert for å avdekke mangler ved boligen. Sammenliknet med alle hushold er det åtte prosentpoeng færre av bostøttemottakerne som har en bolig uten mangler, enn norske hushold generelt.

Tabell 5.6 Bostøttemottakere og alle hushold fordelt på indeks for dårlige boforhold. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	0	1	2	3	4	5
	54 %	22 %	13 %	6 %	3 %	3 %
	62 %	25 %	8 %	4 %	1 %	0,4 %

Siden hovedtyngden av mottakerne er å finne i de to laveste inntektsdesilene, vil vi sammenlikne mottakere og ikke-mottakere innen disse to desilene. Dette er gjort i tabell 5.7. Boligstandarden er påfallende lik innenfor den lavinntektsgruppen det her er tale om. Det er umulig på grunnlag av denne tabellen å trekke noen definitive konklusjoner. Man kan verken si at bostøtten er uten effekt, eller at det er bostøtten som gjør at mottakere får samme boligstandardnivå som de som ikke får støtte.

Tabell 5.7. Mangler ved boligen blant bostøttemottakere og andre hushold i de to laveste inntektsdesilene. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Ikke bostøtte	Bostøtte
0	56 %	53 %
1	26 %	25 %
2	8 %	13 %
3+	10 %	10 %

5.2 Eiere, leieboere og bostøtte

Disposisjonsform er en viktig side ved boligkonsum. Jan Oddum (2000) viste for eksempel at leieboerne var overrepresentert blant mottakerne, dette gjaldt nye bostøttemottakere og særlig nye bostøttemottakere som også hadde flyttet inn i ny bolig. Som vist i tabell 5.8, er leieboere også sterkt overrepresentert blant bostøttemottakerne i de to surveyundersøkelsene vi har tilgang til. Sammenliknet med data for tredje termin 2002 synes faktisk NOVAs survey å være mer representativ enn levekårsundersøkelsen med hensyn til mottakernes disposisjonsform. I følge NOVA og Norsk Gallups tidligere surveyundersøkelser, hadde leieboerandelen blant bostøttemottakerne vært lavere tidligere på 1990-tallet: 39 prosent i 1993, 35 prosent i 1995 og 41 prosent i 1997.

Tabell 5.8 Mottakere av bostøtte fordelt etter disposisjonsform til bolig. NOVAs survey 2001 og Levekårsundersøkelsen 2001.

	Selveiere	Andelseiere	Leieboere
NOVA 2001	26 %	13 %	61 %
LU 2001	34 %	21 %	45 %

Data om alle mottakere fra siste termin i 2002 viser til fulle overrepresentasjonen av leieboere. 62,2 prosent av mottakerne på dette tidspunkt var leieboere. Også registerdata viser samme tendens som surveydata, nemlig et

økende innslag av leieboere blant mottakerne. I følge registerdata fra 1998 var 53 prosent av bostøttemottakerne leieboere (Stamsø og Østerby, 2000, s. 20).

Av tabell 5.9 ser vi videre at leieboerne er sterk overrepresentert i så godt som alle husholdstypene. Det gjelder for eksempel over 70 prosent av de enslige forsørgerne, og over 80 prosent av de øvrige barnefamiliene. Den eneste gruppen som dette ikke er tilfelle for, er uførepensjonister under 65 år med barn, hvor flertallet av mottakerne ikke er leieboere.

Tabell 5.9 Mottakere av bostøtte fordelt på husholdstype og disposisjonsform. Prosent av alle mottakere. Kilde: Husbanken.

	Eier	Borettslag	Leier
Enslige forsørgere	2,0	2,4	10,6
Andre barnefamilier	0,4	0,5	4,3
Uføre under 65 med barn	1,1	0,8	1,5
Andre uføre under 65	4,9	5,8	17,8
Alderspensjonister og andre pensjonister	9,4	10,2	25,3
Andre	0,2	0,3	2,5
Alle	17,9	19,9	62,2

Det utbetales ikke bare bostøtte til langt flere leiere enn eiere. I gjennomsnitt utbetales det også langt mer til leieboere enn til mottakere som selveier boligen (tabell 5.10).

Tabell 5.10 Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte etter husholdstype og disposisjonsform (bostøtten er omregnet til årsbeløp ut fra data om utbetalinger for 3. termin 2002). Kilde: Husbanken.

	Eier	Borettslag	Leier
Enslige forsørgere	21912	21291	21516
Andre barnefamilier	22374	22398	26376
Uføre under 65 med barn	23280	21609	23478
Andre uføre under 65	16158	14949	16890
Alderspensjonister og andre pensjonister	9324	12351	17409
Andre	17604	16404	20607
Alle	13797	14844	18867

Går vi nærmere inn på leieboergruppen, viser det seg at det først og fremst er de kommunale leieboerne som får bostøtte. I den grad det er aktiviteter på gang rundt om i kommunene med sikte på å øke leiene i de kommunale utleieboligene til gjengs leie, kan denne forskjellen bli enda mer markert. Et slikt vedtak om oppregulering av husleiene er for eksempel blitt fattet av Oslo kommune som er landets klart største utleier av kommunale utleie-

leiligheter (Langsether m.fl. 2003). Det store innslaget av bostøttemottakere blant kommunale leieboere allerede høsten 2001, før oppregulering i særlig omfang hadde startet, viser at den kommunale utleiesektoren i høy grad dekker behov hos mennesker med lav betalingsevne. Da er også sannsynligheten stor for at oppregulering av kommunale leier til gjengs leie fører til at helt nødvendig offentlig hjelp flyttes fra kommunale til statlige budsjett (Gulbrandsen og Langsether 2003).

*Tabell 5.11 Andel av leieboere som mottar bostøtte etter hvem som er utleier.
Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.*

Leier av kommunen	Leier av slekt eller venner	Andre leieboere
27 %	3 %	6 %

Som nevnt er det en grunnleggende målsetning for bostøtteordningen at den skal bidra til at mottakerne skal kunne anskaffe seg eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig. Er det forenlig med denne målsetningen at en økende andel av utbetalt bostøtte er støtte til husleie? Med hvor stor sikkerhet vet man, gitt det eksisterende leietilbudet i dagens Norge (Nordvik 1996, Wessel 1999, Langsether m. fl. 2003), at en god og hensiktsmessig bolig kan skaffes via leiemarkedet? Vi har tidligere nevnt at en vurdering av hva som er en god og hensiktsmessig bolig, må ta utgangspunkt i hva som er vanlig boligkonsum i dagens samfunn, og det er så opplagt det å bo i bolig som husholdningene selv eier. Det er heller ingen særlig tvil om at det privatøkonomisk, i alle fall på noe sikt, normalt vil være langt mer gunstig å eie enn å leie bolig.

Når bostøtte i så stor grad er blitt støtte til å leie bolig, er dette et uttrykk for at bostøtten treffer lavinntektsgrupper med likviditetsproblemer. At leieboerandelen var særlig stor blant mottakere som hadde flyttet inn i ny (vel og merke ikke nyprodusert) bolig, er også en indikasjon på at boligadgangsproblemer løses på utleiemarkedet.

Hjelp til å eie bolig vil nødvendigvis også bli hjelp til privat sparing. Hvor mye avhenger blant annet av avdragskomponentens plass i de samlede boutgiftene. I tabell 5.12 har vi vist hvor mye avdrag betyr for selveiere og andelseiere som mottok bostøtte i tredje termin 2002. Beløpene gjelder vel og merke for én termin og må multipliseres med 3 for å vise størrelsene på årsbasis. Alt i alt må avdragsdelen sies å være beskjeden, og neppe noe tungtveiende argument for en påstand om at bostøtten bidrar til privat formuesoppbygging. Ikke minst gjelder det om man sammenlikner med leieboere hvor en betydelig del av boutgiftene utelukkende vil være leie, og dermed direkte tilfalle utleier.

Tabell 5.12 Boutgifter og enkelte viktige boutgiftselementer etter disposisjonsform.
Kilde: Husbanken

	Boutgift	Renter	Avdrag
Selveier	15785	5582	3241
Andelseier	16443	2537	1888
Leieboer	17423	-	-

Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune har på grunnlag av data fra Husbanken beregnet husleienivået for mottakere av statlig bostøtte som leier på det private markedet. Gjennomsnittsleiene er gjengitt i tabell 5.12. En måte å vurdere disse summene på er å spørre hvor høye lånebeløp som kunne vært betjent dersom tilsvarende beløp skulle vært brukt til å betale renter. Gitt en rentesats på 6,5 prosent blir disse beløpene 763 000 kroner for ett-roms, 988 000 kroner for to-roms, 1 250 000 kroner for tre-roms og 1 427 000 kroner for en fire-roms bolig.

Tabell 5.13 Gjennomsnittlig månedsleie etter boligstørrelse. Leieboere på det private leiemarkedet i Oslo som er mottakere av bostøtte. Kilde: Oslo Kommune – Boligvirkemiddeletaten 2002.

Ett rom	To rom	Tre rom	Fire rom
4135	5350	6770	7730

Leiemarkedet synes å representere det mest aktuelle tilbudet for personer og hushold med svak økonomi. Samtidig viser oversikten over de leier som bostøttemottakerne i Oslo betaler på det private leiemarkedet, at leiekostnadene kunne ha amortisert betydelige lånebeløp. Det spørsmålet man må stille seg er om bostøtte i større grad kan og bør brukes som et hjelpemiddel til å plassere mottakerne i en eierposisjon. Er det mulig at bostøtten mer enn nå kan inngå som et virkemiddel i en langsiktig boligkarriereplan der målet er at flest mulig på sikt er selvhjulpne eiere av egen bolig, i de tilfeller der dette på sikt er en økonomisk realistisk mulighet? Bostøtte må i så fall inngå i en «pakkeløsning» der hovedmålet dreier seg om å gjøre mottakerne kapable til å beholde en eid bolig. I en slik pakkeløsning må også startlån og eventuelle tilskudd til boligkjøp være viktige elementer som støtter opp under hverandre.

5.3 Bostøtte og sosialhjelp

I følge lov om sosiale tjenester (§ 3.4) skal kommunen «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på bolig-

markedet, herunder boliger med særlig tilpassing, og med hjelpe- og verne-tiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.» I følge samme lovs § 4.5 er kommunens sosialtjeneste forpliktet til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Loven hjemler videre krav om økonomisk stønad for folk som ikke selv kan «sørge for sitt livsopphold».

Slik støtte kan selvsagt gis som sosialhjelp, men siden bostøtte er såpass utbredt i kommunale utleieforhold kan man stille spørsmål ikke bare om forholdet mellom sosialhjelp og bostøtte, men også om forholdet mellom statlig og kommunal ansvars- og utgiftsdeling.

Mary Ann Stamsø og Steinar Østerbys undersøkelse, blant annet basert på registerdata fra 1998, er den mest omfattende undersøkelse av forholdet mellom sosialhjelp og bostøtte som er foretatt så langt. De rapporterte 129 798 mottakere av sosialhjelp, 111 746 mottakere av bostøtte og 23 575 som hadde mottatt støtte fra begge ordninger (Stamsø og Østerby, 2000, s 33). Dette betyr at 18 prosent av sosialhjelpsmottakerne også fikk bostøtte, mens på tilsvarende vis 21 prosent av bostøttemottakerne også fikk sosialhjelp. Ut fra et samlet antall husholdninger på 2 millioner betyr dette at 89 prosent av husholdningene verken mottok sosialhjelp eller bostøtte. 6,5 prosent mottok sosialhjelp, mens 5,5 prosent mottok bostøtte. Én prosent av husholdningene mottok fra begge ordningene.

I forhold til registerdata forventer vi at surveydata gir noe lavere estimat for støtte av denne type, både på grunn av lavere responsrate enn gjennomsnittet i grupper som relativt sett bruker mye av disse ordningene, og også på grunn av en viss vegring mot å innrømme mottak av støtte. Vi venter at det siste særlig gjelder sosialhjelp. På denne bakgrunn treffer den nyeste levekårsundersøkelsen svært bra. I følge levekårsundersøkelsen mottok 92 prosent av husholdene verken bostøtte eller sosialhjelp, fire prosent mottok bostøtte, fem prosent mottok sosialhjelp, mens én prosent av husholdningene mottok både bostøtte og sosialhjelp.

Mottak av bostøttestøtte og sosialhjelp er registrert i begge våre utvalgsundersøkelser, men på ulik måte. I levekårsundersøkelsen er det foretatt en kobling med registerdata fra år 2000. Feilkilden består da ikke i at folk vegrer seg for å svare for eksempel på spørsmål om sosialhjelp, men i det forhold at noen nekter å delta i det hele tatt, slik at man ikke kan koble registerdata til disse. Men for de som har deltatt i undersøkelsen, kan vi gå ut fra at alle data om støtte er fullt ut pålitelige. I NOVAs survey ble respondentene stilt spørsmål om de har mottatt bostøtte eller sosialhjelp. Da er det to feilkilder, både totalnekt og vegring mot å besvare spørsmål om støtte-

mottak. Vi forventer som nevnt en viss vegring mot å rapportere at man mottar støtte, ikke minst for sosialhjelp.

I tabell 5.14 ser vi at både sosialhjelp og bostøtte er klart mest utbredt blant leieboere. Det er også en klar tendens til at man enten får den ene eller den andre type støtte. Endelig er det blant leieboerne en svak tendens til at vi oftere finner bostøtte enn sosialhjelp ved selvrapporing (NOVA-undersøkelsen), mens det er en overvekt av sosialhjelp når man benytter registerdata (SSB).

Tabell 5.14 Mottak av bostøtte og sosialhjelp etter disposisjonsform til bolig. Kilder: NOVA-survey 2001 og Levekårsundersøkelsen 2001.

	NOVA 2001			SSB 2001		
	Selveier	Andelseier	Leieboer	Selveier	Andelseier	Leieboer
Sosialhjelp	1 %	1 %	8 %	2 %	5 %	11 %
Bostøtte	1 %	2 %	11 %	2 %	6 %	7 %
Begge deler	*	0	3 %	*	1 %	2 %
Enten bostøtte eller sos.hjelp	2 %	3 %	16 %	4 %	10 %	16 %

* under 0,5 %

Også når det gjelder sosialhjelp er kommunale leieboere sterkt representert, men begge datasett viser at det er klart mer vanlig at denne leieboergruppen mottar bostøtte enn sosialhjelp. Dersom vi tar høyde for et visst systematisk respondentfracfall også blant kommunale leieboere, kan vi på grunnlag av tabell 5.15 trekke en rimelig sikker slutning om at nær innpå halvparten av de kommunale leieboerne mottar støtte, enten som bostøtte eller som sosialhjelp.

Tabell 5.15. Andel som mottar bostøtte eller sosialhjelp blant kommunale leieboere. Kilder: NOVA-survey 2001 og Levekårsundersøkelsen 2001.

	NOVA 2001 (N=38)	SSB 2000 (N=52)
Sosialhjelp	13 %	17 %
Bostøtte	34 %	27 %
Begge deler	8 %	6 %
Enten bostøtte eller sosialhjelp	39 %	38 %

Vi viste tidligere at bostøtten i liten grad nådde fram til yngre enslige med lav inntekt og høy boutgiftsbelastning. Som vi ser av tabell 5.16, virker nok sosialhjelp i noen grad kompensatorisk ved at det i denne gruppen er en relativt høy andel som mottar sosialhjelp. Samtidig ser vi at sosialhjelp nesten ikke forekommer blant eldre enslige som derimot har et relativt høyt

innslag av bostøttemottakere. Det er blant enslige forsørgere vi finner klart mest bruk av begge ordningene, både hver for seg og i kombinasjon med hverandre. Selv om ordningene i noen grad virker kompensatorisk, er det likevel ikke uvesentlig hvilken ordening som benyttes, i alle fall dersom støtte skal være noe mer enn kun hjelp mot akutt likviditetssvikt. Stamsø (2002) rapporterer for eksempel om svært skiftende praksis blant sosialkontor med hensyn til å ville dekke utgifter til eid bolig. Sosialarbeiderne er aller mest tilbakeholdende med hensyn til å gi støtte til å dekke avdrag på lån.

Tabell 5.16 Andel som mottar bostøtte eller sosialhjelp etter husholdningstype.

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Enslige 16–44	Enslige 45–66	Par 16–66 uten barn	Enslig forsørger	Par med barn 0–19	Par over 66	Enslig over 66
Bostøtte	2 %	9 %	0,4 %	17 %	2 %	2 %	12 %
Sosialhjelp	8 %	7 %	2,5 %	12 %	4 %	0	1 %
Begge deler	1 %	2 %	0	4 %	1 %	0	0,4 %
En av ordningene	9 %	14 %	3 %	25 %	5 %	2 %	12 %

5.4 Treffsikkerhet i forhold til fordelingen av ekvivalentinntekt og fattigdom.

Vi skal i det følgende se på hvordan mottaket av bostøtte treffer i forhold til de kriteriene for behov som ble presentert i avsnitt 4.3. Tilhører mottakerne av bostøtte de kategoriene av befolkningen som har lav ekvivalentinntekt i kombinasjon med høye bostøtteinntekter, og hvor stor andel av gruppene med behov for bostøtte etter disse kriteriene får faktisk hjelp?

Vi bruker her de samme inntektsbegrepene og fattigdomsindikatorerne som ble brukt i avsnitt 4.3, og som ble mer grundig redegjort for i avsnitt 3.3.¹⁴

Når materialet blir veid i forhold til fordelingen av individer, er det totalt sett 3,3 prosent av utvalget som bor i hushold som mottar bostøtte. Tabell 5.17 viser hvordan mottaket av bostøtte varierer mellom ulike inntektsdesiler basert på de tre alternative ekvivalensskalaene som også ble brukt i avsnitt 4.3. Som man kunne forvente er mottakerne av bostøtte forholdsvis sterkt konsentrert i de laveste inntektsdesilene. De første to inntektsdesilene har den klart høyeste andel mottakere, og fra og med den 5.

¹⁴ Det er videre gjort de samme avgrensningene av utvalget slik at studenthushold er holdt utenfor og materialet er konsekvent veid i forhold til fordelingen av individer.

desilen er mottak av bostøtte svært sjeldent. Bildet av mottakets konsentrasjon på de laveste inntektsnivåene blir klarest når kvadratrotskalaen legges til grunn. Her kan andelen mottakere i den laveste desilen anslås til i underkant av 18 prosent og allerede fra og med den fjerde desilen er mottakerandelen klart lavere enn for befolkningen som helhet.

Når man snakker om treffsikkerheten til en offentlig overføring, er det viktig å skille mellom to forskjellige dimensjoner. På den ene siden vil man være opptatt av å nå hele målgruppen med ytelser som er tilstrekkelige til å avhjelpe det aktuelle problemet – på engelsk omtales gjerne dette aspektet som «effectiveness». Det andre aspektet ved treffsikkerhet er å sørge for at ytelsen i så stor grad som mulig blir forholdt individer og hushold som faktisk har et legitimt behov for hjelp, og at størrelsen på ytelsene ikke bør overstige det reelle behovet. Det engelske uttrykket for dette aspektet er «efficiency». Vi har ikke noen innarbeidet terminologi på norsk for å skille mellom disse aspektene, men vi vil i det følgende bruke uttrykket «måleffektivitet» om det første aspektet (effectiveness) og «kostnadseffektivitet» om det andre aspektet (efficiency).

Tabell 5.17 Andel som mottar bostøtte. Utvalget oppdelt i inntektsdesiler. Tre alternative ekvivalensskalaer. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

Inntektsdesil	Tradisjonell OECD-skala	Modifisert OECD-skala	Kvadratrotskala
1	14,0	16,1	17,6
2	6,9	7,6	7,6
3	4,6	3,0	3,8
4	5,9	3,0	1,4
5	0,3	1,8	1,0
6	0,4	0,9	0,9
7	0,9	0,4	0,4
8	0,5	0,5	0,5
9	0,0	0,0	0,0
10	0,0	0,0	0,0
Alle	3,3	3,3	3,3

Vi skal begynne med å se nærmere på det siste aspektet. Tabell 5.18 viser hvor stor andel av bostøttemottakerne og hvor stor andel av den samlede utbetalte bostøtten som tilfaller individene i de respektive inntektsdesil når kvadratrotskalaen legges til grunn. Som man kan se, er det forholdsvis liten forskjell på om man teller «hoder» eller «kroner». Vel halvparten av alle mottakerne av bostøtte og av den samlede mottatte bostøtten hører hjemme i

den laveste inntektsdesilen. De to laveste inntektsdesilene, som vi fra tidligere vet favner gruppen fattige og nær-fattige, står til sammen for nærmere tre fjerdedeler av det samlede mottaket av bostøtte. Den siste fjerdedelen av bostøttemottakerne og samlet mottatt bostøtte fordeler seg på individer som hører hjemme i de midterste inntektsdesilene – fra og med den tredje og til og med den 8. desilen.

Tabell 5.18. Andel av samtlige mottakere og andel av samlet mottatt bostøtte som tilhører/tilfaller ulike inntektsdesiler (kvadratrotskalaen). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

Inntektsdesil	Andel av mottakerne	Andel av samlet utbetalt bostøtte
1	52,8	51,9
2	22,9	23,4
3	11,4	12,1
4	4,3	4,1
5	3,0	3,6
6	2,8	3,6
7	1,2	0,7
8	1,6	0,7
9	0,0	0,0
10	0,0	0,0
Sum	100,0	100,0

Alt i alt må man si at dette gir et første inntrykk av at dagens bostøtteordning gjør det bra med hensyn til det aspektet ved treffsikkerheten som vi her har valgt å kalle for kostnadseffektivitet. Med tanke på de relativt lave beløpsgrensene og den raske, progressive avtrappingen av bostøtte mot husholdets samlede inntekt er dette ikke noe overraskende funn. Det er kanskje heller overraskende å finne et ikke ubetydelig mottak av bostøtte i den tredje desilen og at det faktisk finnes enkelte mottakere blant individer som befinner seg helt opp i den 8. inntektsdesilen. En del av forklaringen kan være at de inntektsbegrepene som brukes ved tildeling av bostøtte (fortrinnsvis personinntekt), ikke er identiske med det inntektsbegrepet som er brukt her (inntekt etter skatt), og da ikke minst at det er forskjeller mellom den praktiske ekvivalensskalaen som er innebygget i de beløpsgrensene som gjelder i dagens ordning, og de ekvivalensskalaer som vi benytter her (se diskusjonen i avsnitt 6.4 nedenfor). Likevel er hovedforklaringen antakelig en annen, nemlig at inntektsprøvingen av bostøtten skjer i forhold til inntekten to år forut for det året støtten utbetales. En del av de personene som i et gitt år har krav på og mottar bostøtte fordi deres inntekter to år tidligere var lave, kan i mellomtiden ha oppnådd en langt bedre inntektssituasjon. Når

inntektsforholdene har endret seg i motsatt retning, gis det i dagens ordning mulighet for å legge den aktuelle (dårligere) inntektssituasjonen til grunn, slik at en eventuell høy inntekt i tidligere år ikke blir et hinder for å motta støtte.

Tabell 5.17 viste at «bare» 18 prosent av medlemmene av det laveste inntektsdesilet (kvadratrotskalaen) mottar bostøtte. Dette kan tas som en første indikator på lav effektivitet – at dagens bostøtteordning treffer en forholdsvis liten del av den potensielle målgruppen. Her må man imidlertid ta forbehold om at bare en del av medlemmene i det første inntektsdesilet kan klassifiseres som fattige i snever forstand, og at en del av individene i den laveste desilen ikke fyller kriteriet om relativt høye boutgifter.

Tabell 5.19 viser andelen som mottar bostøtte når utvalget deles opp etter fattigdomsstatus og etter størrelsen på boutgiftsbelastningen. Hvis vi i første omgang konsentrerer oss om inntektsfattigdom, viser tallene i første kolonne at 20 prosent av gruppen fattige mottar bostøtte. Blant gruppen nær-fattige faller mottaksraten til 11 prosent mens bare én prosent av gruppen ikke-fattige mottar bostøtte. Når vi kombinerer kriteriet om lav inntekt med kriterier knyttet til størrelsen på boutgiftsbelastningen, øker mottaksraten bare svakt. Bare 22 prosent av de som klassifiseres som fattige og som samtidig har en boutgiftsbelastning større enn 17 prosent, mottar bostøtte i dette året. Andelen mottakere øker til 23 prosent når kriteriet for høye boutgifter settes til 25 prosent av inntekten. Blant de nær-fattige som samtidig har relativt høye boutgifter, ligger mottaksraten på henholdsvis 17 og 18 prosent.

Vi kan dermed konkludere at dagens bostøtteordning bare når ut til en forholdsvis beskjeden del av gruppen med et potensielt behov for bostøtte slik vi har forsøkt å avgrense den her. Dagens ordning scorer tydeligvis lavt på kriteriet om måleffektivitet – altså at den bare avhjelper en del av de behovene som man ideelt sett kunne ønske at den dekket.

Tabell 5.19 Andel som mottar bostøtte. Utvalget oppdelt etter fattigdomsstatus (kvadratrotskalaen) og boutgiftsbelastning. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle	Boutgiftsbelastning større enn 17 %	Boutgiftsbelastning større enn 25 %
Ikke fattig	1,1	1,9	2,0
Nær-fattig	11,2	16,5	18,1
Fattig	20,2	22,1	23,2
Alle	3,3	5,6	7,4

I tabell 5.20 har vi prosentuert den motsatte veien for å se hvordan mottakergruppen og den totale summen av mottatt bostøtte fordeler seg etter fattigdomsstatus. Man ser at om lag en tredjedel av samtlige mottakere og en tilsvarende andel av den totale summen mottatt bostøtte i utvalget tilhører gruppen av fattige. Gruppen av nær-fattige står for ytterligere en god tredjedel av både mottakerne og de utbetalte beløpene, mens resten – en snau tredel – går til individer som ut fra de aktuelle inntektsforholdene til husholdet må karakteriseres som ikke-fattige. Disse resultatene styrker inntrykket av at den eksisterende bostøtteordningen scorer forholdsvis høyt på kriteriet om målretting og kostnadseffektivitet. De illustrerer samtidig at de to aspektene ved treffsikkerheten lett kommer i motstrid med hverandre. En enda sterkere målretting mot selve gruppen av fattige vil antakelig være vanskelig å få til uten at det vil gå ut over mulighetene til å nå ut til alle de som har et reelt behov for støtte (måleffektivitet). En behovsprøvd overføringsordning må operere med et betydelig avtrappingsintervall, med mindre man er villig til å akseptere store marginalskatteeffekter i den nederste delen av inntektsfordelingen. Hvis man har ambisjoner om å treffe tilnærmet alle som både er fattige og har relativt høye bostøttegifter med noe mer enn rent symbolske ytelser, vil man derfor måtte akseptere en ikke ubetydelig deltaker- og mottaksandel i inntektsintervallet umiddelbart over fattigdomsgrensen.

Tabell 5.20 Andel av samtlige mottakere og andel av samlet mottatt bostøtte som tilhører/tilfaller grupper i befolkningen oppdelt etter fattigdomsstatus (kvadratrot-skalaen). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Andel av mottakerne	Andel av samlet utbetalt bostøtte
Ikke fattig	28,3	29,5
Nær-fattig	37,8	35,6
Fattig	33,9	34,9
Total	100,0	100,0

I det følgende skal vi se litt nærmere på hvordan treffsikkerheten til bostøtteordningen varierer mellom ulike grupper av befolkningen. I tabell 5.21 og de følgende tabellene viser første kolonne andelen mottakere i hele de respektive befolkningsgruppene.

I tabell 5.21 er utvalget oppdelt etter familietype, og det fremgår av den første kolonnen at den største mottaksraten finnes i gruppen enslige forsørgere med 16 prosent, fulgt av enslige over 66 år (12 prosent), og enslige i alderen 45–66 år med nærmere 9 prosent. Blant tradisjonelle barnefamilier er mottaksraten lav (1,8 prosent) og lavere enn i befolkningen som helhet.

Tabell 5.21 Andel som mottar bostøtte. Utvalget oppdelt etter familietype, fattigdomsstatus og boutgiftsbelastning. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.¹⁵

	Alle	Fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %
Enslig 16–44	2,7	7,8	8,4
Enslig 45–66	8,8	29,8	30,0
Par uten barn	0,2	-	-
Enslig forsørger	15,9	22,7	22,4
Par med barn 0–19	1,8	11,5	17,3
Par over 66	1,2	-	-
Enslig over 66	12,0	20,2	38,8
Alle	3,3	14,2	18,6

Variasjonen i mottaksratene kan dels være et resultat av at andelen med et reelt behov for bostøtte varierer mellom disse gruppene (vi så i avsnitt 4.3 at det var betydelige variasjoner mellom de ulike familietyperne), men den kan også være et resultat av at dagens ordning har en varierende grad av mål-effektivitet i forhold til ulike familietyper. At det siste forholdet spiller en rolle vises i de neste to kolonnene der utvalget er begrenset til de som etter våre kriterier har et behov for bostøtte, er fattige/nær-fattige og i tillegg har en relativt høy boutgiftsbelastning. Målt på denne måten er dagens bostøtteordning relativt effektiv med hensyn til å nå ut til de som etter våre kriterier har behov for bostøtte i gruppen av enslige over 66 år. Nærmere 40 prosent av de enslige eldre med lave inntekter og høye boutgifter mottok bostøtte i år 2000. Mottaksraten er noe lavere blant fattige enslige i aldersgruppen 45–66 år med 30 prosent, og den er på om lag 20 prosent blant de barnefamilieene som etter våre kriterier har behov for bostøtte. Lavest effektivitet med hensyn til å nå ut til individer og hushold som etter våre kriterier har behov for bostøtte, finner en blant de enslige mellom 16 og 44 år. Hovedforklaringen er antakelig at en her finner en stor andel som simpelthen ikke fyller kravene til å komme inn under dagens bostøtteordning.

Tabell 5.22 viser hvordan mottaksratene varierer når utvalget er oppdelt etter eieform til boligen. Den høyeste samlede mottaksraten finner man blant gruppen av leietakere med nærmere 9 prosent. Blant samtlige beboere i borettslag eller boligaksjeselskap er mottaksraten på i underkant av 6 prosent, og blant selveierne er mottaksraten så lav som 1,7 prosent. Det er langt mindre variasjon i mottaksratene når vi begrenser de respektive utvalgene til

¹⁵ De tomme cellene i tabellen indikerer at det er for få observasjoner i den aktuelle kategorien til at det er forsvarlig å rapportere prosentsetsen.

de hushold som etter våre kriterier har behov for bostøtte. Det er heller overraskende at dagens bostøtteordning ser ut til å være nesten like (lite) effektiv med hensyn til å nå ut til gruppene med et reelt behov – uavhengig av eierform. Som følge av det såkalte finansieringskravet (bestemmelsen om at bare husbankfinansierte eierboliger er stønadsberettigete), skulle man forvente at bostøtten var vesentlig mindre effektiv med henblikk på å dekke det reelle behovet blant selveiere. Det ser bare delvis ut til å være tilfellet. Størst behovsdekning finner man blant beboerne i borettslag eller boligaksjeselskap med 23 prosent, og den laveste dekningen finnes som ventet blant selveierne med 16 prosent. Forskjellene må likevel sies å være små.

Tabell 5.22. Andel som mottar bostøtte. Utvalget oppdelt etter disposisjonsform, fattigdomsstatus og boutgiftsbelastning. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle	Fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17 %
Selveier	1,7	11,3	16,1
Borettslag, boligaksjeselskap	5,8	22,3	22,7
Leier eller annen disp.form	8,7	14,8	18,6
Alle	3,3	14,2	18,6

Endelig viser tabell 5.23 hvordan mottaksratene og behovsdekningen varierer etter bostrøk. Det ser ut til at både den samlede mottaksraten og behovsdekningen er størst i små og mellomstore tettsteder og byer mens den er lavest i spredtbygde strøk og i storbyområdene. Særlig skiller storbyene seg ut med en forholdsvis lav mottaksrate i den gruppen som etter våre kriterier har behov for bostøtte. Behovsdekningen i storbyområdene er på 12,5 prosent mot en behovsdekning på 25 prosent blant beboerne i bostrøk med mellom 20 000 og 100 000 innbyggere.

Tabell 5.23. Andel som mottar bostøtte. Utvalget oppdelt etter bostrøk, fattigdomsstatus og boutgiftsbelastning. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle	Fattige og nær-fattige	Av disse med boutgiftsbelastning større enn 17%
Spredtbygd strøk	2,8	8,8	16,5
Tettbygd, under 2 000 personer	2,9	11,3	18,5
Tettbygd, mellom 2 000 og 20 000 personer	3,8	18,3	23,0
Tettbygd, mellom 20 000 og 100 000 personer	4,3	20,4	24,7
Tettbygd, 100 000 personer eller flere	2,8	11,5	12,5
Alle	3,3	14,2	18,6

Tabellene 5.24 og 5.25 gir et sammenfattende bilde av treffsikkerheten til dagens bostøtteordning basert på to alternative indikatorer. Den første indikatoren viser det vi har kalt for måleffektiviteten: andelen av de som etter våre kriterier har behov som faktisk mottar bostøtte. Den andre indikatoren gir derimot et inntrykk av graden av målrettethet og kostnadseffektivitet: andelen av mottakerne som har behov for bostøtte etter våre kriterier. Hovedinntrykket fra tidligere blir bekreftet. Dagens ordning scorer dårlig med hensyn til måleffektivitet. En del av forklaringen på den generelt lave måleffektiviteten er selvfølgelig at en del av befolkningen og husstandene i utgangspunktet er ekskludert fra å motta bostøtte. Men selv blant de offisielle målgruppene for bostøtten er mottaksandelen relativt lav. Høyest mottaksandel finner man blant kategorien eldre hushold med en mottaksandel på om lag en tredel (hva enten enheten er individer eller hushold), mens mottaksandelen er vesentlig lavere blant kategorien barnefamilier. Derimot er det en forholdsvis høy andel (64 prosent) av de husstander som faktisk mottar bostøtte, som har et reelt behov etter våre kriterier.

Tabell 5.24 To indikatorer på treffsikkerhet: andelen med behov som faktisk mottar støtte, og andelen av mottakerne som har behov for støtte*. Individer som enhet. Utvalget oppdelt etter mottakergruppe. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.*

	Andel av de med behov som faktisk mottar bostøtte	Andel av mottakerne som har behov for bostøtte
Utenfor målgruppene	0,0	-
Barnefamilier	21,4	55,4
Eldre hushold	32,3	50,0
Andre målgrupper	31,1	66,7
Alle	18,9	55,9

Tabell 5.25 To indikatorer på treffsikkerhet: andelen med behov som faktisk mottar støtte, og andelen av mottakerne som har behov for støtte*. Hushold som enhet. Utvalget oppdelt etter mottakergruppe. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.*

	Andel av de med behov som faktisk mottar bostøtte	Andel av mottakerne som har behov for bostøtte
Utenfor målgruppene	0,0	-
Barnefamilier	24,1	59,1
Eldre hushold	33,9	60,6
Andre målgrupper	33,3	73,7
Alle	20,4	64,0

* Med behov for bostøtte menes her at husholdet er klassifisert som fattig eller nær-fattig og at den relative boutgiftsbelastningen overstiger 17 prosent.

Som en siste tilnærming til diskusjonen av treffsikkerhet skal vi se på den innvirkning bostøtten har på den samlede fattigdomsraten i befolkningen. Det inntektsbegrepet som vi har brukt i dette avsnittet, har verken tatt med den bostøtten eller den sosialhjelpen som husholdet mottok i det aktuelle år (2000). Når dette inntektsbegrepet legges til grunn, finner vi at 5,6 prosent av utvalget blir klassifisert som fattige ut fra kriteriet om at inntekten skal være lavere enn 50 prosent av medianinntekten i befolkningen som helhet. Ytterligere 11,2 prosent av befolkningen karakteriseres som nær-fattige ut fra kriteriet om at inntekten ligger mellom 50 og 70 prosent av medianinntekten.

Tabell 5.26 viser hva som skjer med disse fattigdomsratene når først den bostøtten som individene/husholdene faktisk mottar blir lagt til, og videre når også den faktisk mottatte sosialhjelpen legges til.¹⁶ Forskjellene mellom disse ratene kan tas som uttrykk for den fattigdomsreducerende effekten av disse overføringene.

Det viser seg at tildelingen av bostøtte bidrar til å redusere fattigdomsraten med et halvt prosentpoeng til 5,1 prosent, og at sosialhjelpen ytterligere fører til reduksjon av fattigdomsraten med et halvt prosentpoeng til 4,6 prosent. Andelen av befolkningen som er enten fattige eller nær-fattige påvirkes også i positiv retning, men effektene er mer beskjedne – både absolutt og relativt.

Den reduksjonen av selve fattigdomsraten som kan tilskrives bostøtten, er på 9 prosent, målt i relative termer. Det er to grunner til at den fattigdomsreducerende effekten ikke er større. For det første har vi sett tidligere i dette avsnittet at det bare er vel 20 prosent av de fattige som faktisk mottar bostøtte. Hvis størrelsen på bostøtten i alle tilfeller var tilstrekkelig til å bringe mottakerne over fattigdomsgrensen, kunne vi altså maksimalt forvente at fattigdomsraten ble redusert med 20 prosent (eller om lag ett prosentpoeng). Når den faktiske reduksjonen av fattigdomsraten likevel er på 9 prosent, må det bety at den mottatte bostøtten nærmere i halvparten av tilfellene er tilstrekkelig høy til å bringe husholdets medlemmer opp over fattigdomsgrensen.

¹⁶ Fattigdomsgrensene er hele veien definert ut fra størrelsen på inntekten «før bostøtte og sosialhjelp». Det har altså ikke blitt gjort noen omregning av fattigdomsgrensene med utgangspunkt i fordelingene av inntekt inklusive disse to behovsprøvde overføringene. En slik omregning ville i dette tilfelle hatt svært liten betydning, siden disse ytelsene er sterkt konsentrert i den nederste delen av inntektsfordelingen og derfor ikke påvirker størrelsen på medianinntekten i nevneverdig grad.

Tabell 5.26 Fattigdomsrater for inntekt før og etter mottak av bostøtte og sosialhjelp. Kvadratrotskalaen. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Inntekt (før bostøtte og sosialhjelp)	Inntekt inkl. bostøtte	Inntekt inkl. bostøtte og sosialhjelp
Fattig	5,6	5,1	4,6
Nær-fattig	11,2	11,4	11,5
Fattig eller nær-fattig	16,8	16,5	16,1

Den forholdsvis beskjedne fattigdomsreducerende effekten må selvfølgelig sees på bakgrunn av at de samlede utgiftene til bostøtteordningen ikke er spesielt store i Norge. Utgiftene til bostøtte var i år 2001 på 1 790 millioner kroner – tilsvarende 0,9 prosent av de samlede offentlige inntektsoverføringene dette året (St prp. nr. 1 (2002–2003)) Kommunal- og regionaldepartementet og St. meld. nr. 1 (2002–2003)). Den fattigdomsreducerende effekten per utbetalt krone er derfor ikke nødvendigvis beskjeden målt i forhold til ressursbruken. Dette understreker bildet av en ordning som ikke kan sies å utvise en høy grad av måleffektivitet, men som på den andre siden scorer forholdsvis høyt på kriteriet om kostnadseffektivitet.

Vi avsluttet avsnitt 4.3 med å ta i bruk et inntektsbegrep der husholdets boutgifter er trukket fra. Dette inntektsbegrepet måler altså hva husholdets medlemmer har igjen til forbruk etter at boutgiftene er betalt.¹⁷ Når dette inntektsbegrepet brukes, får vi litt høyere fattigdomsrater, men omtrent samme andel nær-fattige som ved bruk av den mer konvensjonelle «inntekt etter skatt».

I utgangspunktet kunne man forvente at bostøtteordningen ville fremstå med en høyere grad av treffsikkerhet og effektivitet når fattigdom blir definert på en måte som tar hensyn både til lav inntekt og høye boutgifter. I tabell 5.27 er det gjort en tilsvarende beregning av hva mottatt bostøtte og sosialhjelp betyr for den samlede fattigdomsraten som vist i tabell 5.25, men denne gangen med utgangspunkt i inntekt etter boutgift. Man kan se at det fremkommer omtrent det samme bildet av den fattidomsreducerende effekten av henholdsvis bostøtte og sosialhjelp. Dagens bostøtteordning fremstår dermed ikke som vesentlig mer treffsikker og effektiv i forhold til bekjempelse av fattigdom når man i definisjonen av fattigdom bruker et inntektsbegrep som tar hensyn til variasjon i faktiske boutgifter.

¹⁷ For en nærmere beskrivelsen av dette inntektsbegrepet se avsnitt 4.3.

Tabell 5.27 Fattigdomsrater definert ut fra størrelsen på den inntekt som er disponibel til forbruk etter at boutgiften er betalt (omregnet etter den tradisjonelle OECD-skalaen). Fattigdomsrater før og etter mottak av bostøtte og sosialhjelp. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Inntekt (før bostøtte og sosialhjelp)	Inntekt inkl. bostøtte	Inntekt inkl. bostøtte og sosialhjelp
Fattig	6,5	6,1	5,6
Nær-fattig	11,9	11,9	11,9
Fattig eller nær-fattig	18,4	17,9	17,5

5.5 Storbyfaktoren

Både på eierboligmarkedet og på leiemarkedet er prisene høyest i de største byene. Innenfor denne gruppen er dessuten prisnivået klart høyest i Oslo. Dette forholdet er det forsøkt tatt høyde for gjennom det såkalte «storbytillegget» i bostøtteordningen. Det utbetales allikevel relativt sett bostøtte til færre i Oslo enn i resten av landet. I følge siste levekårsundersøkelse ble det utbetalt bostøtte til to prosent av husholdningene fra Oslo.

Sett i landsmålestokk er boligforholdene noe spesielle i Oslo. Til forskjell fra tidligere er ikke lenger leieboerandelen så veldig forskjellig fra landsgjennomsnittet. De største forskjellene finner vi innenfor eiersegmentet. I Oslo har borettslag en langt mer fremtredende plass innenfor eiergruppen enn ellers i landet. Boligene er også gjennomgående av mindre størrelse i Oslo. Samtidig har Oslo en sterkere representasjon enn gjennomsnittet av relativt små hushold. Som vist i tabell 5.28 har 56 prosent ingen mangler ved boligen sett ut fra den standardindeksen vi har konstruert. Som tidligere vist i tabell 4.4 var det i landet som helhet 62 prosent som ikke rapporterte noen mangler. Denne forskjellen må karakteriseres som ubetydelig.

Tabell 5.28. Oslo: Indeks for dårlige boforhold (antall opplevde mangler ved boligen). Kilde Levekårsundersøkelsen 2001.

0	1	2	3	4	5
56 %	27 %	10 %	6 %	1 %	0,3 %

Vi har tidligere beskrevet husholdningene ut fra boutgifter (tabell 4.10), boutgiftsbelastning (tabell 4.12 og 4.13) og boutgiftsbelastning på ulike inntektsnivå (tabell 4.14). Nedenfor har vi presentert tilsvarende tabeller for Oslo. Sammenliknet med de forannevnte tabeller viser de følgende tabeller for det første at boutgiftene er klart høyere i Oslo enn ellers i landet. Mens medianutgift i landet samlet var 31 200 kroner, er denne 14 000 kroner høyere i Oslo. Forskjellen gjør seg gjeldende i alle disposisjonsformer, men er minst for andelseiere i borettslag, noe som er rimelig ettersom andelseiere

i Oslo vil veie langt tyngre i de nasjonale tallene enn Oslohushold med de to andre disposisjonsformene (tabell 5.29).

Tabell 5.29 Boutgift per år etter disposisjonsform i Oslo (Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001).

	1. desil	1. kvartil	Median	3. kvartil	9.desil
Selveiere	6000	15200	33000	92400	151600
Andelseiere	16708	25536	47868	84200	115200
Leieboere	10000	30000	48000	70800	91500
Alle	11000	21690	45430	82800	120600

Også når vi ser på boutgiftsbelastning, enten denne er beregnet ut fra inntekt før (tabell 5.31) eller etter skatt (tabell 5.30), ligger boutgiftsprosentene høyere i Oslo enn i landet som helhet. Også her er forskjellene større for selveiere og leieboere enn for andelseiere. Det er samtidig slik at i alle fall for midtpunktet i fordelingene er forskjellene mellom Oslo og landet ellers prosentvis større for de faktiske boutgifter enn for boutgiftsandelene. Dette er en indikasjon på at høyere inntekt kompenserer for noe av de høyere boutgiftene i Oslo, og kan bidra til å forklare at andelen som mottar bostøtte er lavere her enn i landet ellers. Sammenliknet med for eksempel tabell 5.29, har vi i tabellene 5.30 og 5.31 også presentert hvilken boutgiftsbelastning som skiller ut den tjuendepart som har høyest belastning.

Tabell 5.30 Boutgiftsbelastning målt som boutgift som prosent av inntekt etter skatt minus bostøtte etter disposisjonsform til boligen. Oslo. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %	95 %
Selveiere	1	4	13	26	39	50
Andelseiere	6	11	20	28	42	52
Leieboere	6	17	29	44	69	82
Alle	3	8	20	31	50	63

Tabell 5.31 Boutgiftsbelastning målt som boutgift som prosent av samlet inntekt etter disposisjonsform til boligen. Oslo. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %	95 %
Selveiere	1	3	10	19	28	38
Andelseiere	4	8	15	21	31	45
Leieboere	5	13	22	40	63	77
Alle	2	6	15	23	40	53

Vi kan sammenlikne tabell 5.32 nedenfor med den tidligere presenterte tabell 4.14. La oss se bort fra de to såkalte «ekstremdesilene», og undersøke

hvor mye boutgiftsandelen reduseres med økende inntekt på de ulike nivå av boutgiftsbelastningen. For de hushold i Norge som har median boutgiftsbelastning reduseres denne fra 18 til 8 prosent (se tabell 4.14). I Oslo reduseres tilsvarende andel fra 26 til 10 prosent (tabell 5.32). Denne forskjellen framkommer uansett nivå på boutgiftsbelastningen. Med økende inntekt synes altså boutgiftsbelastningen å reduseres mer i Oslo enn ellers i landet.

Tabell 5.32 Boutgift som prosent av samlet inntekt i ulike inntektsdesil Oslo. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9	10.
10 %	14	11	5	2	5	3	2	2	2	0
25 %	26	16	12	11	8	5	6	5	4	2
50 %	47	26	18	19	14	12	15	12	10	5
75 %	74	41	28	26	23	21	21	17	16	14
90 %	139	64	42	31	32	27	27	23	21	19
95 %	199	68	50	40	37	29	29	28	25	20

Sammenliknet med tabell 4.9 viser tabell 5.33 at markedsverdien for boliger er klart høyere i Oslo enn i resten av landet. I perioder med prisstigning vil dermed bokostnadene reduseres mer som følge av verdistigning i Oslo enn ellers i landet.

Tabell 5.33 Oslohushold som eier boliger etter antatt markedsverdi av boligen i 1000 NOK (øvre grenseverdi for desiler). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

1	2	3	4	5	6	7	9	9
850	1000	1050	1200	1400	1700	2000	2500	3500

Vi har tidligere nevnt at en annen mulig forklaring på det lavere bostøttmottaket kan være at husholdstyper som faller utenfor bostøttens nedslagsfelt er sterkere representert i Oslo enn ellers i landet. Som vi ser av tabell 5.34, er dette tilfellet særlig for enslige under 45 år.

Tabell 5.34 Fordeling av ulike husholdstyper. Hele Norge og Oslo. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Norge	Oslo
Enslige 16–44 år	21 %	29 %
Enslige 45– 66 år	9 %	16 %
Par 16–66 uten barn	22 %	21 %
Enslige forsørgere	5 %	3 %
Par med barn 0–19 år	24 %	18 %
Par over 66 år	7 %	5 %
Enslige over 66 år	12 %	7 %

Også i Oslo er det slik at bostøtte oftere utbetales til leieboere enn til eiere (tabell 5.35). I forhold til landet ellers er det relativt sett færre eiere som får støtte. Når det gjelder leieboere, er andelen med støtte litt lavere, og det er en svak overvekt mot bostøtte relativt til sosialhjelp. Dette er imidlertid små forskjeller som knapt er signifikante. Materialet tåler egentlig ikke ytterligere nedbryting av leieboergruppen. Etter husholdsvektning er det for eksempel kun 14 kommunale leieboere. Fire av disse mottar bostøtte (29 prosent), mens kun én (7 prosent) mottar sosialhjelp. Dette er likevel en indikasjon om at bostøtte forekommer oftest blant kommunale leieboere, også i Oslo.

Tabell 5.35 Andel som mottar sosialhjelp eller bostøtte etter disposisjonsform. Oslo. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Selveier	Andelseier	Leieboer
Sosialhjelp	*	1 %	6 %
Bostøtte	*	3 %	6 %
Begge deler	*	0	1 %
Enten bostøtte eller sos.hjelp	1 %	5 %	12 %

* under 0,5 %

I storbyene godkjennes et høyere boutgiftstak enn i andre deler av landet. Dette betyr at bostøttemottakere får mulighet for godkjenning av høyere boutgifter enn mottakere i andre deler av landet. I tabell 5.36 har vi sett nærmere på de tre tidligere definerte gruppene, ikke fattige, nær-fattige og fattige, etter hvor store andeler som har faktiske boutgifter som overstiger beløpsgrensene for godkjente boutgifter. Vi har først inndelt materialet etter om man bor i storby (Oslo, Bergen Trondheim eller Stavanger) eller utenfor en av disse fire byene. Vi ser at det blant fattige og nær-fattige er et mindretall (henholdsvis 14 og 22 prosent) som har boutgifter som overstiger taket, og som derfor ikke blir kompensert etter det gjeldende regelverket. Det er en større andel av de fattige og nær-fattige i storbyene som bryter gjennom taket, sammenlignet med de tilsvarende lavinntektsgruppene i resten av landet, og det på tross av at det i storbyene gjelder et høyere tak for godkjente boutgifter. Denne forskjellen blir enda mer påtagelig dersom vi bare ser på Oslo. I Oslo er det en god tredjedel av både de fattige og de nær-fattige som har boutgifter som overstiger taket for hva som godkjennes ved beregning av bostøtte. Vi vil dermed konkludere med at storbyfaktoren ikke i tilstrekkelig grad kompenserer for de høyere boutgiftene i storbyer, og at de fattigste, særlig i Oslo, lider under dette.

Tabell 5.36 Andel av utvalget med boutgifter som overstiger de beløpsgrensene for godkjente boutgifter som gjelder for husstanden (basert på satsene for barnefamilier m.fl. etter korreksjon for storbytillegget). Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001.

	Alle	Ikke storby	Storby	Oslo
Ikke fattig	39,9	38,7	45,2	46,7
Nær-fattig	21,6	20,8	24,8	38,9
Fattig	14,1	10,5	24,3	35,7
Alle	36,4	35,2	41,3	44,4

6 Diskusjon av det eksisterende regelverket

Formlene for utmåling av bostøtte er basert på den såkalte «gap-modellen» der bostøtten utgjør en bestemt prosent (70 prosent) av forskjellen mellom en godkjent faktisk boutgift og en anslått «rimelig» boutgift som i sin tur blir beregnet som en prosent av husholdets inntekt.

Boks: Formel for utmåling av bostøtte

- Bostøtte = 70 % av differansen mellom godkjent boutgift og rimelig boutgift
- Rimelig boutgift = Inntekt (I)*prosentsats (P)
- Prosentsats (P)=17 prosent pluss 0,3 prosentpoeng for hver hele tusen kroner inntekten (I) overstiger en bestemt minstegrense (M).
- Laveste rimelige boutgift=17 prosent av minsteinntekten (M)

Inntektsprøvingen av bostøtten skjer da ved at denne prosentsatsen gradvis økes fra og med et bestemt nedre inntektsnivå (minstegrensen M). Jo mer inntekten overstiger minsteinntektsgrensen, jo høyere relativ boutgiftsbelastning forventes det at husholdet må bære selv. For hushold med en inntekt lik minstegrensen utgjør den rimelige boutgiften 17 prosent av inntekten, og for hver hele tusen kroner inntekten øker utover dette nivået, økes denne prosenten med 0,3 poeng. Avtrappingen av bostøtten blir på denne måten progressiv. Hvis inntekten på den andre siden er lavere enn minsteinntektsgrensen, fastsettes den rimelige boutgiften (egenandelen om man vil) uansett som 17 prosent av denne minsteinntektsgrensen. Størrelsen på bostøtten påvirkes dermed ikke av variasjon i inntekt under dette minstenivået.

Det gjelder ulike minstegrenser avhengig av antallet husholdsmedlemmer (og avhengig av hvilken kategori av mottakere som husholdet tilhører). De aktuelle satsene er vist i tabell 6.1 nedenfor.

Når det gjelder den andre siden av gap-formelen – fastsettelsen av den faktiske, godkjente boutgiften – er det både fastsatt nedre og øvre grenser for hva som kan inngå i godkjente boutgifter. Er de faktiske boutgiftene lavere enn minstegrensen, har ikke husholdet rett til bostøtte – uansett hvor lav inntekt og hvor høy den relative boutgiftsbelastningen måtte være. Man kan altså si at den nedre grensen for godkjente boutgifter er en del av avgrensningen av hvem som i utgangspunktet har krav på bostøtte. De øvre grensene for godkjente boutgifter påvirker derimot ikke retten til å motta

bostøtte. Den delen av den faktiske boutgiften som overstiger minstepensen blir ikke regnet med ved utmåling av bostøtte. De nedre og øvre grensene for godkjente boutgifter varierer med antall medlemmer i husholdet, som vist i tabell 6.1. Det gjelder spesielle regler og satser for mottakergruppen eldre m.fl. hvis den aktuelle inntekten er lavere enn minstepensjon pluss 30 prosent. For denne gruppen gis det kompensasjon for utgifter til lys og varme, etter satser som varierer mellom tre forskjellige klimasoner.

Tabell 6.1 Gjeldende satser for godkjente boutgifter for henholdsvis barnefamilier m.fl. og eldre hushold m.fl. med inntekter lavere enn minstepensjon pluss 30 %. ¹⁸

	Barnefamilier m.fl. samt eldre m.fl. hvis inntekt overstiger minstepensjon pluss 30 %			Eldre med inntekter under minstepensjon pluss 30 %		
	Nedre grense	Øvre grense		Nedre grense	Øvre grense*	
		Utenom de store byene	I de store byene		Utenom de store byene	I de store byene
En-persons hushold	15800	55000	60000	13400	58300	63300
To-persons hushold	15800	55000	60000	15900	58700	63700
Tre-persons hushold	18400	59500	64500	17600	63700	68700
Fire-persons hushold	20100	64000	69000	19300	69100	74100
Fem-persons hushold	21800	68500	73500	19300	74600	79600

*Gjelder for husstander i klimasone 3.

I det følgende skal vi trekke frem noen punkter der det kan rettes innvendinger mot strukturen i det eksisterende regelverket for utmåling av bostøtte – innvendinger som vi mener blir særlig relevante når og hvis den eksisterende kategoriske avgrensningen i tildelingsreglene for bostøtte helt skal avvikles. Noen av de innvendingene som drøftes i det følgende er motivert ut fra resultatene av våre analyser når det gjelder nedslagsfeltet til den gjeldende ordning i kapittel 5, mens andre fremmes på mer fritt grunnlag.

6.1 Vanskelig gjennomtrengelig (bidrar til underforbruk?)

Det er neppe tvil om at det i dag foregår et underforbruk av bostøtteordningen – også når underforbruk defineres snevert som tilfeller der personer som etter det gjeldende regelverk vil ha krav på bostøtte, av ulike grunner ikke søker om og får tildelt bostøtte. Vi har ikke i våre analyser prøvd å gi presise anslag på omfanget av et slikt underforbruk, men det er all grunn til å

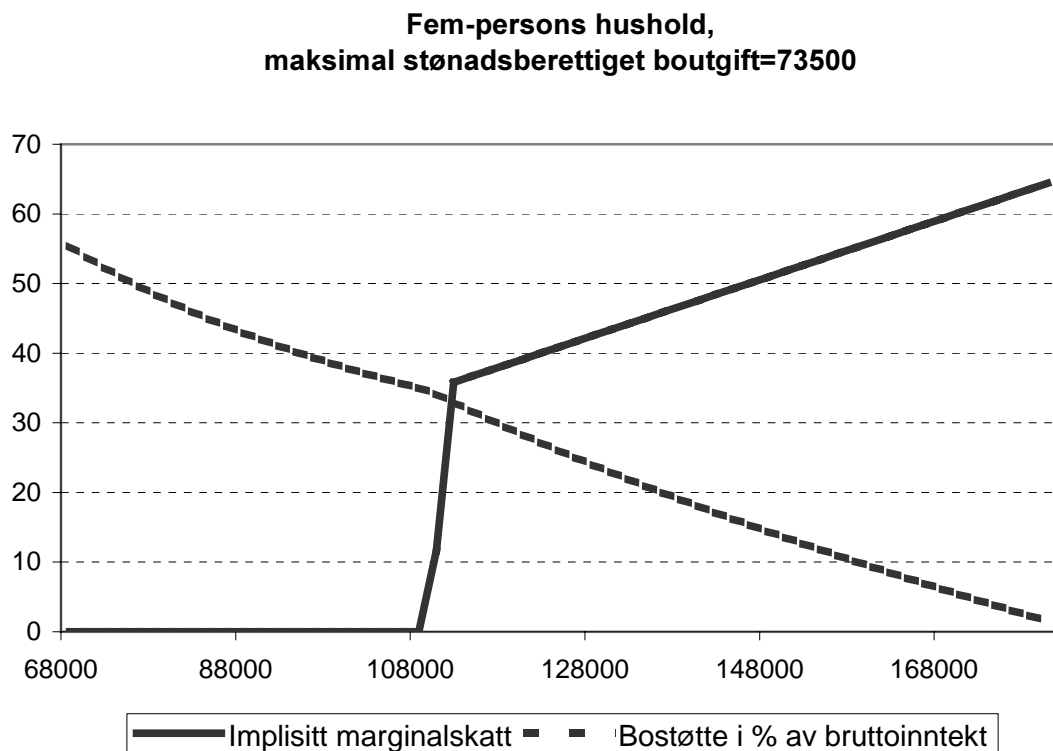
¹⁸ Både her og i resten av kapittel 6 refereres det til satsene for år 2002.

tro at det er betydelig. En mulig medvirkende årsak til underforbruk av den eksisterende bostøtteordningen er at regelverket, og da ikke minst formlene for utmåling av bostøtte, er svært komplekse. Det er vanskelig for publikum å gjøre seg opp en kvalifisert mening om hvorvidt ens aktuelle inntekts- og boutgiftssituasjon gir grunnlag for mottak av bostøtte. Selv om gapmodellen kan sies å ha gode egenskaper i forhold til formålet med bostøtteordningen – at den gir et fornuftig bud på hvordan opplysninger om inntekt og boutgifter kan kombineres i et regelverk for utmåling av bostøtte, kan man innvende at den i sin aktuelle utforming bidrar til å gjøre regelverket svært komplekst og vanskelig gjennomskuelig for aktuelle og potensielle mottakere. Det er særlig den progressive avtrappingen av bostøtten mot inntekt som bidrar til kompleksiteten. Blant nabolandene har Danmark, Island og Sverige bostøtteordninger der avtrappingen mot inntekt skjer med en fast prosent over en bestemt friinntektsgrense. Dermed kan formelen for utmåling av bostøtte forenkles vesentlig, slik at den kan skrives som $x \cdot \text{boutgiften} - y \cdot \text{inntekten}$ (se Åhrén 2001, fotnote 1).

6.2 Progressiv inntektsprøving (store marginalskatteeffekter i visse intervall)

Dermed er vi kommet frem til en annen mulig innvending mot det eksisterende regelverket – nemlig at den progressive inntektsprøvingen gir store marginalskatteeffekter i visse inntektsintervall, noe som kan bidra til en egentlig fattigdomsfelle. Marginalskatteeffekten, som følge av avtrappingen av bostøtten, øker gradvis i takt med at inntekten overstiger minsteinntektsgrensene som beskrevet ovenfor. Jo nærmere en kommer det punktet hvor inntekten blir så høy at husholdet ikke lenger har krav på bostøtte, jo høyere blir marginalskatteeffekten. Effekten er vist i figur 6.1 for et fem-personers hushold med en maksimal stønadsberettiget boutgift på 73 500 kroner.

Figur 6.1. Bostøtte i prosent av bruttoinntekt og marginalskatteeffekt som følge av reglene for avtrapping av bostøtte.



For en mottakerkategori som barnefamilier varierer marginalskatteeffekten fra 38 til 69 prosent, mens den for mottakerkategorien eldre en-personers hushold varierer fra 23 til 56 prosent (Åhrén 2001). Når dette kombineres med marginalskatteeffekter av selve skattesystemet, kan det lett oppstå situasjoner der den totale effektive marginalsatten nærmer seg eller til og med overstiger 100 prosent.

Når det gjelder spørsmålet om marginalskatteeffekter av en ordning basert på økonomisk behovsprøving, reiser det seg et grunnleggende dilemma. Alternativet til den progressive avtrappingen i dagens ordning er en flat/proporsjonal avtrapping. Hvis en flat prosentvis avtrapping skal skje over et like kort intervall som i dagens ordning, betyr det at avtrappingen på de lavere inntektsnivåene må bli brattere enn i dag. Hvis man i tillegg ønsker en forlengelse av avtrappingsintervallet for å senke den gjennomsnittlige avtrappingsprosenten, så må man enten akseptere at ordningen blir vesentlig dyrere enn i dag, fordi flere med ikke alt for lave inntekter får rett på bostøtte, eller at avtrappingen må starte ved et enda lavere inntektsnivå enn i dag, slik at enda færre vil få krav på full bostøtte.

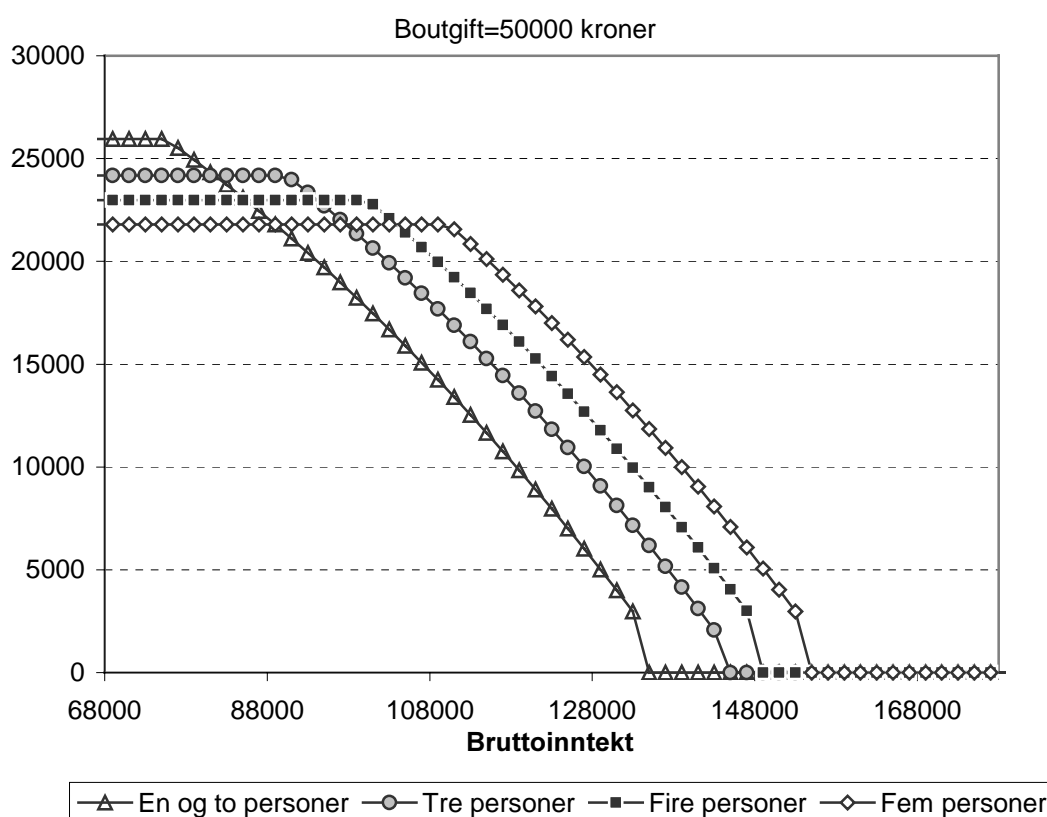
6.3 Vilkårlig innebygd ekvivalensskala

Dagens regelverk for inntektsprøving av bostøtte harmonerer ikke med gjengse antakelser om hvordan innteksbehovet varierer mellom hushold av forskjellig størrelse og sammensetning. Man kan si det slik at metoden for inntektsprøving i dagens ordning har en innebygget ekvivalensskala (eller rettere sagt: flere ulike skalaer) som er svært forskjellig fra de ekvivalensskalaene som vanligvis brukes i fattigdomsmåling og studier av innteks- og levekårsfordeling mer generelt.

Som nevnt ovenfor differensierer regelverket på to ulike måter mellom hushold av forskjellig størrelse: For det første gjelder det ulike nedre og øvre beløpsgrenser for størrelsen på godkjent boutgift etter hvor mange medlemmer som inngår i husstanden. For det andre gjelder ulike satser for den minsteinntekten der avtrappingen av bostøtte mot inntekt starter.

I det følgende skal vi konsentrere diskusjonen om de regler og satser som gjelder for mottakergruppen barnefamilier med flere. Figur 6.2 viser først størrelsen på beregnet bostøtte for hushold av ulik størrelse, men med

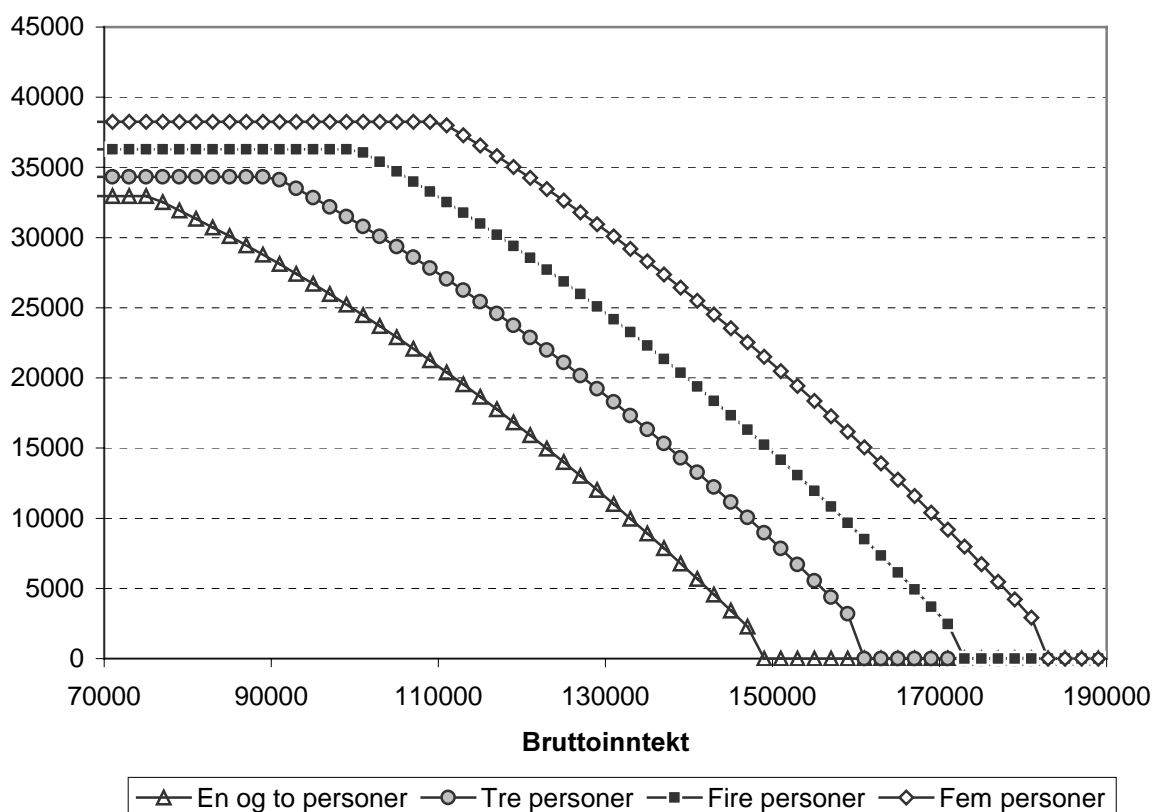
Figur 6.2. Størrelsen på bostøtte som funksjon av husholdets bruttoinntekt.



samme boutgift. Vi har valgt å bruke en årlig boutgift på 50 000 kroner som eksempel, siden dette beløpet ligger godt innenfor rammene av godkjent boutgift også for en- og to-personers hushold. En av de kuriøse konsekvensene av beregningsformlene er at kurvene krysser hverandre slik at små hushold faktisk får mer utbetalt bostøtte enn store hushold når begge husholdene har samme lave inntekt og gitt at den faktiske boutgiften er den samme. Ved høyere inntektsnivåer snur rangeringen slik at det er de store husholdene som kommer best ut i forhold til små hushold med samme inntekt og boutgift.

Figur 6.3 viser størrelsen på bostøtten for hushold av ulik størrelse, gitt at husholdet har den maksimalt godkjente boutgift inklusive storbytillegg. Det punktet der hver av kurvene knekker, markerer starten på det respektive avtrappingsintervallet, mens det punktet der kurvene skjærer x-aksen markerer slutten på avtrappingsintervallet.

Figur 6.3. Størrelsen på bostøtte som funksjon av husholdets bruttoinntekt. Forutsatt maksimal stønadsberettiget boutgift (inkl. storbytillegg) for de respektive husholdsstørrelsene.



Tabell 6.2 viser med tall de respektive knekkpunktene der avtrappingen av bostøtte mot inntekt starter, og den øvre inntektsgrensen for å motta bostøtte, gitt at husholdet har den maksimalt godkjente boutgiften.

Tabell 6.2 Nedre og øvre grense for avtrapping av bostøtte mot inntekt for ulike husholdstyper (satsene for gruppen barnefamilier mv.)

	Utenom de store byene		I de store byene	
	Nedre grense	Øvre grense	Nedre grense	Øvre grense
Enslig	76000	141600	76000	148000
Enslig forsørger 1 barn	76000	141600	76000	148000
Enslig forsørger 2 barn	91000	155100	91000	161000
Par uten barn	76000	141600	76000	148000
Par med 1 barn	91000	155100	91000	161000
Par med 2 barn	101000	166100	101000	172000
Par med 3 barn	111000	177000	111000	183000

Forholdet mellom disse beløpsgrensene kan sees som uttrykk for en innebygget ekvivalensskala i dagens ordning. For å få karakteren til denne innebygde skalaen klarere frem har vi i tabell 6.3 satt beløpsgrensen som gjelder for enslige hushold lik 1, og vi har vist den såkalte kvadratrotsskalaen som et referansepunkt. Det fremgår tydelig at de innebygde antakelsene om forskjeller i inntektsbehov etter husholdstype i dagens bostøtteordning avviker sterkt fra antakelsene i den viste kvadratrotsskalaen. Her skal det i tillegg nevnes at kvadratrotsskalaen utmerker seg med å være forholdsvis lite generøs mot store hushold. Hadde vi brukt den tradisjonelle OECD-skalaen som referanse, ville forskjellene til den innebygde skalaen i bostøtteordningen blitt enda mer dramatiske.

Tabell 6.3. Fattigdomsgrenser (kvadratrotsskalaen) og nedre og øvre grense for avtrapping av bostøtte mot inntekt for ulike husholdstyper (satsene for gruppen barnefamilier mv.). Grenser og satser for enslige hushold =1.

	Fattigdomsgrense Kvadratrotsskala	Utenom de store byene		I de store byene	
		Nedre grense	Øvre grense	Nedre grense	Øvre grense
Enslig	1	1	1	1	1
Enslig forsørger 1 barn	1,41	1	1	1	1
Enslig forsørger 2 barn	1,73	1,20	1,10	1,20	1,09
Par uten barn	1,41	1	1	1	1
Par med 1 barn	1,73	1,20	1,10	1,20	1,09
Par med 2 barn	2	1,33	1,17	1,33	1,16
Par med 3 barn	2,24	1,46	1,25	1,46	1,24

Særtrekkene ved den innebygde ekvivalensskalaen i bostøtteordningen betyr at avtrappingsintervallet treffer helt forskjellig i forhold til de fattigdomsgrensene for ulike typer av hushold som vi har lagt til grunn i de foregående

kapitlene. Dette har vi prøvd å illustrere i tabell 6.4, der inntektsgrensene i bostøtteordningen er vist som prosent av de respektive fattigdomsgrensene. For en enslig mottaker starter avtrappingen mot inntekt ved et inntektsnivå tilsvarende 76 prosent av fattigdomsgrensen definert ut fra kvadratrot-skalaen, og den slutter først ved en inntekt som er vel 40 prosent høyere enn fattigdomsgrensen. For de øvrige familietyperne starter avtrappingen vesentlig tidligere ved om lag halvparten av de respektive fattigdomsgrensene, og ikke minst er det påfallende at den slutter vesentlig tidligere. Barnefamilier med tre barn har ikke krav på bostøtte hvis deres samlede inntekter utgjør mer enn 80 prosent av den respektive fattigdomsgrensen. Mens altså enslige vil kunne kreve bostøtte selv om de har en inntekt som er vel 40 prosent høyere enn fattigdomsgrensen, vil store (barne-) familier være avskåret fra å motta støtte selv om de har en inntekt som ligger vesentlig under den respektive fattigdomsgrensen.

Dette misforholdet vil bli mer påfallende hvis adgangen til å søke om bostøtte gjøres generell. Unge og middelaldrende enslige har så langt vært ekskludert fra bostøtteordningen – med mindre de mottar bestemte former for trygdeytelser eller er langtidsmottakere av sosialhjelp. Det er som vi har sett i kapitlene 4 og 5, blant de enslige en forholdsvis stor andel med lav inntekt i kombinasjon med høye bostøttegifter som ikke tidligere har vært kvalifisert for mottak av bostøtte. Det vil neppe være verken hensiktsmessig eller positivt for legitimiteten til ordningen om inkluderingen av disse gruppene skjer på vilkår som fremstår som vesentlig mer gunstige enn de vilkår som gjelder for flerpersonhushold som blant andre enslige forsørgere og andre barnefamilier.

Tabell 6.4. Nedre og øvre grense for avtrapping av bostøtte mot inntekt for ulike husholdstyper (satsene for gruppen barnefamilier mv.). Prosent av de respektive fattigdomsgrensene (kvadratrot-skalaen)

	Utenom de store byene		I de store byene	
	Nedre grense	Øvre grense	Nedre grense	Øvre grense
Enslig	76	141	76	147
Enslig forsørger 1 barn	54	100	54	105
Enslig forsørger 2 barn	52	89	52	93
Par uten barn	54	100	54	105
Par med 1 barn	52	89	52	93
Par med 2 barn	50	83	50	86
Par med 3 barn	49	79	49	81

Når det gjelder forholdet mellom inntektsgrensene for henholdsvis enslige og barnefamilier, må man i tillegg være oppmerksom på at inntektsprøvingen i bostøtteordningen er basert på et inntektsbegrep der skatter betalt av husstanden ikke er trukket fra, samtidig som ikke-skattepliktige stønader som blant annet barnetrygden blir holdt utenfor. Et par med tre barn blir altså regnet som for velstående til å kunne motta bostøtte når husstandens bruttoinntekt utgjør mer enn 79 prosent av fattigdomsgrensen for denne familietyper. En slik familie vil normalt betale en del skatt, og inntekten minus skatt vil derfor i de fleste tilfeller være enda lavere enn dette. På den annen side trekker det i motsatt retning at barnetrygden ikke regnes med i grunnlaget for behovsprøving av bostøtten. Vi skal i det følgende avsnitt drøfte selve inntektsbegrepet som brukes ved behovsprøvingen.

6.4 Foreldede og delvis irrelevante inntektsopplysninger?

Inntektsprøvingen i dagens ordning skjer på basis av opplysninger hentet fra den siste skatteligningen som er tilgjengelig når behandlingen av søknaden for den aktuelle terminen finner sted. Det betyr i praksis at inntektsopplysningene som skal legges til grunn ved utmåling av bostøtte, normalt vil være om lag to år gamle. Etersom bostøtten har til hensikt å understøtte likviditeten til hushold med lav inntekt og høye boutgifter, kan det virke uhen-siktsmessig at vurderingen av behovet for en slik likviditetsstøtte baserer seg på to år gamle inntektsopplysninger. Norge er da også det eneste av de nordiske land der man ikke som hovedregel bruker mål på den aktuelle inntekten som grunnlag for inntektsprøving av bostøtten (Åhrén 2001:187–188).

Det gjeldende norske regelverket åpner imidlertid for at den aktuelle bruttoinntekten kan legges til grunn «hvis husstandens økonomiske situasjon er vesentlig endret og det vil virke urimelig om endringen ikke blir tatt i betraktning» (Retningslinjer for bostøtte HB 9.B.10). Vi antar at denne unntaksbestemmelsen brukes primært i situasjoner der husstandens inntekt har blitt vesentlig redusert siden siste ligning. For husstander som derimot opplever en vesentlig bedring i inntektsforholdene, vil justeringen av bostøtten normalt skje med en tidsforskyvning på to år. Det betyr på den ene siden at ordningen blir mindre målrettet i forhold til den aktuelle inntektssituasjonen enn den ellers ville vært – husstander som faktisk har relativt god økonomi i det aktuelle kvartalet kan likevel få utbetalt bostøtte. Man kan imidlertid også peke på en positiv sideeffekt av en slik forsinkelse i reaksjonen på forbedringer i inntektsforholdene: Den negative insentiveffekten knyttet til avtrappingen av bostøtten mot (stigende) inntekt må antas å bli svakere når

effekten på denne måten blir forsinket. Familier som overveier å øke sitt arbeidstilbud vil i hvert fall for en periode kunne regne med å beholde gevinsten, før avtrappingen og den høye effektive marginalbeskatningen setter inn (se diskusjonen i Barr, 1998: 244–247). En annen «positiv» konsekvens av tidsforskyvningen er at den bidrar til å sørge for at ordningen blir forbeholdt personer og hushold der lavinntektsproblemene er av mer langvarig karakter. I situasjoner med mer kortvarige svikt i inntektsgrunnlaget er sosialhjelp antakelig den mest adekvate løsningen.

Problemet med å bruke forholdsvis «gamle» inntektsopplysninger i forbindelse med utmåling av bostøtte har antakelig vært av mindre betydning frem til i dag, ettersom en del av de tradisjonelle målgruppene for bostøtten – særlig pensjonistene – har forholdsvis konstante inntektsforhold over tid. Når målgruppen for bostøtteordningen utvides til eventuelt å gjelde alle husstander med lav inntekt i kombinasjon med høye bostøttegifter, kan dette spørsmålet få større aktualitet. Særlig i gruppen unge enslige, der vi finner mange personer med svært lave inntekter, er det erfaringsmessig en forholdsvis stor inntektsmobilitet. Dermed vil en fortsatt tidsforskyvning mellom grunnlaget for prøving og den faktiske tildelingen av bostøtte få større betydning – både på godt og vondt.

Når det gjelder selve det inntektsbegrepet som brukes ved den økonomiske behovsprøvingen, skal som hovedregel den såkalte personinntekten legges til grunn. Personinntekt er summen av lønnsinntekt, inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet og skattepliktige trygdeytelser. I de tilfeller der personinntekten er lavere enn alminnelig inntekt, med tillegg for minstefradraget, skal derimot den siste legges til grunn. Alminnelig inntekt er summen av alle skattepliktige inntekter (inklusive kapitalinntekter) minus ligningsmessige fradrag. Generelt kan man si at den alminnelige inntekten blir størst i de tilfeller der brutto kapitalinntekt er større enn summen av husstandens fradragsberettigede utgifter.

I begge tilfeller er det altså inntekt før skatt som brukes ved inntektsprøvingen, og ikke-skattepliktige stønader som barnetrygd og grunn- og hjelpestønad blir ikke regnet med. Likviditeten til husstanden påvirkes imidlertid i høyeste grad av hvor mye husstanden betaler i skatt, og hvor mye den mottar i form av ikke-skattepliktige stønader. Dermed fremstår begge de inntektsbegrepene som brukes ved utmålingen av bostøtte, som mindre relevante mål på levestandard og likviditet i husholdet.

Dertil kommer at de gjeldende regler har implikasjoner for behandlingen av kapitalinntekter og av fradragsberettigede utgifter som forekommer vilkårlige. For en husstand uten kapitalinntekter vil ikke fradragsberettigede utgifter få noen betydning for utmålingen av bostøtte – siden

personinntekten for en slik husstand alltid vil være størst. For en husstand med kapitalinntekter vil derimot den alminnelige inntekt kunne være størst, og de fradragsberettigede utgiftene vil telle (føre til reduksjon i inntektsbegrepet som brukes ved utmåling av støtte) hvis og så lenge de ikke overstiger kapitalinntektene.¹⁹ Tilsvarende gjelder det at kapitalinntekter blir brakt inn ved utmålingen av bostøtte, men bare hvis og så lenge de overstiger summen av husstandens fradragsberettigede utgifter.

En alternativ løsning vil være å bruke en variant av «inntekt etter skatt» tilsvarende det inntektsbegrepet vi har brukt i deler av kapittel 4 og 5. Et slikt inntektsbegrep er umiddelbart relevant som likviditetsmål. Vi forutsetter da at den skatten som husstanden har betalt blir trukket fra, og at ikke-skattepliktige ytelser som barnetrygd mottatt av husholdet blir lagt til.²⁰

Hvis behovsprøvingen baseres på et slikt inntektsbegrep, vil man – i tillegg til en større treffsikkerhet i forhold til husstandens faktiske likviditets-situasjon – kunne oppnå å dempe problemene med svært høye effektive marginalsatterater. Mens den samlede marginalsatten med det nåværende systemet er lik summen av avtrappingsraten for bostøtten og marginalsatten i det aktuelle inntektsintervallet, vil marginalsatteffekten av selve bostøtten med en slik endring bli lik avtrappingsraten ganget med 1 minus den marginale skatteraten. Den samlede effektive marginalsatteraten kan dermed ikke komme til å overstige 100 prosent. Til gjengjeld vil selvfølgelig avtrappingsintervallet i realiteten bli lengre hvis den samme formelen for avtrapping brukes i forhold til «inntekt eller skatt» i stedet for i forhold til bruttoinntekt.

Så lenge utmålingen av bostøtte skjer på basis av siste godkjente ligning, er det ikke noe praktisk til hinder for å gå over til å bruke «inntekt etter skatt» som basis for inntektsprøvingen. Hvis man derimot ønsker å gå over til å utmåle bostøtten på basis av den aktuelle inntekten til husholdet, står man overfor det praktiske problemet at «inntekt etter skatt» ikke er kjent og kan være vanskelig å estimere. Slike problemer kunne imidlertid løses ved å foreta et estimat som eventuelt ble korrigert etterfølgende i forbindelse med ligningen og skatteoppgjøret for det aktuelle året.

¹⁹ Det betyr at renter betalt på et eventuelt boliglån faktisk teller dobbelt ved utmåling av bostøtte: de fører til reduksjon av alminnelig inntekt (som er grunnlag for inntektsprøvingen) samtidig som de inngår i den stønadsberettigede bostøtten.

²⁰ Vi har tidligere argumentert for å utelate grunn- og hjelpestønad fra det inntektsbegrepet som brukes i analyser av fattigdom og økonomisk velferd. Tilsvarende argumenter kunne fremmes i forhold til barnetrygden, men da måtte man samtidig foreta justeringer i den ekvivalensskalaen som brukes ved omregning til forbruksenheter.

7 Konklusjoner

De kategoriske avgrensningene som gjelder i dagens bostøtteordning, betyr i praksis at bare et mindretall av befolkningen faller utenfor ordningen. Bare husstander som består av personer i yrkesaktiv alder uten barn som ikke mottar trygdeytelser og som ikke er langtidsmottakere av sosialhjelp, er helt ekskludert fra ordningen. Analysene i denne rapporten har dokumentert at dette er en gruppe med et forholdsvis stort innslag av individer som oppfyller behovskriteriene for mottak av bostøtte: lav inntekt i kombinasjon med relativt høye boutgifter. Hvis bostøtten gjøres generell, slik at kravene til husstandens sammensetning blir helt avviklet, vil man derfor oppnå en vesentlig utvidelse av ordningens nedslagsfelt. På den annen side må vi anta at det i denne gruppen er et betydelig innslag av kortvarige overgangsproblemer som i liten grad er tilpasset bostøtteordningens formål om avhjelpning av behov av mer permanent karakter. Vi foreslår likevel at bostøtteordningen gjøres generell for å kunne fange opp de yngre enslige som har boustiftsproblemer av mer varig karakter.

Det er vanskelig å anslå presis hva en slik avvikling av de kategoriske avgrensningene i bostøtteordningen isolert sett vil kunne bety for det samlede antallet søkere og mottakere av bostøtte. Vi har for det første ikke mulighet for presist å identifisere hvilke hushold som eventuelt vil fylle kriteriene i det eksisterende regelverket. For det andre er det innenfor de ulike mottakergruppene et betydelig og varierende underforbruk av bostøtteordningen, noe som må antas også i en viss grad vil gjøre seg gjeldende for de eventuelle nye mottakerkategoriene. Det beste vi kan gjøre er derfor å foreta et enkelt regneeksperiment.

Vi har på bakgrunn av data fra levekårsundersøkelsen 2001 anslått at 35 prosent av husholdningene med 24 prosent av individene faller utenfor de kategoriske avgrensningene som gjelder i dag. Innen denne gruppen har vi videre i kapittel 4.3 (tabell 4.27a og b) sett at andelen som lever i hushold med en kombinasjon av lav inntekt (fattigdom eller nær-fattigdom) og en høy relativ boutgiftsbelastning er omtrent den samme som i befolkningen som helhet.

Hvis man derfor antok at mottaksraten (andelen av de som etter våre kriterier har behov for bostøtte, og de som faktisk søker og mottar støtte) ville bli den samme for denne gruppen som for de eksisterende målgruppene, skulle man forvente at antallet mottakerhushold vil komme til å øke noenlunde proporsjonalt med utvidelsen av personkretsen. Det vil i tilfelle si

at antallet mottakerhushold kan forventes å øke med vel 50 prosent (35 prosent / 65 prosent), mens økningen målt ved antallet individer i de aktuelle husholdene blir på litt i overkant av 30 prosent (24 prosent / 76 prosent).

Det er imidlertid flere grunner til å tro at dette anslaget er for høyt. Som nevnt er antakelig en betydelig andel av de lavinntektsproblemene som kan observeres i denne gruppen, av midlertidig karakter, slik at de ikke – verken i teori eller praksis – berettiger til mottak av bostøtte. Det er videre grunn til å tro at det eventuelle underforbruket av bostøtte vil være forholdsvis stort for denne gruppen sammenlignet med de eksisterende mottakergruppene.

En eventuell utvidelse av bostøtteordningen til å omfatte alle typer av husstander vil etter vår oppfatning aktualisere en kritisk gjennomgang av det eksisterende regelverket for utmåling av bostøtte. Den viktigste innvendingen som kan rettes mot de gjeldende utmålingsreglene, er at ordningen er mindre sjenerøs for større hushold sammenlignet med en-personshushold. Enslige hushold kan etter dagens utmålingsregler være berettiget til bostøtte selv om deres inntekt langt overstiger den respektive fattigdomsgrensen, slik den normalt blir definert. For store barnefamilier, derimot, vil retten til å motta bostøtte falle bort lenge før husstanden har en inntekt som bringer dem ut over den aktuelle fattigdomsgrensen. Vi foreslår derfor at utmålingsreglene ut fra husholdsstørrelse endres for å oppnå et større grad av samsvar med gjengse antagelser om variasjon i levekostnader i hushold av ulik størrelse.

Et annet problem er kompleksiteten i utmålingsreglene og her ikke minst den progressive avtrappingen av bostøtte mot inntekt. Det er grunn til å tro at kompleksiteten i regelverket bidrar til et ikke ubetydelig underforbruk av ordningen. Den progressive avtrappingen gir dessuten opphav til svært høye effektive marginalsatterater i visse inntektsintervaller. Vi vil derfor anbefale at man overveier innføring av et enklere regelverk for prøving mot inntekt med proporsjonal avtrapping. Vi anbefaler videre i denne forbindelse å ta i bruk et mål på netto inntekt tilsvarende «inntekt etter skatt» som basis for inntektsprøvingen. Et slikt inntektsbegrep gir etter vår oppfatning et mer adekvat uttrykk for husholdets likviditet, og man unngår problemer som dobbelt subsidiering av renteutgifter på boliglån og svært høye kumulerte marginalsatterater.

Vi har drøftet problemet med at de inntektsopplysningene som brukes lett kan bli foreldede og også delvis irrelevante. På den annen side er det svært få som krever å få oppdatert sine inntektsdata. Dersom bostøtten gjøres generell og dermed for eksempel også skulle inkludere yngre enslige, vil problemet med foreldede inntektsproblemer bli mye større. Dette kan

være et argument for å beholde dagens ordning med «gamle» likningsdata. De problemene som fortsatt er der etter to–tre år, vil sannsynligvis være problemer av så varig karakter at bostøtten er en adekvat ordning. Mer midlertidige overgangsproblemer kunne da eventuelt «forbeholdes» sosialhjelpen.

Det er innarbeidet et storbytillegg i bostøtteordningen. Det synes som om dette tillegget, i det minste for Oslos del, ikke er tilstrekkelig stort til å utlikne de faktiske forskjellene i boutgifter mellom storbyer og resten av landet. Hvor mye større tillegget måtte være for å gi full kompensasjon for de geografiske forskjellene i boutgifter lar seg vanskelig besvare presist, og det kan være flere grunner til at man ikke i praksis bør ta sikte på å gi full kompensasjon. For det første er det store forskjeller innad i storbyene – og da ikke minst i Oslo – slik at et høyt fast tillegg lett kan få urimelige utslag. For det andre er det en fare for at store økninger i taket for godkjente boutgifter i storbyene vil kunne påvirke prisene – og da ikke minst på de delene av utleiemarkedet der aktuelle og potensielle bostøttemottakere står for en vesentlig del av etterspørselen. Et åpenbart vilkårlig trekk ved dagens ordning er at satsen for storbytillegget er den samme (5 000 kroner) uansett størrelsen på husholdet. Vi vil derfor foreslå en moderat økning i storbytillegget for større hushold som gjennomføres i forbindelse med at tillegget gjøres proporsjonalt med det generelle taket for godkjente boutgifter til de respektive husholdsstørrelser.

Bostøtte er i økende grad støtte til leietakere, med leietakere i kommunale utleieleiligheter som den gruppe som oftest får bostøtte. Med dagens utleietilbud er det et spørsmål hvorvidt dette tilbudet gir gode og hensiktsmessige boliger. Det viser seg for eksempel at yngre enslige har størst problemer med å etablere seg som eiere. Selv om bostøtte skulle bidra til privat formuesoppbygging, ser vi det likevel som fornuftig at støtten i større grad blir støtte som gjør det mulig å beholde en eierbolig. Dersom bostøtten gjøres generell, bør bostøtte aktivt koordineres med tiltak som letter boligetablering.

Summary

The official objective of the Housing Allowance is 1) to make sure that low income groups among the elderly, disabled and families with children are able to acquire or maintain a good and suitable dwelling and 2) to contribute to level out inequalities in living conditions among pensioners caused by differences in expenditures on housing. In contrast to most other social security transfers, the Housing Allowance is based on means testing. At the same time, its character of a well defined and standardized social right sets the Housing Allowance apart from the discretionary system of Social Assistance.

In order to be eligible, total household income must not exceed a certain upper threshold, and only housing expenditures up to a certain limit are allowed to enter the benefit formula. Differences in the prize of housing between rural and urban areas are compensated for by allowing people living in the bigger cities a higher limit on housing expenditures. In addition to these aspects of income testing, coverage is restricted to specific groups of the population. The age of household members is the most important criterion. All households with members aged 65 and above are covered, and so are households with children below the age of 18. Coverage is in addition granted to households with member that are in receipt of social insurance benefits. Today approximately 65 percent of the total population of households satisfies one or more of the conditions for coverage. Households belonging to the categories that are covered tend to be larger than the households that are excluded from coverage (mainly prime age singles and couples without children). Therefore it is estimated that approximately 76 percent of the Norwegian population belong to one of the covered categories of households.

In chapter 4 of the report, the joint distribution of the quality of housing, expenditures on housing, household income and the share of total household incomes going to housing is described on the basis of data from the 2001 Standard of Living Survey. As could be expected, we find that the quality of housing varies systematically with household income and with the type of tenure (ownership versus renting). Further we find that the relative cost of housing (share in total income) is highest for household with low gross income, although also many high income households spend a high proportion of their income on housing. Housing expenditures take up a

higher share of total income among younger than among older households, it is higher among renters than among owners, and it is higher in big cities than in small towns and rural areas. One of the groups with a high proportion of household showing a combination of low income and relative high housing expenditures is single persons in the age group between 16 and 44 years. According to the present statutes of the Housing Allowance people on this group are excluded from receiving benefits, unless they are in receipt of specific types of social insurance benefits.

We further made an attempt to assess the need for a potential general Housing Allowance (without the presently existing categorical limitations) based on a specified set of criteria concerning (low) income and (high) housing expenditures. Following the Government's recently published 'Tiltaksplan mot fattigdom' (Action Plan against Poverty), we use 50 percent of median income as our poverty indicator and as our main criterion for «low income». The concept of income used is «income after taxes paid», while deducting some non-taxable social transfers (transfers that are meant to compensate for specific expenditure need among the disabled [Grunn- og hjelpestønad], Social Assistance and Housing Allowance benefits). A range of different equivalence scales are used in the analysis, but we end up favoring the so-called «Square root» scale on the grounds that the distribution based on this particular scale appears to account for more of the variation in housing quality and the relative housing cost burden than distributions based on alternative scales.

It turns out that approximately 4 percent of the sample belong to households that are both income poor and having a relative housing cost burden in excess of (an arbitrarily set limit at) 17 percent. If we include people being in a situation of «near-poverty», a situation defined as having a household income in the range between 50 and 70 percent of the median income, the potential target group for a general Housing Allowance increases to a little less than 10 percent of the entire sample.

Lone parents and other one-adult households are strongly overrepresented in this potential target group, while older age pensioner couples, and prime age couples with and without children are underrepresented. Renters are strongly overrepresented, while a relatively small share of home owners belongs to the target group. Although income poverty is equally prevalent in rural and urban settings, the share of the population who in addition fulfill the criterion about a relatively high housing cost burden is much larger in the big cities.

Although families with children and owner occupiers are under-represented in the potential target group, they do take of a quite significant share of the target group. No less than 44 percent of the potential target group for a general Housing Allowance is made of individuals in families with children. At the same time it is shown that 27 percent of the potential target group belongs to household categories that are presently excluded from coverage.

Chapter 5 of the report contains an analysis of the incidence of the existing Housing Allowance. It is shown that an increasing share of the benefits go to renters. In the year 2000/2001, 62 percent of the recipients were renters. Among these renters, households living in dwellings own by municipalities are strongly overrepresented.

Analyses of targeting in terms of the criteria of need used in chapter 4 – income poverty combined with a relatively high cost burden – show that the existing Housing Allowance scores high on efficiency and while the performance is fairly poor with respect to effectiveness. It turns out that a third of the current recipients are in poverty while another third of the recipients belong to category in «near-poverty». Only a third of total expenditure goes to what appears to be non-poor households. On the effectiveness dimension – the propensity to reach all in need with sufficient support – the performance of the existing program is considerably less impressive. Among the group of the population that satisfies our criteria of poverty in combination with a high housing cost burden less than 25 percent actually receive benefits. Among the group in «near-poverty» the share in reception of benefits is less than 20 percent. Within the potential target group, the incidence of the Housing Allowance is relatively low among young single households (9 percent) and families with children (17 percent), while it is relatively high among single old age pensioners (38 percent).

The incidence of benefits among the potential target group is low in the big cities compared to the rest of the country. This is partly a result of the fact that the household categories that are complete excluded from coverage, are overrepresented in the urban centers. It also appears to contribute that the existing special provisions to compensate for the higher costs of housing in the urban centers, are insufficient. In the country as a whole 14 percent of the poor have housing expenditures that exceed the limits covered by the existing benefit rules. The equivalent figure for poor people residing in Oslo is 36 percent.

Chapter 6 contains a discussion of different aspects of the current benefit formula. Among other things it is pointed out that existing benefit

formula is excessively complex, that it leads to very high composite marginal tax-rates in certain intervals, and that the implicit equivalence scale is extremely unfavorable towards large families (with children) as compared to one-person households.

The conclusions and recommendations of the report are summarized in chapter 7.

Litteratur

Andersen, Arne Støtterup (2002): *Yngre på boligmarkedet 1987–1997*. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Rapport 2002/12

Barlindhaug, Rolf (1992): *Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 1980-årene*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 114

Barr, Nicholas (1998): *The economics of the welfare state*. Third edition. Oxford: Oxford University Press

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2001): *Dokumentasjon av inntektsstatistikken for personer og familier 1993–1998. En nærmere beskrivelse av inntektsvariabler til Folke- og bolig tellingen 2001*. Notater 2001/61. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Gulbrandsen, Lars (1997): *Vil det aldri ta slutt? Om veksten i nordmenns boligkonsum*. Paper til bostads- og urbanitetsforskningsseminariet. Institutet för bostadsforskning. Uppsala Universitet, Gävle, 22–24 oktober 1997

Gulbrandsen, Lars (1999): *Boligkonsum i et livsløps- og generasjonsperspektiv: fortsatt konsumvekst eller reduksjon?* Paper til bostads- og urbanitetsforskningsseminariet. Institutet för bostadsforskning. Uppsala Universitet, Gävle, 14–16 april 1999

Gulbrandsen, Lars (2002): Aldri har det vært så ille som akkurat nå. Om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, årgang 2, nr. 1, ss: 33–50

Gulbrandsen, Lars og Åsmund Langsether (2003): Oslo Kommune på ville veier? *Aftenposten Aften*, 17. mars

Gulbrandsen, Lars & Hans-Christian Sandlie (2001): *Housing consumption in Norway. New trends among young Norwegians?* Paper presented at the conference Housing and Urban Development in New Europe, Pultusk, Polen 25–29 juni 2001

Langsether, Åsmund, Lars Gulbrandsen og Erling Annaniassen (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettvern*. Oslo: NOVA Rapport 2/03

Norges Offentlige utredninger 2002:2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*

Nordvik, Viggo (1996): Mot et mer ustabilt leiemarked. *Samfunnsspeilet* 4/96. s 15–18

Nordvik, Viggo og Espen Paus (1996): Hva koster det å bo? *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Årgang 37, nr. 3 ss: 392–405

Oddum, Jan (2000): *Bostøtte og boligkonsum*. Oslo: Husbanken

Oslo Kommune – Virkemiddeletaten (2002): *Leiepriser i det private markedet for bostøttemottakere*

- Ritakallio, Veli-Matti (2003): The Importance of Housing Costs in Cross-National Comparisons of Welfare (State) Outcomes. *International Social Security Review* 56: 81–101
- Rødseth, Asbjørn (1987): Bustadsmarknaden – utviklingstrekk og verkemåte. *Sosialøkonomen*, nr. 11. ss: 8–16
- Stamsø, Mary Ann (2002): Økonomisk sosialhjelp og boligmarkedet – boutgifter og fordelingsprinsipper. *Tidsskrift for velferdsforskning*, årgang 5, nr. 4: 182–193
- Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby. *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288
- St. meld. nr. 50 (1998–99): *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*
- St. meld. nr. 6 (2002–2003): *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St. meld. nr. 1 (2002–2003): *Nasjonalbudsjettet 2003*
- St. prp. nr. 1 (2002–2003): Kommunal og regionaldepartementet
- Veit-Wilson, John (1998): *Setting adequacy standards. How governments define minimum incomes*. Bristol: The Policy Press
- Vågane, Liva (2002): *Samordnet levekårsundersøkelse 2001 – tversnittsundersøkelsen*. Dokumentasjonsrapport. Statistisk sentralbyrå. Notater 2002/56
- Wessel, Terje (1999): *Levekår og ulikheter i norske storbyer*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 258
- Whiteford, Peter & Steven Kennedy (1995): *Incomes and living standards of older people*. Department of Social Security Research Report No. 34. London: HMSO
- Åhrén, Per (2001): Kapittel 9 Bostadsbidrag. I *Boende og bostadspolitik i Norden*. Nord 2001:27. København: Nordisk Ministerråd

Vedlegg:

Oversikt over desilverdiene for de ulike inntektsmål som er benyttet i rapporten

Samlet inntekt uten bostøtte

1. 105 480
2. 171 602
3. 225 505
4. 278 287
5. 345 262
6. 415 681
7. 497 376
8. 577 275
9. 724 377

Samlet husholdsinntekt

1. 109 446
2. 171 602
3. 226 014
4. 279 154
5. 345 360
6. 416 038
7. 497 856
8. 577 275
9. 724 378

Samlet husholdsinntekt etter skatt uten bostøtte

1. 97 366
2. 140 898
3. 180 452
4. 217 280
5. 259 726
6. 312 011
7. 366 040
8. 422 587
9. 508 755