

Bostøttens egenandelsberegning

– forankring i underliggende prinsipper

Kim Christian Astrup & Axel West Pedersen

BOVEL-notat 2/24
HOUSINGWEL Working Paper 2/24



Om Senter for bolig- og velferdsforskning - BOVEL

BOVEL er et senter ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA er vertsinstitusjon. Lavinntektsgrupper på boligmarkedet, den kommunale boligsektoren og effekter av offentlig politikk er blant senterets viktigste forskningstemaer i perioden 2022 til 2024. BOVEL har et faglig tyngdepunkt i kvantitative registerbaserte analyser, men vil også gjennomføre kvalitative studier, surveyundersøkelser og forskningsprosjekter som kombinerer ulike datasett og metoder. Senteret finansieres hovedsaklig av Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet har en opsjon på forlengelse av senterets drift i fem år. I tillegg til SVA-instituttene NIBR, AFI og SIFO har BOVEL følgende partnere: Frischsenteret, Fafo, VID vitenskapelig høyskole, Nord Universitet, Nordlandsforskning, Institutt for samfunnsforskning.

Om BOVEL-notat

BOVEL-notater (*HOUSINGWEL Working Papers*) er kvalitetssikrede foreløpige rapporter fra pågående eller avsluttede forskningsprosjekter. Notatene publiseres på BOVELs nettsider [BOVEL - Senter for bolig- og velferdsforskning \(oslomet.no\)](https://www.oslomet.no/bovel) samt i vitenarkivet ODA ved OsloMet. De vil ofte bearbeides til vitenskapelige artikler, bokkapitler eller andre publikasjoner.

Henvendelser vedrørende notatene kan rettes til:

Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
E-post: postmottak-nova@oslomet.no

Forord

Notatet er skrevet av Kim Christian Astrup (NIBR) og Axel West Pedersen (NOVA). Vi vil takke Husbanken for godt og smidig samarbeid om prosjektet.

Vi har mottatt gode og konstruktive kommentarer til tidligere utkast av notatet fra Andreas Fjelltoft og Viggo Nordvik. Jardar Sørvoll har gitt verdifulle innspill som medlem av prosjektgruppen og som ansvarlig for den interne kvalitetssikringen av notatet. Til slutt vil vi rette en spesiell takk til Per Åhrén for å ha tatt seg tid til å dele av sine store kunnskaper om bostøtten med oss. Ingen av disse er ansvarlig for det som måtte gjenstå av feil og mangler.

Oslo 11.12.2023

Kim Christian Astrup og Axel West Pedersen

Innhold

Forord	3
Tabelliste.....	5
Figurliste.....	6
Sammendrag.....	7
1 Innledning - bakgrunn og problemstillinger	9
2 Den norske bostøtteordningen.....	11
2.1 Bostøttens funksjoner og utvikling	11
2.2 Oppbygging og egenandelens betydning	13
2.3 Bostøttens institusjonelle kontekst: det norske inntektssikringssystemet.....	14
2.3.1 De inntektserstattende trygdene.....	14
2.3.2 Økonomisk sosialhjelp.....	17
2.3.3 Inntektssupplerende stønader	19
2.4 Relevante bostøtteordninger i Sverige og Danmark	20
3 Bostøttens rasjonale og utledning av prinsipielle hensyn ved ordningens utforming .	23
3.1 To teoretiske perspektiver	24
3.1.1 Boligkonsum som prioritert gode (“merit good”)......	25
3.1.2 Eksogen variasjon i boutgifter	27
3.1.3 Forholdet mellom de to perspektivene.....	28
3.2 Bostøttens rolle i inntektssikringssystemet	28
3.3 Nærmere om begrepet lave inntekter og høye boutgifter.....	30
3.4 Marginaleffekter og arbeidsdisinsentiver	32
3.5 Oppsummering av grunnprinsipper	34
4 Analyse og drøfting.....	36
4.1 Dagens egenandelsberegning i lys av underliggende prinsipper	37
4.2 Tiltak for å skape en mer prinsipielt forankret egenandelsberegning	40
4.3 Forslag til omlegging og analyse av konsekvenser.....	41
4.3.1 Enslige husstander.....	44
4.3.2 Enslig forsørger med to barn	48
4.3.3 Et par med tre barn	51
4.4 Oppsummering og avsluttende diskusjon	53
Litteratur	56

Tabelliste

Tabell 2.1: Hovedtrekk ved utmålingsreglene til sentrale inntektserstattende trygdeordninger	15
Tabell 2.2: Oversikt over bostøtteparametere i danske og svenske bostøtteordninger.	20
Tabell 4.1: Oversikt over bostøtteparametere i alternativ variant av egenandelsberegning	42

Figurliste

Figur 4.1: Oversikt over anvendt analytisk tilnærming til bostøttens egenandelsberegning	37
Figur 4.2 : Egenandel ved ulike inntektsnivåer for en enslig husstand i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. Dagens ordinære modell og dyrtidsmodell livsoppholdsmodell sammenlignet med alternativ modell. 2023.....	45
Figur 4.3 Utbetalt bostøtte per år etter ulike inntektsnivåer, for ulike bostøtte-modeller, ordinær, dyrtid og alternativ, for en enslig husstand i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	46
Figur 4.4: Implisitte marginalsatterater etter inntekt for ulike bostøttemodeller. Enslig husstand i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	47
Figur 4.5: Egenanden ved ulike inntektsnivåer for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for en enslig forsørger med to barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	48
Figur 4.6: Utbetalt bostøtte per år etter ulike inntektsnivåer, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for en enslig forsørger med to barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	49
Figur 4.7: Implisitte marginalsatterater etter inntekt, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for enslig forsørger med to barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	50
Figur 4.8: Egenanden ved ulike inntektsnivåer for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for par med tre barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023. 51	51
Figur 4.9: Utbetalt bostøtte per år etter ulike inntektsnivåer, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for par med tre barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	52
Figur 4.10: Implisitte marginalsatterater etter inntekt, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for par med tre barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.....	53

Sammendrag

Formålet med prosjektet har vært å legge frem forslag til et mer prinsipielt begrunnet og forankret system for egenandelsberegning i bostøtteordningen. I notatet drøftes hva de relevante underliggende prinsippene kan være ut ifra ulike teoretiske betraktninger, og hvilke implikasjoner disse prinsippene vil kunne ha for utformingen av bostøtteordningen.

I løpet av de siste tiårene har bostøttens rolle i fattigdomsbekjempelsen blitt styrket. Notatet argumenterer for å videreføre denne utviklingen samtidig som det understrekes at bostøtten i bekjempelsen av fattigdom må spille sammen med de inntektserstattende trygdene. Bostøtten skal ikke løse fattigdomsproblemene på egen hånd, men ta opp funksjoner i blindsonene til de inntektserstattende trygdene: den manglende prioritering av boligkonsum, en manglende kompensasjon for eksogen variasjon i boutgifter og en manglende kompensasjon for variasjon i størrelse og sammensetning på det aktuelle husholdet.

Mens Bostøtteutvalget i sin rapport fra 2022 «*Bostøtten- opprydning og forankring*» foreslo å legge bostøtten tettere opp mot sosialhjelpen, argumenteres det i notatet for at nedslagsfeltet for ordningen heller bør skyves noe oppover i inntektsfordelingen slik at ordningen i større grad gjøres relevant for mottakere av minsteytelser i trygdesystemet og for grupper med lave lønnsinntekter. Dette krever at bostøtten får en mildere avtrapping mot økende inntekt. Dermed elimineres tilløpene til fattigdomsfeller og reduseres marginalvirkningene av bostøtteordningen samtidig. Det argumenteres videre for å justere ekvivalensvektingen i ordningen slik at den i høyere grad enn i dag blir relevant for barnefamilier med inntekter rundt grensen for lavinntekt/fattigdom.

Den teoretiske diskusjonen og diskusjonen av bostøttens plass i det samlede inntektssikringssystemet munner ut i formuleringen av de følgende prinsipper som bør være retningsgivende for utformingen av egenandelsberegningen og dermed inntektsprøvingen av bostøtten:

1. Det bør i ordningen settes minimumskrav til nivået på boutgiftene for å motta bostøtte.
2. Inntektsprøvingen av bostøtteordningen må innrettes slik at ordningen er relevant for mottakerne av folketrygdens minsteytelser (hvis de samtidig har høye boutgifter)
3. Friinntektsgrensene som brukes ved inntektsprøvingen av bostøtteordningen må baseres på ekvivalensvekter som ikke skiller seg dramatisk fra vektene i EU60
4. Inntektsprøvingen av bostøtteordningen bør ikke stoppe før inntekten ligger over den relevante EU60 fattigdomsgrensen for den aktuelle husholdstypen
5. Avtrappingen av bostøtte mot inntekt må ikke være for bratt og den tilhørende implisitte maksimalskatten bør ikke bli høyere enn 20%.

Notatet avsluttes med fremleggingen av et forslag til parametere for en modifisert egenandelsberegning i tråd med disse prinsippene og med en drøfting av hvilke konsekvenser den foreslåtte omlegging vil ha for bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordelingen, fordelingsvirkninger, samt marginalvirkninger på inntekt og arbeidsdisincentiver for ulike husholdstyper. Konklusjonen er at det er fullt mulig å reformere bostøtten i tråd med de prinsipper som beskrives i notatet uten at det medfører en radikal økning av ressursbruken på ordningen.

Prosjektet er gjennomført under paraplyen til BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning, og er en del av senterets pågående forskning på utfordringer ved å måle velferdsutfall i boligsektoren og de underliggende normative og teoretiske spørsmål dette reiser (Sørvoll et al., 2022).

1 Innledning - bakgrunn og problemstillinger

I 2020 nedsatte regjeringen et ekspertutvalg som skulle gjennomgå og evaluere bostøtteordningen med henblikk på måloppnåelse og samspill med andre offentlige virkemidler. I tillegg skulle utvalget drøfte og foreslå endringer i dagens ordning, men også vurdere muligheter for og hensiktsmessigheten av alternative innretninger av bostøtten. I mai 2022 forelå ekspertutvalgets rapport *Bostøtteopprydding og forankring* (Ekspertgruppe, 2022), som navnet antyder pekte den særlig på behovet for opprydding og forankring i underliggende prinsipper.

Utvalget viktigste og mest omfattende endringsforslag gikk på bostøttens egenandelsberegning. Bostøtteordningen er i korthet bygd opp gjennom en såkalt gap-formel: $\text{bostøtte} = (\text{boutgifter} - \text{egenandel}) \times \text{dekningsgrad}$, hvor bostøtten utmåles som en andel av differansen mellom tillatte boutgifter og egenandelen. Egenandelen er altså andelen av boutgiftene som husstanden forventes å dekke selv, og den beregnes med utgangspunkt i informasjon om husstandens sammensetning og inntekt.

I dagens system har egenandelen en fast nedre grense uavhengig av husstandens inntekt, mens den trappes opp mot den delen av inntekten som overstiger et visst minstenivå – først proporsjonalt og deretter progressivt. Det at egenandelen øker med inntekt gjør bostøtteordningen til en inntektsprøvet stønad, og utformingen av egenandelsberegningen (i kombinasjon med fastsettelse av boutgiftstaket) avgjør hvor i inntektsfordelingen ordningen slår inn.

Ekspertgruppen foreslår på sin side helt å fjerne det såkalte basisleddet i egenandelsberegningen og å knytte opptrappingen av egenandelen (og dermed avtrapningen av bostøtten) mot inntekt til det beløpet husholdet har igjen etter å ha dekket utgiftene til et tilfredsstillende livsopphold (som definert ved de veiledende statlige satser for stønad til livsopphold i sosialhjelpen). Utvalget argumenterer for at deres forslag har 1) en mer fornuftig innebygget ekvivalensskala slik at ordningen bedre vil ivareta hensynet til store familier, 2) at den foreslåtte modellen ikke gir opphav til svært høye implisitte marginalsatterater og dermed at den i mindre grad gir disensentiver til økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant mottakerne og 3) at ordningen generelt vil bli bedre målrettet mot hushold som har så lave inntekter at de ikke samtidig kan dekke sine boutgifter og oppnå et tilfredsstillende livsopphold.

Det ligger innebygget i det siste punktet at utvalget ikke ser noe rasjonale i å operere med et absolutt bunnfradrag ved beregningen av egenandelen. Utvalget legger til grunn at begrepet «høye boutgifter» i formålsparagrafen i Bostøtteloven konsekvent skal forstås relativt til inntekten slik at bostøtten skal gi kompensasjon for boutgifter som truer med å gå på bekostning av husholdets evne til å dekke et tilfredsstillende livsopphold. Utvalgets forslag innebærer at bostøtten knyttes nært

til prinsippene for tildeling og utmåling av sosialhjelp, mens mottakere av diverse trygdeordninger og andre lavinntektsgrupper lett vil kunne falle ut av ordningen.

Vi vil i dette notatet drøfte ulike modeller for egenandelsberegningen og dermed for reglene for tildeling og utmåling av bostøtte basert på informasjon om husstandens inntekter og boutgifter. Man kan si at utfordringen er å operasjonalisere formålsparagrafens to hovedkriterier: lav inntekt og høye boutgifter samt å vurdere ulike måter å kombinere disse hensynene i tildelings- og utmålingsreglene for bostøtten.

Dagens modell er ett alternativ, ekspertgruppens forslag fra 2022 er et annet alternativ, mens ambisjonen med dette notatet er å skissere og argumentere for et tredje prinsipielt forankret alternativ. Alle modellene har det til felles at størrelsen på bostøtten er en funksjon av husholdets inntekt, husholdets boutgifter samt husholdets størrelse og sammensetning. Måten disse variablene operasjonaliseres og veies sammen kan imidlertid variere. Vårt mål er altså å drøfte ulike måter å definere henholdsvis lav inntekt og høye boutgifter og å diskutere hvordan denne samveilingen kan utformes basert på et sett med prinsipielle hensyn. Vi prøver å forankre diskusjonene om hvordan bostøtten best kan utformes i en eksplisitt formulert teoretisk forståelse av bostøttens begrunnelse og funksjon.

I kapittel 2 beskrives dagens system for tildeling og utmåling av bostøtte og vi redegjør for den institusjonelle konteksten som bostøtteordningen inngår i. På slutten av kapitlet beskriver vi kort to bostøtteordninger i henholdsvis Danmark og Sverige som vi mener kan være relevante inspirasjonskilder for reformer av den norske bostøtten.

I kapittel 3 redegjøres det for det vi mener er relevante teoretiske perspektiver på bostøtten. Vi drøfter hva som er ordningens rasjonale og hvilke sentrale hensyn bostøtten bør ivareta. Kapitlet avsluttes med en utledning av et sett med prinsipper som kan legges til grunn for den følgende diskusjonen av utformingen av regelverket for inntektsprøvingen og egenandelsberegningen i bostøtten.

I kapittel 4 analyserer og drøfter vi dagens system for egenandelsberegning/inntektsprøving og ekspertutvalgets forslag med utgangspunkt i de foreslåtte prinsippene, og vi legger fram en alternativ skisse til reform av egenandelsberegningen med tilhørende konkrete parametere. Kapitlet avsluttes med en analyse av virkningene av det foreslåtte systemet på ordningens nedslagsfelt i inntektsfordelingen, fordelingsvirkninger og virkningene på insentivstrukturen.

2 Den norske bostøtteordningen

2.1 Bostøttens funksjoner og utvikling

Formålet med den statlige bostøtteordningen er å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. I 2022 var det 138 000 husstander, hvorav 44 520 barnefamilier, som mottok bostøtte og gjennomsnittlig bostøtteutbetaling per husstand per måned var på 2850 kroner (Husbankens årsrapport, 2022). Bostøtten er et av de mest sentrale virkemidlene i norsk boligsosial politikk (Sørvoll, 2011; 2022).

Den overordnede målsetningen i den norske boligpolitikken er at *alle skal bo trygt og godt*. Men innenfor et system hvor produksjon og fordeling av boliger i all hovedsak er overlatt til markedet, vil det være husstander som opplever et misforhold mellom deres økonomiske ressurser og tilbudet på et lokalt boligmarked, såkalte vanskeligstilte på boligmarkedet (Nordvik, 2005). Bostøtten er det virkemidlet som kanskje mest direkte adresserer denne markedsposisjonen, og bidrar til at husstander med lave inntekter også får muligheten til å skaffe seg og opprettholde en god bosituasjon. Bostøtten har imidlertid betydning også utover den boligsosiale politikken. Inntektsfattige husstander er i utgangspunktet sårbare og utsatte for ulike levekårsutfordringer. Husstander som opplever kombinasjonen av både lavinntekt og høye boutgifter er særlig sårbare. Det at bostøtteordningen retter seg direkte inn mot dette segmentet, innebærer at bostøtten kan betraktes som et sentralt virkemiddel både i bolig- og sosialpolitikken. I St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte* var et av hovedargumentene for å styrke bostøtteordningen at bostøtten ble betraktet som et effektivt virkemiddel for å redusere fattigdom: «*Bustøtta er eit effektivt verkemiddel for å motarbeide fattigdom fordi ho er retta mot dei som både har låg inntekt og høge buutgifter*». (s.5)

På denne måten uttrykker proposisjonen bostøttens grunnleggende funksjon som både et boligpolitisk og et fordelingspolitisk virkemiddel. Bostøtten er således en del av sikkerhetsnettet for husstander som av ulike årsaker opplever lave inntekter, enten i en kort periode eller over lang tid (Nordvik & Astrup, 2020). Bostøttens forsikringsfunksjon gjør at bostøttens samfunnsverdi ikke kan forstås utelukkende med referanse til dem som til enhver tid er inne i ordningen, men også med tanke på husstander som ikke er det, men som potensielt ville vært det dersom tilfeldige begivenheter hadde medført tilstrekkelig inntektstap eller boutgiftsøkning. I motsetning til andre ordninger i inntektssikringssystemet, gir også bostøtten incitament for lavinntektsgrupper til å øke sitt boligkonsum og på den måten få muligheten til en adekvat bosituasjon, uten at dette medfører uforholdsmessig stor boutgiftsbelastning. Oppsummert har bostøtteordningen dermed både en sosialpolitisk og en boligpolitisk funksjon.

Samtidig har omfanget av bostøtten de siste 10 årene fått et redusert nedslagsfelt

i inntektsfordeling. Over tid har andelen alderspensjonister og trygdemottakere gått betydelig ned, og parallelt med denne nedgangen har det vært en økning i antall bostøttemottakere med svært lav eller ingen inntekt (Nordvik & Astrup, 2020). I tillegg er det generelt færre som får støtte, og de som får, får mindre. Bostøtten har ikke holdt tritt med prisutviklingen i boligmarkedet, særlig ikke i de store byene (Nordvik & Astrup, 2020). I 2022 var 70 prosent av husstandene som fikk avslag på sine bostøttesøknader barnefamilier. Dette må sees på bakgrunn av at inntektsgrensene i bostøtteordningen fremdeles er langt under fattigdomsgrensen, særlig for store barnefamilier (Nordvik & Astrup, 2020; Nordvik et al., 2011). At inntektsprøvingen av bostøtten er særlig streng for store barnefamilier skyldes at de innbygde ekvivalensvektene for store hushold er vesentlig lavere enn i standard fattigdomsmål som EU60. Dette bidrar til at store barnefamilier ikke får bostøtte, evt. får relativt lavere utbetalinger sammenlignet med mindre hushold, selv om barnefamiliens inntektsnivåer ligger godt under EUs fattigdomsgrense.

En annen utfordring med ordningen er at om lag 75 prosent av husstandene som mottar bostøtte har boutgifter som ligger over taket for godkjente boutgifter. Dette redusere mottakernes muligheter og incitamentet til å bedre sine boforhold, som lenge har vært et av ordningens primære formål (Nordvik, 2015).

Hvorvidt disse endringene og herunder forskyvningen i bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordeling er problematisk eller ikke, er mindre grad diskutert i den norske boligforskningen. I internasjonal sammenheng er imidlertid den norske bostøtten nokså beskjedne både målt i kroner og målt i antall mottakere sammenlignet med tilsvarende ordninger i andre land i OECD-området (Sørvoll, 2011; Aarland & Sørvoll, 2021). I Danmark og Sverige mottok eksempelvis omkring 40 prosent av husholdningene i den nederste femtedelen av inntektsfordelingen bostøtte i 2018. Blant norske husholdninger i denne kategorien var til sammenligning under 15 prosent som fikk bostøtte i 2018 (Aarland & Sørvoll, 2021: 43-45). En del av forklaringen er at studenter uten barn er ekskludert fra bostøtten i Norge mens denne gruppen er inkludert i Danmark og Sverige. Det er likevel ikke uten videre opplagt hvorfor den norske bostøtten fortsatt er en relativt beskjedne ordning i internasjonal målestokk, særlig sammenlignet med våre sosialdemokratiske nordiske naboer som i mindre grad har en markedsbasert boligpolitikk. *A priori* kunne man kanskje tro det motsatte – at et land som kjennetegnes av ambisiøse velferds- og boligpolitiske målsettinger innenfor et markedsstyrt boligregime samtidig ville kreve en mer utbygd bostøtteordning.

Hvis vi tar boutgiftstakene i bostøtteordningen for gitt, vil bostøtteordningenes implisitte lavinntektsgrenser og nedslagsfeltet i inntektsfordelingen bestemmes av innretningen av egenandelsberegningen. Spørsmålet om hva en prinsipielt forankret egenandelsberegning innebærer kan dermed ikke løsrives fra den normative diskusjonen rundt hvilket nedslagsfelt i inntektsfordelingen bostøtten bør ha.

2.2 Oppbygging og egenandelens betydning

Den norske bostøtteordningen er i korthet bygd opp gjennom en såkalt gap-formel: $\text{bostøtte} = (\text{boutgifter} - \text{egenandel}) \times \text{dekningsgrad}$, hvor bostøtten utmåles som en andel av differansen mellom tillatte boutgifter og egenandelen. Egenandelen er altså andelen av boutgiftene som husstanden forventes å dekke selv, og beregnes med utgangspunkt i husstandens sammensetning og inntekt. Hvor stor egenandelen skal være er dermed et spørsmål om hvor stor andel av inntekten som det anses som rimelig at en husstand selv må bruke på boligkonsum ut ifra sitt inntektsnivå.

Egenandelberegningen består av tre elementer:

- i. En minste egenandel
- ii. Et lineært avkortningsledd
- iii. Et progressivt avkortningsledd

Inntektsbegrepet som brukes ved egenandelsberegningen er brutto inntekt omregnet ved hjelp av ekvivalensvekter der den første voksne i husstanden teller 1 mens ytterligere voksne teller 0,13 mens hvert barn i husholdet teller 0,15. Egenandelen har en fast nedre grense uavhengig av husstandens inntekt, mens den trappes opp mot den delen av inntekten som overstiger et visst minstenivå – først proporsjonalt og deretter progressivt. Innslagspunktet der det lineære avkortningsleddet starter er bestemt av en egen parameter og det samme gjelder for innslagspunktet for starten på det progressive avkortningsleddet. Det at egenandelen øker med inntekt gjør bostøtteordningen til en inntektsprøvet stønad, og utformingen av egenandelsberegningen (i kombinasjon med fastsettelse av boutgiftstaket) avgjør bostøttens implisitte lavinntektsgrenser og hvor i inntektsfordelingen ordningen slår inn. Egenandelsberegningens parametere ivaretar tre avgrensingsfunksjoner i samsvar med ordningens målgruppe om lave inntekt og høye boutgifter (jfr. bostøttelovens §1):

1. Avgrensning mot husstander med lave boutgifter (minste egenandel),
2. Avgrensning mot husstander som ikke har lave boutgifter, men der boutgiftene er lave i forhold til husstandens inntekt
3. Generell avgrensning mot høyere inntekter / inntektsøkninger

En normativ og prinsippbasert vurdering hvorvidt og i hvilken grad egenandelsberegningen faktiske ivareta sine avgrensingsfunksjon kan ikke besvares uten en prinsipiell diskusjon rundt avgrensningen av bostøttens målgruppe, og hvilket meningsinnhold begrepene «lave inntekter» og «høye boutgifter» bør ha. Et startpunkt for våre teoretiske betraktninger i kapittel 3 er at bostøtten ikke kan analyseres isolert, men bør sees sammenheng med den

velferdspolitiske funksjon den har i det øvrige velferd- og fordelingspolitiske virkemiddelapparat (Pedersen, 2023). Vi vil derfor i neste delkapittel gjøre nærmere rede for den institusjonelle kontekst for bostøtten.

2.3 Bostøttens institusjonelle kontekst: det norske inntektssikringssystemet

Folketrygden er hovedpilaren i det norske inntektssikringssystemet. De sentrale ytelsene i folketrygden er kategoriske sosialforsikringsordninger som gir erstatning for tap av lønnsinntekt i nærmere definerte behovssituasjoner hvorav de viktigste er arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alderdom. Den kommunale sosialhjelpen er arvtakeren etter den historiske fattighjelpen, men ordningen har over tid fått gradvis redusert betydning i takt med utbyggingen av det kategoriske trygdesystemet. Sosialhjelpen er i det norske systemet det ytterste sikkerhetsnettet som bare blir aktivert i de tilfeller der andre inntektskilder – inkludert de kategoriske trygdene – svikter.

Både de kategoriske trygdene og sosialhjelpen kan klassifiseres som *inntektserstattende overføringer*, altså overføringer som har til formål å gi erstatning for fravær av inntekt oppnådd gjennom arbeid eller eventuelt fra andre kilder. Felles for de inntektserstattende overføringer er at de ligger på et nivå som det forventes at mottakerne skal kunne leve av om andre inntektskilder svikter helt eller delvis.¹ Motsatsen er *inntektssupplerende overføringer* som er ment å gi et supplement til andre inntektskilder til individer eller husholdet med spesielt store behov. Barnetrygden, grunn- og hjelpestønad samt bostøtten er eksempler på inntektssupplerende ytelsener i det norske systemet. Ingen av disse ytelsene er på et nivå der de i seg selv kan erstatte fraværet av andre inntekter.

2.3.1 De inntektserstattende trygdene

De norske inntektserstattende trygdeordningene er som hovedregel basert på prinsippet om kompensasjon for tapt arbeidsinntekt og ytelsene er proporsjonale med den tidligere arbeidsinntekten opp til et tak som for de fleste av ordningene er satt til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).² Overgangsstønaden til enslige forsørgere og kvalifiseringsstønaden for deltakere i kvalifiseringsprogrammet hører til unntakene i den forstand at ytelsene ikke er gradert i forhold til tidligere lønnsinntekt (se tabell 2.1).

¹ Det betyr dog ikke nødvendigvis at ytelsene er tilstrekkelig høye til å løfte mottakerne ut av inntektsfattigdom/lavinntekt som definert ved for eksempel EUs fattigdomsindikator, Denne indikatoren trekker grensen ved en inntekt per forbruksenhet tilsvarende 60 prosent av medianinntekten i samfunnet (EU60).

² I det nye systemet for opptjening av alderspensjon stopper derimot opptjeningen ved et tak på 7,1G.

Som vist i tabell 2.1 opererer de fleste ordningene samtidig med en minsteytelse som kommer til utbetaling uansett hvor lav den tidligere lønnsinntekten har vært. Dette gjelder for samtlige av de inntektserstattende ytelsene i folketrygden bortsett fra sykelønnsordningen og arbeidsledighetstrygden. Sykepengeordningen og arbeidsledighetstrygden er også de eneste ordningene som stiller krav om forutgående deltakelse i arbeidsmarkedet for å ha rett til ytelser.

Minstenivåene i diverse trygdeordninger varierer fra litt i underkant av 2G i alderspensjonen (garantipensjonen i 2023), til godt i overkant av 2 G i uføretrygden. De relativt lave minstenivåene i alderspensjonen må sees i sammenheng med at det gjelder mildere skatteregler for alderspensjonistene som sørger for at de som bare har minsteytelsen å leve av ikke betaler inntektsskatt.

Tabell 2.1: Hovedtrekk ved utmålingsreglene til sentrale inntektserstattende trygdeordninger

	Krever forutgående deltakelse i arbeidsmarkedet	Gradert i forhold til tidligere lønnsinntekt	Minsteytelser	Barnetillegg
Sykepenger	Ja	Ja	Ingen	Ingen
Foreldrepenger	Nei ³	Ja	90 300 kr.	Ingen
Arbeidsledighets-trygd	Ja	Ja	Ingen	35 kr. per barn per dag
Arbeids-avklaringspenger	Nei	Ja	2G	35 kr. per barn per dag
Uføretrygd	Nei	Ja	Par: 2,28G Enslige: 2,48G	0,4G per barn per år
Overgangsstønad	Nei	Nei	2,25G	Ingen
Kvalifiseringsstønad	Nei	Nei	2G	Ingen
Alderspensjon	Nei	Ja	Par: 1,77G Enslige: 1,92G ⁴	Ingen

³ Det er her lagt til grunn at ordningen med engangsstønad ved fødsel fungerer som en slags minsteytelse i foreldrepengerordningen der det ikke stilles krav om forutgående deltakelse i arbeidsmarkedet.

⁴ Tallene refererer til verdien av garantipensjonen målt i G i 2023. Garantipensjonen sørger for minstesikringen i det nye opptjeningsystemet som gjelder for full for personer født i 1963 eller senere. Pensjonister som bor med en partner som ikke er pensjonist og som har lav inntekt får garantipensjon etter samme sats som enslige. Minstesikringen i det gamle opptjeningsystemet ligger på et vesentlig høyere nivå enn vist i tabellen, særlig for enslige pensjonister.

Det er normalt en betingelse for å motta en inntektserstattende trygd at mottakeren mangler lønnsinntekt,⁵ men de norske trygdene kommer som hovedregel til utbetaling uten generell økonomisk behovsprøving. Eventuelle kapitalinntekter og tilgang på ulike typer av formuesobjekter påvirker ikke retten til trygd.

De inntektserstattende trygdene er heldekkende inntektsoverføringer som lar det være opp til mottakerne å fordele pengene de mottar på ulike former for konsum.⁶ Det er dermed ingen prioritering av boligkonsum fremfor annet konsum i trygdenes utmålingsregler, og trygdesystemet skiller ikke mellom mottakere som av ulike grunner har spesielt høye eller spesielt lave boutgifter (det som vi i avsnitt 3.1.2 i notatet kaller for eksogen variasjon i boutgiftene).

Det norske trygdesystemet er dessuten som hovedregel strengt individorientert i den forstand at ytelsene som den enkelte har krav på, fastsettes uten å ta hensyn til om vedkommende er gift/samboende eller enslig og uten å ta hensyn til økonomien til en eventuell ektefelle eller samboer. Unntakene er uføretrygd og alderspensjon der enslige mottar litt høyere ytelse enn gifte/samboende.⁷ Individorienteringen er også i noen grad modifisert ved at det er knyttet barnetillegg til en rekke av trygdene. Det mest sjenerøse barnetillegget finnes i uføretrygden der tillegget er på 0,4G per barn per år. Dette tillegget er imidlertid behovsprøvd mot mottakerens egen og en eventuell ektefelles/samboers inntekt, mens de mer beskjedne barnetilleggene i arbeidsledighetstrygden og arbeidsavklaringspengeordningen tildeles uten økonomisk behovsprøving. Den generelle individorienteringen innebærer at de norske trygdesystemet bare i begrenset grad tar hensyn til variasjon i stordriftsfordeler mellom små og store hushold og til de økonomiske behovene som følger med det å ha forsørgeransvar for barn.

Selv om det norske trygdesystemet typisk gir minstesikring på et (i et internasjonalt perspektiv) forholdsvis høyt nivå, er det likevel ikke alltid slik at ordningene garanterer at mottakerne løftes opp over grensen for inntektsfattigdom/lavinntekt ifølge EUs fattigdomsindikator (EU60). For voksne par uten barn vil mottaket av (to) minsteytelser i trygdesystemet gjerne være tilstrekkelig til å ta husholdet og individene over fattigdomsgrensen for denne familietyper, mens det typisk ikke vil være tilfellet for enslige og for familier med

⁵ Etter pensjonsreformen i 2011 skiller folketrygdens alderspensjon seg ut fra de andre trygdene ved at mottaket ikke lenger er gjort betinget av at mottakeren står helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet.

⁶ Unntaket er de trygdene som opererer med barnetillegg som kan sies å gi en ex ante kompensasjon for de merutgiftene som følger med forsørgelsen av barn.

⁷ Dertil kommer selvfølgelig at selve hovedkriteriet for tildeling av overgangsstøtten er at mottakeren er eneforsørger.

barn.⁸

2.3.2 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er det ytterste sikkerhetsnettet for personer som ikke klarer å forsørge seg selv på andre måter – det vil si at de verken har tilstrekkelig arbeidsinntekt eller har rett på tilstrekkelige overføringer fra det kategoriske trygdesystemet. Det blir da også gjerne understreket at tildeling av sosialhjelp bare er ment å være en kortsiktig løsning i ekstraordinære situasjoner: NAV skriver for eksempel på sine hjemmesider: «Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig støtte du kan få hvis du ikke kan dekke nødvendige utgifter selv.»⁹

Det sentrale kriteriet for å motta sosialhjelp er at mottakeren ikke har tilstrekkelig inntekt fra andre kilder til å oppnå et forsvarlig livsopphold og til samtidig å dekke sine utgifter til bolig, inkludert lys og varme. Sosialhjelpen er en kommunal ytelse og kriteriene for tildeling og utmåling av sosialhjelp er meget vagt formulert i lovteksten (sosialtjenesteloven §18). De nærmere retningslinjer for kommunenes praktisering av ordningen er beskrevet i et rundskriv (Rundskriv om sosiale tjenester i NAV: R35-00¹⁰). Lovteksten og rundskrivet understreker at dette er en skjønnspreget ytelse der både tildeling og utmålingen av stønad og en eventuell vilkårssetting skal skje etter en individuell skjønsmessig vurdering.

Stønaden er sammensatt av tre elementer: 1) et sjablongmessig fastsatt beløp som skal dekke utgiftene til mat, klær og andre daglige utgifter (stønad til livsopphold). Her har Arbeids- og sosialdepartementet siden 2001 årlig publisert et sett med statlig veiledende satser for nivået på støtten til henholdsvis enslige voksne og til par og med tillegg for barn i ulike aldre. De fleste kommunene følger disse statlig veiledende satsene (Brandtzæg et al., 2006), men en del kommuner – herunder Oslo – opererer med egne satser. 2) I tillegg blir som hovedregel mottakerens faktiske boutgifter dekket fullt ut, inklusive utgifter til lys og varme. Sosialtjenesten kan imidlertid vurdere det slik at mottakeren bor for dyrt og dermed pålegge mottakeren å flytte til en egnet rimeligere bolig. 3) Beløp til dekning av ekstraordinære utgifter av ulike slag – for eksempel barnebursdager eller utskifting av varige forbruksgoder. Hva som må regnes for dekket gjennom de standardiserte sjablongmessige satsene for stønad til livsopphold og hva som kan regnes for ekstraordinære utgifter som dekkes særskilt, er opp til kommunene og i siste instans til saksbehandlerens individuelle skjønn.

Sosialhjelpen er - i motsetning til de inntektserstattende trygdene - en

⁸ Minstepensjonen for en enslig alderspensjonist ligger for eksempel klart under fattigdomsgrensen ved 60 prosent av medianinntekten per forbruksenhet i samfunnet, mens minstepensjonen for pensjonistektepar ligger på et nivå som overstiger fattigdomsgrensen for denne familietypen (NOU 2022:7, s. 246).

⁹ <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp>

¹⁰ https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5-6

husholdsorientert ytelse der hele husholdets situasjon hensyntas ved tildeling og utmåling. De aktuelle statlig veiledende satser for stønad til livsopphold¹¹ har en innebygget ekvivalensskala der første voksne har vekten 1, andre voksne har vekten 0,67 mens barn har vekter mellom 0,49 og 0,66 avhengig av alder. De implisitte ekvivalensvektene for støtten til boligkonsum er endogene siden denne delen av sosialhjelpen bestemmes *ex post* av de faktiske utgiftene. Man må imidlertid tro at stordriftsfordelene knyttet til boligkonsum er store og at de faktiske utgiftene til boligkonsum gjerne varierer mindre med husholdsstørrelsen enn andre former for konsum. Vi kan derfor si at den samlede innebygde ekvivalensskalaen i sosialhjelpen kan antas å ligne på den ekvivalensskalaen som ligger til grunn for EU60 – dog med den forskjellen at sosialhjelpen forutsetter at barn er omtrent like dyre som ekstra voksne.

Sosialhjelpsutbetalingene er i utgangspunktet på et vesentlig lavere nivå enn minsteytelsene i diverse trygdeordninger som vi har beskrevet i tabell 1. Mens minsteytelsene i trygdeordningene ligger på om lag 2 G, utgjør de statlige veiledende satser for stønad til livsopphold for en enslig voksen 7 550 kroner i 2023 noe som tilsvarer 0,76G på årsbasis. Det skal mye til for at vedkommendes refunderte boutgifter er så høye at den samlede sosialhjelpen kommer opp på 2G per år, men det kan skje i de store byene. For par der begge er trygdemottakere vil selvfølgelig differansen fra trygdesystemets minstenivå og ned til den aktuelle sosialhjelpssatsen bli enda større. Dermed kan vi konkludere at nivået på den sosialhjelpen ulike familietyper har rett til også typisk er lavere enn grensen for å bli klassifisert som fattig etter EU60 (for en analyse av sosialhjelpens fattigdomsreduserende funksjon, se Hatland og Pedersen 2006). Derimot kan det skje at mottakere av minsteytelse i trygdesystemet som lever i storbyområder med høye boutgifter kan ha rett til supplerende sosialhjelp. Det vil først og fremst gjelde for enslige og for foreldre med flere barn, siden trygdesystemets innebygde ekvivalensskala er spesielt ugunstig for disse husholdstypene.

Sosialhjelpen er strengt behovsprøvd i den forstand at det i prinsippet gjelder en 100 prosent avkorting av ytelsen mot husholdets andre inntekter. Den kommunale sosialtjenesten kan også be potensielle mottakere om å realisere diverse formuesobjekter før det kan komme på tale å motta sosialhjelp. Mens det tidligere var vanlig å avkorte stønaden mot inntektene fra barns arbeid i ferier og fritid og mot barnetrygd mottatt av husholdet, har dette nå blitt eksplisitt forbudt i lovteksten - §18 i sosialtjenesteloven. I inntektene som motregnes ved utmåling av sosialhjelp inngår også skattefrie overføringer som bostøtte og grunn- og hjelpestønad, mens det som nevnt ikke lenger er anledning til å motregne barnetrygden. Sett i forhold til bostøtten er altså sosialhjelpen den residuale ytelsen i den forstand at statlig bostøtte mottatt av husholdet motregnes ved

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-22023-statlege-rettleiande-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2023/id2986270/>

utmåling av sosialhjelpen.

Formelen for utmåling av sosialhjelp (S) kan skrives som følger: $S = \text{Maks}(0; (L + B + E - I))$, der L er den statlige veiledende sats for stønad til livsopphold, B er husholdets faktiske (netto) boligutgifter, E er husholdets anerkjente ekstraordinære utgifter i den aktuelle perioden, og I er husholdets disponible inntekter fra andre kilder. I kan også inkludere urealiserte formuesverdier.

Mens de inntektserstattende trygdeordningene gir en enhetlig stønad som husholdet selv kan velge å fordele mellom boligkonsum og annet konsum, har altså sosialhjelpen en innbygget bostøtteordning der husholdets faktiske boutgifter (inklusive utgifter til strøm og oppvarming) dekkes fullt ut, hvis husholdet ikke har penger igjen etter å ha dekket utgiftene til livsopphold. Utmålingsprinsippene i sosialhjelpen innebærer dermed en sterk opprioritering av boligkonsum vis-a-vis andre typer av konsum, og de sikrer samtidig de fattigste segmentene i det norske samfunnet full kompensasjon for en eventuell eksogen variasjon i boligutgiftene. Vi kan si at det implisitte inntektsbegrepet som behovsprøvingen av sosialhjelpen er innrettet mot er inntekt fratrukket de faktiske (netto) boutgiftene og altså inntekt som er igjen til annet konsum etter at boutgiftene er betalt. Også i sammenligning med dagens bostøtte gir sosialhjelpens innebygde bostøtte en sterk prioritering av boligkonsumet siden sosialhjelpens bostøtte i prinsippet opererer med en dekningsgrad på 100 prosent. På den andre siden er behovsprøvingen av sosialhjelpen bredere og strengere enn behovsprøvingen av bostøtten. Mottakerne av sosialhjelp kan for eksempel bli bedt om å flytte til et rimeligere sted hvis sosialtjenesten mener at boutgiftene er for høye.

2.3.3 Inntektssupplerende stønader

I tillegg til bostøtten må barnetrygden og grunn- og hjelpestønadene regnes som inntektssupplerende stønader. Barnetrygden skal bidra til å kompensere for utgiftene som følger med det å forsørge barn og bidra til en jevnere inntektsfordeling blant barnefamiliene. Grunnstønadene skal dekke nødvendige ekstra utgifter på grunn av varig sykdom eller funksjonshemming, mens hjelpestønadene skal hjelpe til betaling for ekstrahjelp som trengs i forbindelse med varig sykdom eller funksjonshemming. Felles for disse tre stønadene er at de tildeles uten økonomisk behovsprøving. Barnetrygden tildeles konsekvent *ex ante* slik at mottakerne ikke trenger å dokumentere at de faktisk bruker pengene på tiltak for sine barn. Den har stått stille i nominelle kroner i en årrekke fra 1996 og frem til 2019, og dens betydning for barnefamilienes inntektssituasjon har som følge av dette blitt sterkt redusert sammenlignet med tidligere (NOU 2017:6).

Bostøtten skiller seg dermed ut blant de inntektssupplerende stønader ved at den er utsatt for økonomisk behovsprøving og ved at den konsekvent blir tildelt *ex post* ut fra størrelsen på husholdets faktiske dokumenterte (bolig-) utgifter. Unntaket fra det siste prinsippet er den sjablonmessige refusjon for utgifter til oppvarming samt

driftsutgifter for boligeiere uten felleskostnader for bostøttemottakere som er alders- eller uførepensjonister.

2.4 Relevante bostøtteordninger i Sverige og Danmark

I både Sverige og Danmark finnes det flere separate bostøtteordninger for ulike kategorier av mottakere. Vi skal her kort beskrive hovedprinsippene for beregning av bostøtte i henholdsvis ordningen for «bostadsbidrag til barnefamilier» i Sverige og ordningen for «boligsikring» i Danmark. Felles for disse ordningene er at de er relevante for mottakere i yrkesaktiv alder.

I den svenske ordningen med «bostadsbidrag til barnefamilier» er målgruppen som navnet sier avgrenset til barnefamilier, mens målgruppen for den danske ordningen med «boligsikring» er husstander som bor til leie i såkalte «allmenntilgjengelige» boliger. I begge landene finnes det i tillegg bostøtteordninger som retter seg mot alderspensjonister og andre kategorier av trygdede (henholdsvis «bostadstillegg» i Sverige og «boligyldelse» i Danmark), men regelverket i disse ordningene vil ikke bli beskrevet her.

Tabell 2.2: Oversikt over bostøtteparametere i danske og svenske bostøtteordninger

	Bostadsbidrag til barnefamilier (Sverige)	Boligsikring (Danmark)
Nedre grense for støtteberettiget bostøtte per måned	1 400 SEK	2 058 DKR
Dekningsgrad (subsidiertingsgrad)	50%	60%
Friinntekt (per år)	150 000 SEK	111 600 DKR
Avdragsprosent mot inntekt	20%	18%

Inntektsprøvingen i henholdsvis den svenske ordningen med «bostadsbidrag» og den danske ordningen med «boligsikring» er bygget opp etter de samme

forholdsvis enkle hovedprinsipper.¹² Størrelsen på bostøtten beregnes i første omgang som en fast andel (dekningsgrad eller subsidieringsgrad) av de faktiske boutgiftene til det aktuelle husholdet mellom et minstenivå (den nedre grensen for støtteberettiget boutgift) og et boutgiftstak som varierer med husholdets størrelse. Deretter skjer inntektsprøvingen ved at det trekkes fra et beløp som øker proporsjonalt med den delen av husstandsinnkomsten som overstiger en friinntekt.

For mottakerne av disse ytelsene blir den implisitte marginalsakten som følger med inntektsprøvingen av ytelsen direkte bestemt av den flate avtrappingsprosenten mot inntekt – altså henholdsvis 20 prosent i den svenske ordningen og 18 prosent i den danske. Det er altså ikke i disse ordningene lagt inn et progressivt element tilsvarende det vi kjenner fra den norske bostøtteordningen.

De to ordningene varierer med hensyn til hvordan forskjeller i økonomiske behov mellom hushold av forskjellig størrelse og sammensetning (ekvivalensvektingen) er håndtert.

I den svenske ordningen ligger det et element av ekvivalensvekting i selve det faktum at det gjelder en egen ordning med «bostadstillegg for barnfamilier». Det finnes også en ordning med «bostadstillegg» for ikke-barnfamilier, men her er friinntektsgrensene langt lavere (mindre enn en tredel av friinntektsgrensen for barnfamilier) og avkortningen mot husholdsinnkomsten er strengere med avtrappingsprosent på 33,3.

Videre er det et element av ekvivalensvekting ved at høyden på boutgiftstaket (maksgrensen for støtteberettiget boutgift) varierer med antallet barn opp til og med det tredje barnet. Boutgiftstaket varierer fra 5 300 SEK for familier med ett barn, 5 900 SEK for familier med to barn til 6 600 SEK for familier med tre eller flere barn. Man kan oppfatte dette som en slags ekvivalensvekting av selve boligkonsumet og den implisitte antakelsen er at ekstra barn øker behovet for boligkonsum med om lag 11 prosent. Endelig gis det et tillegg i bostøtten som varierer med antallet hjemmeboende barn. Tillegget er på 1 500 SEK i måneden for ett hjemmeboende barn, 2 000 SEK for to hjemmeboende barn og 2 650 SEK for tre eller flere hjemmeboende barn. Denne nokså komplekse strukturen for det svenske bostadsbidraget gjør det svært vanskelig å beregne en slags gjennomgående innebygget ekvivalensvekting av (ekstra) barn i husholdet.

Også i den danske ordningen er det innebygget en viss ekvivalensvekting ved at boutgiftstaket som øker med antallet barn. Nærmere bestemt øker boutgiftstaket med 5 prosent per barn til og med det fjerde barnet. Den implisitte ekvivalensvektingen av selve boligkonsumet ligger altså på 0,05 per barn i husholdet. Videre blir friinntektsgrensen ved inntektsprøvingen økt med 29 400

¹² Utmålingsreglene i disse to ordningene korresponderer direkte med strukturen i den generiske bostøtteordningen som er beskrevet i formelen vi presenter i kapittel 3.1, hentet fra Atkinson (1977).

kroner per barn til og med det fjerde barnet. Den innebygde ekvivalensvektingen av innslagspunktet for inntektsprøvingen ligger dermed i størrelsesordenen 0,26 per barn til og med det fjerde barn i husholdet.

3 Bostøttens rasjonale og utledning av prinsipielle hensyn ved ordningens utforming

I løpet av de siste tiårene har formålet med bostøtten i økende grad blitt knyttet til fordelingspolitikk og fattigdomsbekjempelse, mens de boligpolitiske målsetningene med ordningen har blitt nedtonet (Nordvik & Sørvoll, 2014). Dette reiser spørsmål om arbeidsdelingen mellom bostøtten på den ene siden og det øvrige inntektssikringssystemet på den andre. Hvorfor kan man ikke bare sørge for at de ulike trygdeordningene gir ytelser som er tilstrekkelig høye til å dekke både utgiftene til et tilfredsstillende livsopphold og de utgiftene det medfører å ha et tilfredsstillende boligkonsum?

Vårt utgangspunkt er at utformingen av bostøtteordningen må diskuteres i lys av generelle teoretiske perspektiver på bostøttens boligpolitiske og sosialpolitiske funksjoner og i lys av mer konkrete overveielser om bostøttens rolle i den norske institusjonelle konteksten.

I det følgende starter vi med å presentere to teoretiske perspektiver som kan motivere etableringen av en bostøtteordning av den generiske formen

$$B = \max [0, \beta H - \gamma Y]$$

hvor H er de faktiske boutgiftene og Y er husholdsinntekten, mens β og γ er parametere som varierer mellom 0 og 1.¹³ β -parameteren uttrykker graden av subsidiering av boligkonsumet, og den kan være satt til 0 for boutgifter under en bestemt nedre grense samtidig som den igjen er satt til null for boutgifter over en viss størrelse (boutgiftstaket). Størrelsen på γ -parameteren bestemmer hvor mild eller hard avtrapningen av bostøtte mot inntekt er og dermed den implisitte marginalskatten som ordningen gir opphav til. γ -parameteren er gjerne satt til null for inntekter under en bestemt grenseverdi (friinntekt).

Vi snakker altså om en stønad som er målrettet mot hushold som har lave inntekter i kombinasjon med høye boutgifter og der nivået på støtten er en avtakende funksjon av husholdets inntekt og en stigende funksjon av husholdets faktiske boutgifter.

Etter å ha redegjort for de abstrakte, teoretiske perspektivene som kan motivere en bostøtteordning av denne typen, går vi mer konkret inn på overveielser om bostøttens plass i det norske inntektssikringssystemet, operasjonaliseringen av

¹³ Formelen er en lett forenklet utgave av formel (1.1) i Atkinson (1977:5). Formelen kan uten problemer transformeres til den såkalte gap-formelen (Kemp, 2000:7): $B = \max [0, \beta(H - \gamma Y)]$, hvor γY er egenandelen og β er dekningsgraden. Vi foretrekker Atkinsons formulering fordi den er mer fleksibel/generell.

inntektsbegrepet og lavinntekt/fattigdom, samt hvor bratt avtrapningen av bostøtte mot inntekt kan tillates å være. Til slutt oppsummerer vi avsnittet ved å presentere et sett med prinsipielle hensyn som vi mener utformingen av bostøtten og spesielt reglene for avtapningen mot inntekt bør ivareta. I kapittel 4 vil vi drøfte dagens utforming av egenandelsberegningen og bostøtteutvalget forslag til endringer av den i lys av disse prinsippene.

3.1 To teoretiske perspektiver

I standard velferdsøkonomisk teori finnes det ikke uten videre et rasjonale for en bostøtteordning som subsidierer boligkonsumet til hushold med lave inntekter. Standard velferdsøkonomisk teori legger til grunn et aksiom om konsumentsoverlegenhet som innebærer at individet selv vet best hvordan vedkommende kan maksimere sin velferd ved å fordele sin inntekt på ulike former for konsum. Det følger av dette at økonomisk støtte til et individ eller et hushold alltid vil ha størst positiv velferdsvirkning om støtten gis i form av kontantytelser som individet selv kan fordele på ulike typer av konsum, i tråd med sine individuelle preferanser (Nordvik & Sørvoll, 2014).

Selv når det i en såkalt sosial velferdsfunksjon legges inn en sterk preferanse for likhet i fordelingen av velferd mellom samfunnets medlemmer, vil det ikke være et rasjonale for en bostøtte som subsidiere boligkonsum fremfor andre former for konsum. Som blant andre Tony Atkinson har vist i en formell analyse basert på standard antakelser om individuelle nyttefunksjoner, vil fordelingspolitiske målsetninger mest effektivt kunne oppnås gjennom skattesystemet, mens en bostøtteordning av den typen som vi nettopp har beskrevet ikke har noen rolle å spille (Atkinson, 1977:13)

Flere toneangivende økonomer – blant andre Nicolas Barr (Barr, 2004) – har da også trukket den praktiske politiske konklusjonen at boligsubsidier i ulike former ikke har en tilstrekkelig god begrunnelse til å forsvare en plass i dagens velferdspolitik.

Vi skal i det følgende redegjøre for to teoretiske resonnementer som likevel kan motivere innføringen og opprettholdelsen av en bostøtte som subsidierer boligkonsumet til grupper med lav inntekt. Det første perspektivet bryter direkte med konsumentsoverlegenhets-prinsippet ved å se på bolig som en spesielt prioritert gode – et såkalt «*merit good*». Det andre resonnementet introduserer en antakelse om at individer/hushold kan være eksponert for «*eksogen variasjon*» i *bokostnader* som i sin tur er en kilde til ulikhet i økonomisk velferd som ikke fanges opp av det ordinære stønads- og skattesystemet. Tony Atkinson viste i den omtalte artikkelen fra 1977 at en bostøtte som kompensere for eksogen variasjon i bokostnadene til lavinntekts-hushold kan bidra til å fremme sosial velferd.

3.1.1 Boligkonsum som prioritert gode (“merit good”).

Gjennom sin prioritering av boligkonsum over andre former for konsum, kan bostøtten betraktes som en hybrid mellom «benefits in cash» (som er helt uten bindinger på hvordan pengene skal brukes) og «benefits in kind» som knytter støtten til ett bestemt forbruksgode. Vi kan si at subsidieringen av boligkonsum er den boligpolitiske funksjonen til bostøtten som fortsatt gjør seg gjeldende selv om de fleste eksplisitte krav til kvaliteten på boligkonsumet over tid har blitt fjernet (Sørvoll, 2022).

Nobelprisvinneren i økonomi, James Tobin har i en klassisk artikkel påpekt at ulikhet i fordelingen av grunnleggende goder som helsetjenester og utdanning av mange - i strid med prinsippet om konsumentsoverenerhet - oppfattes som spesielt uakseptabel, og han åpner for å anerkjenne det han kaller spesifikk egalitarisme når det gjelder fordelingen av visse prioriterte goder som helse og utdanning (Tobin, 1970). Derimot avviser Tobin i denne artikkelen å inkludere bolig på listen over prioriterte goder (Tobin, 1970:276). Det er imidlertid ikke helt opplagt hvilke kriterier Tobin mener er avgjørende for å inkludere et spesifikt gode i kategorien som berettiger spesifikk egalitarisme. Han legger tydeligvis stor vekt på at tilbudet av det aktuelle godet er uelastisk slik at fordelingen av godet er et tilnærmet nullsumspill, men helt avslutningsvis nevner han også godets eventuelle mer langsiktige virkninger på fordelingen av økonomiske ressurser som et viktig moment:

In some instances, notably education and medical care, a specific egalitarian distribution may be essential for improving the distribution of human capital and earning capacity tomorrow (Tobin, 1970:277).

Det er mulig å argumentere for at det finnes et tilsvarende argument for spesifikk egalitarisme på boligområdet, siden det å disponere en tilfredsstillende bolig kan hevdes å være en avgjørende forutsetning for full deltakelse i arbeidslivet og ikke minst for (i forhold til barnefamiliene) å tilgodese barns kognitive og emosjonelle utvikling på kort og lang sikt.

Vi kan kalle dette for «merit goods»-argumentet for å subsidiere boligkonsumet til lavinntektshushold, fordi argumentet bryter med aksiomet om forbrukersuverenitet. Uttrykket *merit goods* ble først lansert av Richard Musgrave som samlebetegnelse for motivene bak offentlig politikk som subsidierer bestemte typer av forbruk, og som derfor implisitt legger til grunn at individene ikke spontant og på egen hånd vil etterspørre godet i et tilstrekkelig omfang (Musgrave, 1959, 1969).

Det er vanlig å oppfatte *merit goods* tenkningen som uttrykk for en form for paternalisme som bryter med prinsippet om konsumentsoverenerhet (DeSalvo, 1973). Her kan det være relevant å skille mellom hard og myk paternalisme, der den siste varianten legger til grunn at individets manglende tilbøyelighet til å ivareta sitt eget beste bare er forbigående og situasjonsbetinget – for eksempel kan den være et resultat av manglende informasjon. I tråd med myk paternalisme

kan man argumentere for at den offentlige subsidieringen av *merit goods* bare påvirker folk til å gjøre valg de ville gjort med full informasjon og som de selv ser seg best tjent med i ettertid.

Musgrave var selv i beste fall ambivalent til den normative berettigelsen av *merit goods* tenkning som motivasjon for offentlig politikk, men han nevnte blant annet en form for myk paternalisme som en plausibel begrunnelse (Musgrave, 1969: 143-144).

Nordvik og Sørvoll (2014) og Sørvoll og Nordvik (2021) lanserer en begrunnelse for bostøtten som kan oppfattes å være i tråd med en form for (myk) paternalisme. De argumenterer for at subsidiering av lavinntektsholdningenes boligkonsum kan begrunnes som bidrag til sosiale investeringer (Morel et al., 2011). Poenget er at sikring av en tilfredsstillende boligsituasjon kan betraktes som avgjørende forutsetninger for husholdningers videre deltakelse på diverse samfunnsarenaer som utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Tanken om betydningen av sosiale investeringer legger til grunn at vi ikke kan være sikre på at foreldre alltid vil prioritere barns langsiktige behov for gode og trygge boforhold i tilstrekkelig grad. En øremerket boligkonsumstøtte til barnefamilier kan dermed begrunnes som en måte å sikre at støtten kommer barna til gode.

Et alternativt (ikke-paternalistisk) resonnement som kan begrunne det å gi prioritet til visse *merit goods* er å trekke inn antakelser om skattebetalernes/velgernes preferanser. Tanken kan være at skattebetalende velgere foretrekker å tildele økonomisk støtte til marginaliserte personer i form av *benefits-in-kind* som man er sikker på går til aktverdig forbruk, og som ikke på samme måte som kontantytelser kan misbrukes til typer av forbruk som av folk flest regnes som mindre akseptable. Det kan derfor være lettere å opprettholde en tilstrekkelig politisk oppslutning om tildeling av *benefits-in-kind* fremfor kontantytelser (Sørvoll & Nordvik, 2021; Thurow, 1974)

Det er ikke tvil om at den norske bostøtteordningen må forstås som uttrykk for et politisk ønske om å prioritere boligkonsum over andre former for konsum blant hushold med lav inntekt. Dette fremkommer også tydelig i § 1 i bostøtteleven: «*føremålet med den statlege bustøtta er å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad.*»

Fallis (1990) har i en velferdsøkonomisk analyse vist at en generisk bostøtteordning av den typen vi har beskrevet, har en rolle å spille når den sosiale nyttefunksjonen inkluderer en spesiell preferanse for boligkonsum (Fallis, 1990).

Vi vil i resten av dette notatet legge til grunn at det finnes gyldige *merit goods* argument for en bostøtte som subsidierer boligkonsum spesielt – og dermed at det finnes et legitimt grunnlag for en spesifikk boligeqalitarisme.

3.1.2 Eksogen variasjon i boutgifter

Den andre teoretiske motivasjonen for en bostøtteordning som *ex post* kompenserer for variasjon i faktiske boutgifter knytter seg til en antakelse om at det kan være betydelig eksogen variasjon i boutgiftene mellom ulike hushold som ikke er et resultat av forskjeller i kvantitet og kvalitet i boligkonsumet og som verken fanges opp av konvensjonelle fattigdomsmål eller blir hensyntatt i skattesystemet eller i det øvrige trygdesystemet. Tony Atkinson har argumentert for at det er tilfellet i Storbritannia: «(...) *housing expenditure is a relatively exogenous element of a household's outgoings and one which varies across household in ways which reflects accidents of geographical location and tenure*» (Atkinson, 1998:16). Peter A. Kemp omtaler det samme fenomenet som «the problem of rent» med henvisning til den berømte Beveridge-rapporten fra 1942 (Kemp, 2007:10). I denne rapporten foreslo Lord Beveridge å innføre et inntektssikringssystem basert på utbetaling av universelle flate ytelser som skulle utbetales i tilfelle sykdom, uførhet, arbeidsledighet og alderdom. Lord Beveridge erkjente imidlertid at et slikt system ikke i seg selv ville løse «the problem of rent».

Den eksogene variasjonen i boutgifter kan komme fra ulike kilder. Den kan blant annet være et resultat av geografiske variasjoner i boligpriser, forskjeller i disposisjonsform og forskjeller i opparbeidet boligformue og dermed i utgifter til betjening av boliglån. Atkinson (og Beveridge) tenkte nok først og fremst på regionale og lokale variasjoner leiepriser, men Atkinson inkluderer også disposisjonsform (*tenure*) som en relevant faktor. Resultatet er at det blant ellers like hushold er noen som av ulike grunner er belastet med høye boutgifter, mens det kan være andre som bor nesten gratis. Poenget er altså at variasjon i boutgifter er en kilde til variasjon i levekår og fattigdomsstatus mellom hushold som ellers har samme sammensetning, samme inntekt og samme kvalitet på boligkonsumet (se også Pedersen & Hellevik, 2010). Også variasjon over tid i boligpriser og rentenivå kan betraktes som eksempler på eksogen variasjon i boligutgifter som påvirker husholdenes økonomiske situasjon. Skattesystemet vil til en viss grad kompensere hushold med store boliglån for økte boutgifter når renten stiger, men den forverringen av husholdes likviditet som følger med en høyere rentebelastning vil ikke vises i konvensjonelle målinger av inntektsfattigdom som baserer seg på husholdets samlede bruttoinntekt fratrukket inntektsskatt – såkalt «inntekt etter skatt».

Som nevnt ovenfor har Tony Atkinson presentert en velferdsøkonomisk analyse som viser at en generisk bostøtte vil bidra til å øke den samfunnsmessige velferden, hvis husholdningene er eksponert for denne typen eksogen variasjon i boutgiftene (Atkinson 1977:15).

En bostøtteordning kan derfor ha som vesentlig del av sitt rasjonale at den kompenserer for en slik variasjon blant hushold som lever på trygdesystemets minsteytelser eller for øvrig har forholdsvis lave inntekter.

3.1.3 Forholdet mellom de to perspektivene

Vi vil understreke at disse to prinsipielt forskjellige begrunnelser for bostøtteordningen for mange praktiske formål kan betraktes som komplementære. Begge bidrar til å motivere en bostøtte som kompenserer for husholdets faktiske boutgifter (*ex post*), og begge tilsier at retten til bostøtte og nivået på ytelsen bør være en stigende funksjon av husholdets faktiske boutgifter (og ikke bare en fallende funksjon av husholdets registrerte inntekter). Videre kan begge brukes til å begrunne at en bostøtteordning bør operere med en minste støtteberettiget boutgift, fordi hushold med svært lave boutgifter kan antas enten å konsumere for lite bolig eller være spesielt gunstig stilt med hensyn til den eksogene variasjonen i boutgifter.

3.2 Bostøttens rolle i inntektssikringssystemet

I avsnitt 2.3 om den norske institusjonelle kontekst til bostøtten introduserte vi et skille mellom inntektserstattende og inntektssupplerende ytelser. Hovedgrepet for å hjelpe individer og hushold med manglende eller spesielt lave yrkesinntekter må derfor være å tildele en inntektserstattende trygd. Funksjonen til en generisk bostøtteordning bør være å supplere inntektene til individer og hushold som mottar en inntektserstattende trygd eller som har tilsvarende lave inntekter med henblikk på å kunne skaffe seg og behold en egnet bolig og med henblikk på å kompensere for det vi har kalt for eksogen variasjon i boutgifter. Vi legger til grunn at minsteytelserne i de kategoriske sosialforsikringene er fastsatt på et nivå som er tilstrekkelig til å oppnå en tilfredsstillende levestandard gitt at mottakeren samtidig tilhører et hushold med lave boutgifter – enten fordi boligkonsumet er på et lavt nivå eller fordi husholdet av ulike grunner er gunstig stilt med hensyn til eksogen variasjon i boutgiftene.

Det betyr etter vår vurdering at bostøtteordningen har en rolle å spille for å støtte opp om boligkonsumet til mottakerne av diverse minsteytelser i trygdesystemet eller til individer/hushold med tilsvarende lave inntekter. Det innebærer i sin tur at bostøtten ikke bør avkortes så strengt mot inntekt at ikke personer med minsteytelser i trygdesystemet kan ha krav på bostøtte hvis deres boutgifter er høye i absolutt forstand. Det er antakelig en lignende tanke som kommer til uttrykk i St. prp. nr. 11 (2008–2009):

For at bustøtta skal vere eit effektivt verkemiddel i arbeidet mot fattigdom, kan det vere naturleg å rette støtta mot dei som både har låge inntekter og høge buutgifter i høve til inntekta. Dette inneber at dei som har låge buutgifter, skal dekkje desse sjølve. Ei vanleg trygd eller inntekt skal da kunne dekkje låge buutgifter (St. prp. nr. 11 (2008–2009), 2008: vår utheving, s. 13).

Tilsvarende tanker om en slik arbeidsdeling mellom minsteytelsene i trygdesystemet og bostøtten kan også leses ut av en konkret anbefaling i rapporten til det såkalte Pensjonsutvalget:

I framtiden vil økt garantipensjon, som påvirker alle i avkortningsintervallet for garantipensjon være en lite målrettet og kostbar måte å forbygge fattigdom blant eldre på. Hvis det er ønskelig å bedre levekårene for vanskeligstilte eldre, mener utvalget at det er bedre å bruke mer målrettede tiltak. Dette kan for eksempel skje ved at garantipensjonen suppleres med en justert bostøtteordning for alderspensjonister som tar større hensyn til variasjonen i økonomiske behov mellom enslige og samboende/gifte pensjonister og til den reelle variasjonen i boligformue og boutgifter mellom de eldre (NOU 2022:7, 2022 s. 247).

Som det framgår av Pensjonsutvalgets bemerkninger, har bostøtten den (potensielle) fordel som supplement til minsteytelsen i pensjonssystemet, at den retter seg mot husholdets samlede økonomi og dermed kan ta mer adekvat hensyn til forskjellene i økonomisk behov mellom hushold av ulik størrelse og sammensetning enn en mer eller mindre strengt individorientert trygd.

Samtidig mener vi at det kan være gode argumenter for å trekke opp klarere grenselinjer mot den kommunale ordningen med økonomisk sosialhjelp som typisk slår inn på et lavere nivå i inntektsfordelingen enn minsteytelsen i trygdesystemet. Som beskrevet i avsnitt 2.3 har sosialhjelpen en innebygd bostøtteordning som gir boligkonsum en sterk forrang fremfor andre former for konsum og som fullt ut kompensere husholdet for den eksogene variasjonen i boligutgifter. De hensynene som en separat bostøtteordning er ment å ivareta, er allerede fullt ut ivaretatt for sosialhjelpsmottakerne. Dermed kan vi strengt tatt si at det å gi bostøtte til mottakere av sosialhjelp ikke tjener verken et boligpolitisk eller et fordelingspolitisk formål, men utelukkende bidrar til å avlaste de kommunale budsjettene. Vi mener ikke at det dermed er maktpåliggende å unngå all overlapp mellom bostøtten og sosialhjelpen. Gitt at bostøtten skal ha en berettigelse som en selvstendig ytelse, vil vi imidlertid argumentere for at overlappet med sosialhjelpen heller bør bli mindre enn større enn det er i dag.

Det vi har sagt om bostøttens rolle betyr ikke at vi tar til orde for en reversering av de siste tiårenes utvikling der bostøttens rolle i bekjempelsen av fattigdom har blitt styrket. Vi tror imidlertid det kan være nyttig å legge vekt på at bostøtten i bekjempelsen av fattigdom må spille sammen med de inntektserstattende trygdene. Bostøtten skal ikke løse fattigdomsproblemene på egen hånd, men ta opp funksjoner i blindsonene til de inntektserstattende trygdene: den manglende prioritering av boligkonsum som *merit goods*, en manglende kompensasjon for eksogen variasjon i boutgifter (som også vanlige fattigdomsindikatorer som EU60 er blind for) og en manglende kompensasjon for variasjon i størrelse og sammensetning på det aktuelle husholdet.

3.3 Nærmere om begrepet lave inntekter og høye boutgifter

Formålet med den statlige bostøtten er å sikre husstander med «låge inntekter» og «høge boutgifter» en «høveleg bustad». Som tidligere nevnt vil utformingen av egenandelsberegningen i praksis bestemme hvordan ordningen målrettes mot hushold med «lave inntekter». I dagens ordning bestemmes den øvre inntektsgrensen for å motta bostøtte endogent av det punktet hvor egenandelen overstiger enten de faktiske boutgiftene eller boutgiftstaket (avhengig av hva som er lavest). Valg av lavinntektsbegrepet er et grunnleggende referansepunkt og vurderingskriterium for dagens innretning og som grunnlag for eventuelle justeringer av parametere egenandelsberegningen.

Ettersom det er flere måter å definere fattigdom og lavinntekt på, er det ikke uten videre gitt hvordan målgruppen for bostøtteordningen bør avgrenses. Ulike varianter av lavinntektsmål har nokså ulikt nedslagsfelt i inntektsfordeling, og valget av lavinntektsmål vil ha dermed ha stor betydning både for hvem og hvor mange som kan sies å være i målgruppen, og hvordan bostøtten bør utformes for å treffe denne. Vi vil ikke gå dypt inn i teoretiske diskusjon rundt fordeler og ulemper med ulike lavinnteksdefinisjoner, men i stedet peke på det pragmatiske behovet for å velge et fattigdomsbegrep som medfører at målgruppeavgrensningen ikke blir for snever og at bostøtteordningen kan få en meningsfull plass i det norske inntektssikringssystemet. Det innebærer bl.a. at bostøttens (implisitte) lavinntektsgrense ikke blir så lave at den blir irrelevant for mottakere av de sentrale minsteytelsene i trygdesystemet.

Et slikt hensyn tilsier å benytte det etablerte EU60-målet som allerede er et mye benyttet referansepunkt for vurderingen av minsteytelsene, og som allerede blir rutinemessig brukt av Husbanken, samt av flere forskningsinstitusjoner, som vurderingskriterium av bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordelingen og bidrag til fattigdomsreduksjon (Nordvik et al., 2011; Pedersen & Sandlie, 2004). Bruken av EU60 for vårt formål vil dels være relevant som et vurderingskriterium for bostøttens nåværende implisitte lavinntektsgrenser bestemt av parameterne i egenandelsberegningen (for gitte boutgiftstak), og dels bostøttens (nåværende) ekvivalensvekting av husstandens inntekter som legges til grunn for egenandelsberegningen.

Per i dag avviker bostøttens innebygde ekvivalensskala i stor grad fra EU-skalaen ved å legge til grunn svært store stordriftsfordeler i store hushold. En viktig praktisk konsekvens av dette er at bostøttens inntektsprøving er spesielt streng for større barnefamilier, slik at retten til bostøtte bortfaller lenge før familiens samlede inntekt når opp til et nivå tilsvarende fattigdomsgrensen for den aktuelle familietyper (Nordvik & Astrup, 2020; Pedersen, 2023).

Det er imidlertid flere svakheter med EU60 som tilsier at den bør brukes med en viss varsomhet. Det er for det første åpenbart vilkårlig å trekke grensen for fattigdom ved en bestemt prosentandel av medianinntekten. Det er dessuten ikke opplagt at fattigdom kan betraktes som et strengt dikotomt fenomen der personer

og familie som har inntekter rett over fattigdomsgrensen, har en vesensforskjellig økonomisk situasjon fra husstander som ligger rett under grensen. Vi legger derfor til grunn at fattigdom heller bør betraktes som et graduert fenomen som reduseres med stigende inntekt over et kontinuum i inntektsfordelingen. Akkurat hvor dette intervallet starter og hvor det slutter er ikke lett å si. Sosialhjelpssatsene kan oppfattes som samfunnets definisjon av det laveste inntektsnivået som er akseptabelt, mens for eksempel EU60 kan oppfattes som uttrykk for en øvre grense for hva som er bekymringsfulle eller uønskede lave inntekter. Det kan oppfattes som å være i tråd med en slik tenkning når EU kaller EU60 for «At Risk Of Poverty».

Disse resonnementene gir ingen presise indikasjoner på hvor i inntektsfordelingen avtrapningsintervallet for bostøtten bør ligge, men de kan brukes til å innsnevre valgene av henholdsvis punktet hvor avtrapningen starter og punktet hvor den tilslutter. Nærmere bestemt mener vi at de tilsier at avtrapningsintervallet for bostøtte mot inntekt bør starte på et nivå godt under den relevante EU60 grensen og at det bør slutte på et nivå godt over EU60-grensen. I tillegg kommer det pragmatiske hensyn som vi allerede har nevnt at bostøtten bør være relevant for hushold som mottar folketrygdens minstestøtser – selvfølgelig forutsatt at husholdene samtidig har høye boutgifter.

Selv om vi foreslår å validere bostøttens system for inntektsprøving mot EU60, betyr det ikke at vi ser bort fra grunnleggende svakheter ved EU60 som fattigdomsmål knyttet til det faktum at denne indikatoren ikke har hensyn til geografiske variasjoner i boligpriser og mer allment til eksogen variasjon i boutgifter. Disse hensynene kommer inn ved at bostøtten gir delvis kompensasjon for variasjon i boutgifter for lavinntektshusholdene og ved at nivået på boutgiftstaket varierer mellom regioner.

Det er ikke tilstrekkelig å ha lav inntekt for å tilhøre målgruppen for bostøtte, det er i tillegg nødvendig å ha høye boutgifter. Høye boutgifter medfører at en anskaffelse av en egnet bolig kan gå bekostningen av nødvendig konsum. Ved at bostøtten bidrar til å dekke gapet mellom høye boutgifter og det de kan ventes å dekke selv, vil bostøtten bidra til å gjøre det mulig for lavinntektshusstander å øke sitt boligkonsum, uten at fortregningseffekten på annet konsum blir for stor. Imidlertid er hva som skal regnes som «høy» boutgifter og hva som det legges til grunn er rimelig at husstanden selv skal dekke selv mindre klart. Det henger bl.a. sammen med at begrepet høy boutgift brukes i minst tre forskjellige betydninger avhengig av hva som er sammenligningsgrunnlaget. Dels kan en boutgift være høy sammenlignet med boliger av tilsvarende kvalitet og dels kan det skyldes at konsumenten konsumere mye bolig sammenlignet med hva som regnes som normalt eller nøkternt. I tillegg vil hva som regnes som høye boutgifter eller høy boutgiftsbelastning kunne avhenge av inntektsnivå, hvis en ligger til grunn at utgifter til nødvendig livsopphold er uavhengig av inntektsnivå, og andelen husstanden kan bruke til boligformål øke med inntekt. Jo lavere inntekten er desto mindre er andelen husstanden kan avsette til boligformål (uten at det går utover

nødvendig livsopphold), og desto lavere vil tåleevnen være for boutgifter.

Boutgiftstaket varierer i dagens system mellom hushold av forskjellig størrelse etter en implisitt ekvivalensskala som legger til grunn svært store stordriftsfordeler i selve boligkonsumet. Vi vurderer det som både fornuftig og velbegrunnet at den ekvivalensskalaen som benyttes ved vurderingen av om et hushold har lave inntekter eller ikke, legger til grunn vesentlig mindre stordriftsfordeler (i tråd med EU-60) enn den ekvivalensskalaen som kommer til uttrykk i variasjonen i boutgiftstaket mellom små og store hushold der fokuset er på selve boligkonsumet.

I den generiske bostøtteordningen som er skissert innledningsvis skiller formelen for beregning av bostøtte ikke mellom variasjon i boutgifter knyttet til kvantitet og kvalitet i boligkonsumet på den ene siden og det vi har kalt for eksogen variasjon i boutgifter. Vi legger til grunn at en bostøtteordning både skal subsidiere økt boligkonsum og kompensere for den eksogene variasjonen i boutgifter og at formelen for beregning av bostøtte derfor ikke trenger å skille mellom disse to funksjonene – bortsett fra at boutgiftstaket varierer dels mellom hushold av forskjellig størrelse og dels mellom regioner som kompensasjon for regional variasjon i boligpriser. Vi legger videre til grunn et absolutt perspektiv der størrelsen på boutgiftene relateres til husholdets størrelse og sammensetning (og til regional variasjon i boligpriser), men ikke til nivået på inntekten. Grunnen er at variasjon i husholdsinntekten allerede er ivaretatt ved prøvingen mot inntekt (i dagens system gjennom egenandelsberegningen). Hvis vi i stedet hadde anlagt et relativt perspektiv og definert størrelsen på boutgiften i forhold til inntektsnivået, så ville hushold som er så heldige at de har svært lave boutgifter være berettiget til å motta bostøtte hvis inntektsnivået er svært lavt, og bostøtten ville da miste sitt særpreg vis-a-vis andre stønadsordninger ved å være avgrenset til hushold som kombinerer to (logisk uavhengige) egenskaper: lave inntekter og høye boutgifter.

3.4 Marginaleffekter og arbeidsdisinsentiver

Bostøtten er en ordning som etter sitt formål er målrettet mot hushold med lave inntekter og ordningen er basert på inntektsprøving slik at størrelsen på ytelsen trappes ned mot økende husholdsinntekt. I formelen for en generisk bostøtte som vi presenterte i innledningen til dette kapitlet, er hastigheten i avtrapningen mot inntekt bestemt av « γ » parameteren. Denne parameteren er samtidig uttrykk for den implisitte marginalsattesatsen som ordningen gir opphav til i avtrappingsintervallet. I dagens bostøtteordning er den implisitte marginalsatten derimot et resultat av produktet av den marginale opptrappingen av egenandelen og dekningsgraden på 73,7 prosent.

Inntektsbehovsprøving vil alltid gi opphav til marginaleffekter der økninger i andre inntektskomponenter vil bli helt eller delvis motsvart av at stønaden trappes ned. Flere hensyn kan tilsa at den ekstra implisitte marginalsatten, som inntektsprøvingen gir opphav til, ikke må bli for høy. Det viktigste er at en rask

avtrapning mot inntekt og den derav følgende implisitte marginals-katten, vil svekke arbeidsinsentivene og bidra til et redusert arbeidstilbud. Hvis den samlede effektive marginals-katten – summen av den implisitte marginals-katten i bostøtteordningen, marginals-katten i skattesystemet samt den implisitte marginals-katten knyttet til avtrapningen av en eventuell inntektserstattende stønad – nærmer seg eller overstiger 100%, snakker vi om fattigdomsfeller eller stønadsfeller. Dette er situasjoner der økninger i inntekten fra blant annet lønnsarbeid fører til så store reduksjoner i ytelsene kombinert med økninger i skatten at husholdet kommer like dårlig eller verre ut enn før.

Det har både internasjonalt og i Norge vært gjennomført studier av de mulige negative virkninger på arbeidstilbudet av inntektsprøvingen i bostøtteordninger som konkluderer med at effekten er svak eller ikke-eksisterende (Norvik & Åhrén 2005). Dette må imidlertid sees i sammenheng med at i hvert fall den aktuelle norske bostøtten er så strengt behovsprøvd at den i liten grad er relevant for hushold som står i en reell valgsituasjon om å øke sitt arbeidstilbud eller ikke.

Vi vil imidlertid understreke at ønsket om å unngå svært høye samlede marginals-kattevirkninger ikke utelukkende er motivert av samfunnsøkonomiske hensyn om å øke arbeidstilbudet. Det kan oppfattes som direkte urimelig overfor den enkelte å sette vedkommende i en situasjon der marginals-katten på lønnsinntekt nærmer seg eller i verste fall overstiger 100%. Vi vil også peke på at det kan være gode argumenter for å unngå at avtrapningen mot trygdeinntekt blir for hard. Som vi har beskrevet i avsnitt 2.3, kombinerer en rekke av de sentrale trygdeordninger en ytelseskomponent som sørger for minstesikring og ytelseskomponenter som varierer med mottakerens tidligere yrkesinntekt (såkalt standardsikring). Det å la ytelsene øke med tidligere yrkesinntekt kan dels være motivert ut fra hensyn til å øke arbeidstilbudet før det eventuelle trygdemottaket starter (det skal lønne seg å jobbe – også med henblikk på opptjeningen av trygderettigheter) og dels være normativt motivert av hensynet til å oppnå en viss resiprositet mellom arbeidsinnsats og skatteinnbetalinger på den ene siden og nivået på de trygdeytelsene som vedkommende har rett på. Hvis avtrapningen av bostøtte er hard slik at den for eksempel (sammen med marginalvirkningen av skattesystemet) nærmer seg 100 prosent, så vil bostøtten bidra til å undergrave innteksrelateringen i trygdesystemet. Også dette hensynet tilsier at avtrapningsprosenten mot andre inntekter – herunder trygdeinntekter - ikke må bli for høy.

Ved utformingen av et system for inntektsprøving vil man derfor alltid stå overfor et dilemma der hensynet til å unngå høye marginals-katteeffekter vil tale for å gjøre avtrapningen så mild som mulig, mens hensynet til å begrense utgiftene til ordningen og gjøre den mest mulig kostnadseffektiv som virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen tilsier at avtrapningen mot økende inntekt skjer så raskt som mulig – i hvert fall fra det punktet der inntekten er så høy at husholdet ikke lenger er fattig eller «under risiko» for fattigdom – jf. diskusjonen i avsnitt 3.3. Det å la bostøtten bli avtrappet over et lengere intervall i inntektsfordelingen, kan

dermed begrunnes ut fra en erkjennelse av at grensen for fattigdom må sees på som spredt over et kontinuum i inntektsfordelingen som spenner fra det uakseptable til det uønskede.

Vi vil foreslå å legge til grunn at avtrapningsprosenten for bostøtte mot inntekt ikke bør overstige 20 prosent. Vi har lagt oss på dette nivået med henvisning til at den maksimale marginalskatten i det norske skattesystemet er på i underkant av 50 prosent, og vi mener at man prinsipielt bør være forsiktig med å la den samlede marginalskatten på inntekter lenger nede i inntektsfordelingen bli vesentlig høyere enn marginalskatten på de høyeste inntektene. Vi vil dessuten vise til at avtrapningsprosenten i den svenske ordningen med «bostadsbidrag» for barnefamilier er på 20 prosent for inntekter over en friinntektsgrense på 150 000 kroner for foreldrepar, mens den danske ordningen med «boligssikring» opererer med en avtapningsprosent på 18 prosent.

3.5 Oppsummering av grunnprinsipper

På bakgrunn av den teoretiske gjennomgangen i dette kapittelet vil drøftingen i neste kapittel analysere dagens utforming av egenandelsberegningen opp mot følgende grunnleggende prinsipper/hensyn:

1. Det er i tråd med de to grunnleggende funksjoner til bostøtteordningen – stimulere til økt boligkonsum og kompensere for eksogen variasjon i boutgifter – at det i ordningen settes minimumskrav til nivået på boutgiftene for å motta bostøtte.
2. Inntektsprøvingen av bostøtteordningen må innrettes slik at ordningen er relevant for mottakerne av folketrygdens minsteytelser (hvis de samtidig har høye boutgifter)
3. Friinntektsgrensene som brukes ved inntektsprøvingen av bostøtteordningen må baseres på ekvivalensvekter som ikke skiller seg dramatisk fra vektene i EU60
4. Inntektsprøvingen av bostøtteordningen bør ikke stoppe før inntekten ligger over den relevante EU60 fattigdomsgrensen for den aktuelle husholdstypen
5. Avtrapningen av bostøtte mot inntekt må ikke være for bratt og den tilhørende implisitte maksimalskatten bør ikke bli høyere enn 20 prosent

Vi har ikke i denne listen tatt med forslag til prinsipiell forankring av satsene for minste støtteberettiget boutgift og for graden av subsidiering av boutgifter mellom minstegrensen og boutgiftstaket. Dette er parametere som vi mener kan brukes for å kalibrere utgiftsnivået i en reformert bostøtteordning. I den svenske ordningen med bostadsbidrag til barnefamilier er subsidieringsraten for boutgifter mellom minstegrensen og boutgiftstaket på 50 prosent, men den tilsvarende

subsidieringsraten i den danske ordningen med boligsikring er på 60 prosent. Vi ser ingen sterke prinsipielle innvendinger mot å redusere subsidieringsgraden i den norske ordningen ned mot et slikt nivå, hvis det er nødvendig for å realisere de endringene som følger av våre mer prinsipielt forankrete forslag innen forsvarlige budsjettmessige rammer. Å senke dekningsgraden kan til og med være ønskelig fordi det kan bidra til å gjøre bostøtten mindre prisdrivende og redusere faren for at utleiere i realiteten får del i subsidien, på den andre siden svekkes de ønskete incentivene til å øke boligkonsumet til målgruppen.

4 Analyse og drøfting

I dette kapitlet analyseres de praktiske konsekvensene for egenandelsberegningen av en bedre forankring av egenandelsberegningen i de underliggende prinsippene som vi skisserte i det forrige avsnittet. En slik forankring åpner for endringer i måten egenandelen beregnes og de konkrete parametere som inngår i beregningen. Det vil i sin tur endre egenandelens tre avgrensingsfunksjoner, og dermed endre bostøttens nedslag i inntektsfordelingen og betydning for ulike grupper (i ulike regioner). Slike fordelingsvirkninger bør hele tiden vurderes mot opp målgruppen for ordningen («låge» inntekter og «høge» boutgifter), men også spørsmålet rundt budsjettvirkninger, endret samspill med andre virkemidler, og ikke minst endringer i marginale virkninger og mottagernes arbeidsdisincentiver.

I forrige kapittel utledet vi fra mer overordnede teoretiske perspektiver, de relevante prinsippene for å vurdere ulike innretninger for egenandelsberegningen. Slike prinsipper kan dels bruke til å motivere og begrunne endringer i egenandelsberegningen, men også som relevante kriterier for evaluering for egenandelsberegningen og endringer i den. Et eksempel på denne dobbeltfunksjonen er ekspertutvalget forsøk på å forankre egenandelsberegningen i livsoppholdssatser. Dels ble prinsipper brukt til å motivere endringer i egenandelens parameter, dels ble prinsipper brukt som et evalueringskriterium av gjeldende fordelsvirkninger av dagens egenandelsberegning som ikke tar hensyn til hva husstander sitter igjen med etter boutgiftene er dekket og hvor vidt dette er tilstrekkelig til nødvendig livsopphold. Dette poenget kan generaliseres til øvrige relevante underliggende prinsipper. Gangen i vår tilnærming til analyse og diskusjon av egenandelsberegningen kan oppsummeres i figuren nedenfor.

Figur 4.1: Oversikt over anvendt analytisk tilnærming til bostøttens egenandelsberegning



4.1 Dagens egenandelsberegning i lys av underliggende prinsipper

Ekspertgruppen (2022) stilte seg kritiske til en rekke punkter ved dagens egenandelsberegning. Det er særlig tre punkter ved dagens egenandelsberegning som utvalgte stilte seg kritisk til:

1. egenandelens progressive avkortning som gir for høye margineffekter,
2. uklar begrunnelse for og størrelse på egenandelens ulike komponenter (særlig grunnlaget for minste egenandel)
3. egenandelsberegningen tar ikke høyde for hvor mye husstanden har igjen til livsopphold.

Som løsning på disse kritikkpunktene foreslår ekspertgruppen å fjerne det såkalte basisleddet i egenandelsberegningen (minste egenandel) og å knytte opptrappingen av egenandelen (og dermed avtrapningen av bostøtten) mot inntekt til det beløpet husholdet har igjen etter å ha dekket utgiftene til et tilfredsstillende livsopphold.

I hovedvarianten av utvalgets forslag starter opptrappingen av egenandelen ved en inntekt tilsvarende de statlige veiledende satser for stønad til livsopphold i sosialhjelpen, og utvalget foreslår da å legge inn en parameter som sørger for at opptrappingen av egenandelen ikke skjer krone-for-krone, men med 60 øre for hver krone. Når utvalget samtidig legger til grunn at dekningsgraden skal fastholdes på 73,7 prosent, blir den reelle avtrapningsprosenten for bostøtte mot inntekt på $(0,737 \cdot 0,6 =)$ 44,2 prosent, uten at dette er eksplisitt omtalt i rapporten.

Utvalget antyder at man alternativt kunne brukt mer generøse livsoppholdssatser med utgangspunkt i SIFOs standardbudsjett. Da starter opptrappingen av egenandelen på et vesentlig høyere nivå og ordningen vil i utgangspunktet bli vesentlig dyrere. Utvalget ser da for seg at man må kompensere for dette ved å la opptrappingen av egenandelen mot den delen av inntekten som overstiger livsoppholdssatsen skje krone-for-krone, slik at avkortningen av bostøtte mot inntekt (og den reelle implisitte marginals-katten) vil tilsvare dekningsgraden på 73,7 prosent.

Utvalgets argumentasjon for disse forslagene er at en slik endring vil medføre 1) en mer fornuftig innebygget ekvivalensskala slik at ordningen bedre vil ivareta hensynet til store familier, 2) at den foreslåtte modellen ikke gir opphav til svært høye implisitte marginals-katterater og dermed at den i mindre grad gir disensentiver til økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant mottakerne og 3) at ordningen generelt vil bli bedre målrettet mot hushold som har så lave inntekter at de ikke samtidig kan dekke sine boutgifter og oppnå et tilfredsstillende livsopphold.

Det ligger innebygget i punkt 3) at utvalget ikke ser noe rasjonale i å operere med et absolutt bunnfradrag ved beregningen av egenandelen. Utvalget legger til grunn at begrepet «høye boutgifter» i formålsparagrafen i bostøtteleven konsekvent skal forstås relativt til inntekten slik at bostøtten bare skal gi kompensasjon for boutgifter som truer med å gå på bekostning av husholdets evne til å dekke et tilfredsstillende livsopphold.

Med utgangspunkt i prinsippene vi skisserer i 3.5 kan vi imidlertid problematisere både deler av utvalgets diagnose av utfordringene med dagens egenandelsberegning, men også den kuren de anbefaler for å løse disse utfordringene. Vi deler utvalgets synspunkt om at dagens progressive avtrapping mot inntekt er prinsipielt problematisk, samt at bostøttens innebygde ekvivalensskala i for stor grad avviker fra etablerte ekvivalensskalaer på en måte som gjør at inntektsprøvingen mot barnefamilier blir uforholdsmessig streng.

Som det framkom av den teoretiske diskusjonen i kapittel 3, er det imidlertid gode grunner for å beholde en minstegrense for støtteberettigede boutgifter og dermed en minste egenandel fordi husstander med svært lave boutgifter kan antas enten å konsumere for lite bolig eller være spesielt gunstig stilt med hensyn til den eksogene variasjonen i boutgifter. Det heller ikke gitt at utforming av egenandelen ensidig bør vektlegge hvor mye husstander sitter igjen med etter å ha dekket sine boutgifter. Vektleggingen av et slikt hensyn kan fortolkes som en sammenblanding av skillet mellom inntektserstattende og inntektssupplerende ytelser. Når vi forstår bostøttens funksjon som inntektssupplerende heller enn inntektserstattende, og at denne supplerende funksjonen kan begrunnes av behovet for kompensasjon for eksogen variasjon i boutgifter som ikke ellers blir hensyntatt i inntektssikringssystemet, blir dette hensyn langt mindre tungtveiende. Prinsipielt kan bostøttens supplerende funksjon ivaretas fullt ut samtidig som husstanden etter boutgiftene er dekket sitter igjen med for lite ut fra en gitt

livsoppholdssats. I et slikt scenario vil problemet kunne være et tegn på underdimensjonering av de inntektserstattende ytelsene heller enn behov for ytterligere styrking av bostøtten. Vi mener at utvalget her uten å argumentere eksplisitt for det legger til grunn at bostøtten også har en inntektserstattende funksjon.

Som vi nettopp har vist, er det langt fra opplagt at utvalgets forslag innfrir utvalgets mål om å unngå høye implisitte marginalsatter ved avtrapningen av bostøtten mot inntekt over friinntektsgrensen. Det gjør forslaget etter vår vurdering åpenbart ikke i varianten der fribeløpet for avkortning av bostøtte mot inntekt knyttes til satsene i SIFOs standardbudsjett. Den resulterende marginalsatt på 73,7 prosent er helt på høyde med den høyeste marginalsatten som oppstår med det progressive leddet i dagens ordning. Vi mener også at en implisitt marginalsatt på 44 prosent som følger av varianten der friinntektsgrensen er knyttet til de statlige veiledende satser for stønad til livsopphold er for høy. De prinsipielle innvendingene mot utformingen av en egenandelsberegning som gir opphav høye marginale virkninger, ble inngående diskutert i kapittel 3. Ved å rendyrke bostøttens inntektssupplerende funksjon, vil det være enklere med en mildere avtrapping av bostøtten mot inntekt, og dermed unngå at bostøtteordningen gir opphav til fattigdomsfeller. Et slikt hensyn vil særlig gjøre seg gjeldende hvis bostøtten skal gjøres mer relevant for minsteytelsene i trygdesystemet og dermed øke sitt nedslagsfelt oppad i inntektsinntektfordelingen, slik vi har argumentert for i kapittel 3.

Vår hovedinnvending mot ekspertgruppens forslag til alternativ utforming av egenandelsberegning er allikevel at den ikke er basert på en prinsipiell avgrensning av målgruppen for ordningen og et korresponderende valg av lavinnteksdefinisjon. En slik prinsipiell avgrensning kan ikke gjøres uten en tydeliggjøring av bostøttens funksjoner og arbeidsdelingen i forhold til resten av inntektssikringssystemet. Uten en prinsipiell avklaring av målgruppen vil det være vanskelig å avgjøre i hvilken grad en omlegging vil ivareta egenandelsberegningens avgrensningfunksjoner (jfr. kapittel 2), og uten slik tydeliggjøring av arbeidsdelingen mellom bostøtten og det øvrige inntektssikringssystem, vil bostøtten kunne bli tillagt flere funksjoner enn den bør ha. Som nevnt i kapittel 3 er skillet mellom inntektserstattende og inntektssupplerende ytelse nyttig for å tydeliggjøre bostøttens funksjon. Vi argumentert for bostøttens funksjon primært bør være inntektssupplerende og legge seg «opp på» de øvrige inntektserstattende ytelsene fordi disse ikke gir en spesiell prioritet til boligkonsum samtidig som de ikke tar hensyn til eksogen variasjon i boutgifter. Eventuelle underdimensjoneringer av inntektserstattende ytelse, bør dermed prinsipielt ikke anføres som et argument for justering og styrking av bostøtten, men i stedet løses gjennom oppjustering av inntektserstattende ytelse.

Sosialhjelpen er eksempel på en inntektserstattende ytelse som faktisk tar hensyn til eksogen variasjon i boutgifter ved at den inneholder en innebygd

bostøtteordning som gir boligkonsum en sterk forrang fremfor andre former for konsum. Dette tilsier at bostøttens supplerende funksjon i begrenset grad vil være relevant for sosialhjelpsmottakere. Dessuten avkortes sosialhjelpen strengt mot inntekter, inkludert bostøtten. For mottakere som både mottar sosialhjelp og bostøtte, vil økt bostøtte som hovedregel medføre at sosialhjelpen reduseres tilsvarende. På denne bakgrunn er det overraskende at utvalget anfører som argument for å omlegge egenandelsberegningen, at det vil gjøre bostøtten mer generøs for barnefamilier med svært lave inntekter. Siden husstander med svært lave inntekter typisk også vil motta sosialhjelp, vil dette neppe styrke denne gruppens økonomiske posisjon, men i stedet bidra til avlastning av kommunale budsjetter. Utvalgets forslag til omlegging av egenandelsberegningen innebærer at bostøtten i enda høyere grad enn før vil bli målrettet mot mottakerne av sosialhjelp, mens andre lavinntektsgrupper vil falle ut av ordningen (Pedersen, 2023). En styrking av bostøttens fordelingspolitiske og boligpolitiske funksjoner taler imidlertid for en tydeligere grenseflate mellom ordningene heller enn motsatt.

4.2 Tiltak for å skape en mer prinsipielt forankret egenandelsberegning

Formålet med prosjektet har vært å undersøke utfordringer og muligheter for å forankre egenandelsberegningen i bostøtteordningen i en avklart forståelse av bostøttens funksjon i det samlede inntektssikringssystemet og i et derav avledet sett med underliggende prinsipper. Vi har i kapittel 3 forsøkt, basert på teoretiske betraktninger, å spesifisere hva de relevante underliggende prinsipper er, og i 4.1 drøftet dagens utforming av egenandelsberegningen og ekspertutvalgets forslag til omlegging i lys av disse. I dette delkapittel vil vi oppsummere våre anbefalinger for å gjøre egenandelsberegningen mer prinsipielt forankret.

Vårt utgangspunkt er at en prinsipiell forankring av egenandelen fordrer en avklaring og avgrensning av målgruppen for bostøtteordningen. Dette krever igjen en videre avklaring av bostøttens funksjon i det samlede inntektssikringssystemet. Basert på vår diskusjon av ordningens underliggende prinsipper i kapittel 3 vil en utforming av bostøtteordningen tettere opp til ordningens underliggende prinsipper forde:

1. En tydeliggjøring av bostøttens grenseflate mot sosialhjelpsordningen.
2. At bostøtteordningen i større grad gjøres relevant for mottakere av minsteytelsene i trygdesystemet og for barnefamilier med lave inntekter.

En omlegging av bostøtten langs disse linjene vil etter vår vurdering innebære at bostøttens boligpolitiske og fordelingspolitiske funksjoner blir ivaretatt og styrket. Det vil imidlertid forde at nedslagsfeltet for ordningen strekkes lenger oppover i inntektsfordelingen sammenlignet med dagens ordning. En slik omlegging av ordningen er mulig å realisere innenfor dagens såkalte gap-modell, men vil kreve

flere endringer i parameterne for egenandelsberegningen. Nedenfor følger våre mer konkrete anbefalinger og tiltak for å skape en mer prinsipielt forankret egenandelsberegning:

- i. Beholde dagens basisledd som omfatter alle husstander som søker bostøtte uavhengig av inntekt (minste egenandel)
- ii. Inntektsprøvingen av bostøtteordningen bør baseres på ekvivalensvekter som ikke skiller seg dramatisk for vektene i EU60. Dette vil innebære en mindre streng inntektsprøving mot barnefamilier.
- iii. Fjerne det progressive avkortningsleddet. Avtrapningen av bostøtte mot inntekt og den tilhørende implisitte maksimalskatten bør ikke overstige 20 prosent. Hvis man tar sikte på en implisitt marginalsatt på 20 prosent, vil avtrapningen av bostøtten måtte fastsettes til 27 prosent forutsatt en videreføring av dagens dekningsgrad på 73,7 prosent.¹⁴
- iv. Inntektsprøvingen av bostøtteordningen bør operere med en friinntektsgrense som ligger under den relevante fattigdomsgrensen ifølge EU60, og avtapningsintervallet for bostøtten bør ikke stoppe før inntekten ligger godt over den relevante EU60 fattigdomsgrensen.

Den mer spesifikke fastsettelse av parametere i egenandelsberegningen bør altså dels ivareta hensynet til mild avtrapping mot inntekt (pkt. iii) og dels at de bostøttens implisitte lavinntektsgrenser er i samsvar med pkt. iv.

4.3 Forslag til omlegging og analyse av konsekvenser

Vi skal i dette delkapittelet legge frem forslag til konkrete parametere i en alternativ egenandelsberegning og drøfte hvordan de vil slå ut, sammenlignet med dagens ordning. Vi har ikke hatt verken data eller tidsmessige ressurser til å gjennomføre en full mikrosimulering slik at vi ikke kan gi en full beskrivelse av hvordan de foreslåtte endringer i egenandelsparameterne slår ut for eksisterende mottakere og potensielt nye mottakere. Vi vil allikevel ved hjelp av beregninger på utvalgte typeeksempler forsøke å si noe om hvordan vår foreslåtte omlegging av egenandelsberegningen vil kunne påvirke ordningens mottagerprofil, nedslagsfelt i inntektsfordelingen, budsjettvirkninger og marginale virkninger på inntekt.

Som nevnt innebærer vårt forslag til omlegging at vi ønsker å fjerne den progressive komponenten i egenandelsberegningen ut ifra hensynet til å unngå høye marginalvirkninger. Bostøttens implisitte marginalsatt bør ikke overstige 20 prosent, jfr. kapittel 3. Uten den progressive komponenten i egenandelsberegningen vil bostøttens marginalsatt (innenfor gap-modellen) bestemmes av produktet av dekningsgraden og det lineære avkortningsledd i egenandelen. Vår tilnærming består i at det lineære avkortningsleddet blir bestemt

¹⁴ Alternativt kan en implisitt marginalsatt på 20 prosent oppnås ved for eksempel å kombinere en lineær avtrapningsprosent på 40 prosent med en dekningsgrad på 50 prosent.

av ønsket nivå på implisitt marginalsatt. Hvis vi fastsetter at implisitt marginalsatt ikke skal overstige 20 prosent, og dekningsgraden er på 73,7 prosent, så må det lineære avkortningsleddet være på 27,7 prosent. Ved å fjerne det progressive elementet i egenandelsberegningen vil, alt annet likt, takten i avtrappingen mot inntekt dempes og bostøttens nedslagsfelt vil løftes høyere opp i inntektsfordelingen, med større budsjettvirkninger. For at budsjettvirkningene ikke skal bli for store kan det dermed være behov å øke avkortningen mot inntekt. En måte dette kan oppnås uten å øke den implisitte marginalsatten er å redusere dekningsgraden. Dagens nivå på 73,7 prosent fremstår nokså vilkårlig. Samtidig ut ifra tidligere diskusjon om å skille inntektssupplerende og inntektserstattende ytelser, er det ikke klart at bostøtteutmålingen ensidig bør vurderes ut ifra hvor mye husstanden sitter igjen med etter å ha dekket sine boutgifter. Tilsvarende er det ikke klart hvilken subsidieringsgrad boligkonsum for en gitt inntekt bør ligge på i bostøtteordningen. Det åpner for å vurdere lavere nivåer av dekningsgraden uten at det trenger å være i strid med prinsipielle hensyn. I vårt hovedalternativ har vi lagt til grunn en dekningsgrad på 2/3, som med implisitt marginalsatt på 20 prosent, innebærer et lineært avkortningsledd på 30 prosent. Vi har i våre beregninger lagt til grunn at både den minste egenandelen og innslagspunktet for den proporsjonale avkortningen mot inntekt fastholdes på samme nivå som i dagens ordning, mens vi foreslår at dette innslagspunktet for avtrapning justeres i forhold til husholdets størrelse og sammensetning i tråd med ekvivalensvektingen i EU60. Parameterne som er brukt i vår alternative modell er oppsummert i tabell 4.1 nedenfor.

Tabell 4.1: Oversikt over bostøtteparametere i alternativ variant av egenandelsberegning

Minste egenandel	23 949
Innslagspunkt for avkortning mot inntekt	118 072*
Lineær sats	30%
Dekningsgrad	66,67%
Implisitt marginalsatt	20%

* Innslagspunktet oppjusteres med ekvivalensvekten til det aktuelle husholdet basert på den modifiserte OECD-skala (ekvivalensskalaen til EU60).

Vi vil sammenligne vår modell med dagens utforminger av bostøtten. Utover den ordinære bostøttemodellen hvor den progressive satsen ligger på 0,27 prosentpoeng, finnes det også en midlertidig modell, en slags «dyrtidvariant», som i første omgang skal gjelde ut året og som er ment å adressere noen av særskilte utfordringer som dyrtiden har medført for lavinntektshusstanden. Denne dyrtidsvarianten er karakterisert av at den progressive satsen er redusert med litt over 50 prosent til 0,12 prosentpoeng. Dette medfører en betydelig mildere

progressiv avtrapping mot økt inntekt og dette innebærer i sin tur en høyere bostøtteutmåling for eksisterende bostøttlemottakere,¹⁵ men også at flere husstander kommer inn under ordningen. Denne reduksjon i den progressive satsen har dessuten betydning for størrelsen på de implisitte skatteratene som følger med opptrappingen av egenandelen.

Siden den midlertidige dyrtidsvarianten og den ordinære bostøttemodellen har nokså ulike egenskaper, kan det være interessant å sammenligne vårt alternativ mot begge dagens varianter. Vi vil i analysen legge til grunn dagens dimensjonering av bostøttetakene. Vårt fokus er på de prinsipielle aspektene knyttet til egenandelsberegningen og hvilke endringer som bør gjøres for å ivareta hensynet til en prinsipiell forankring. Det betyr at sammenligning på tvers av regioner er mindre relevant. Våre analyser tar utgangspunkt i Oslo-regionen hvor utfordringene knyttet til leieprisnivå er særlig uttalte. Vårt hovedfokus er hvordan den foreslåtte omleggingen kan bidra til å endre egenandelsberegning for barnefamilier, og potensielt adressere noen av problemene knyttet til dagens innebygde ekvivalensskala som medfører særlig streng inntektsprøving av disse.

I den eksisterende bostøtteordningen er ekvivalensvektene for den første voksne i husstanden 1 mens de for voksen nr. 2 er 0,13 og for barn 0,15. I EU-skalaen er tilsvarende vektorer på henholdsvis 0,5 og 0,3. Det betyr at den innebygde ekvivalensskala i dagens bostøtte legger til grunn langt større stordriftsfordeler enn det som er vanlig i måling av lavinntekt og fattigdom og dermed at bostøtts inntektsprøving mot barnefamilier fort kan bli uforholdsmessig streng.

I vår foretrukne modell vil vi i stedet bruke de ekvivalensvektene som inngår i EU60. Implementeringen av ekvivalensvektene i tråd med EU60 kan utformes på to alternative måter som begge har sine fordeler og ulemper. Med den ene tilnærmingen, som brukes i dagens system, fastsettes den nedre friinntektsgrensen for opptrappingen av egenandelen mot inntekt til et likt beløp for alle mens det ved inntektsprøvingen konsekvent benyttes den omregnede «inntekt per forbruksenhet» for det enkelte husholdet. Hvis denne tilnærmingen brukes med ekvivalensvektene i EU60 som utgangspunkt, vil avtrappingsintervallet for store hushold bli svært langt (målt ut fra den observerte (ikke-ekvivalerte inntekten), og den reelle avtrappingen mot observert inntekt (og den tilhørende implisitte marginalbeskatningen) blir vesentlige mildere enn den formelle avtrappingen mot den ekvivalerte inntekten på 20 prosent. For en familie med to voksne og tre barn blir ekvivalensvekten på 2,4 og det betyr at implisitte marginalsatsen i avtrappingsintervallet for denne familietyper blir $(20\%/2,4=)$ 8,33 prosent. Dette er ikke i og for seg noe stort problem, men pragmatiske hensyn til budsjettvirkningene kan tilsa å velge et alternativ der avtrappingsintervallet ikke blir svært langt for store barnefamilier.

¹⁵ For bostøttlemottakere med inntekter over det progressive innslagspunkt.

Den andre tilnærmingen er å fastsette friinntektsgrenser for hver av de respektive familietyper med utgangspunkt i den foretrukne ekvivalensskalaen, og så for øvrig bruke den reelle observerte inntekten ved opptrappingen av egenandelen. Med denne tilnærmingen vil alle bli konfrontert med den samme implisitte marginalskatten (i motsetning til dagens utforming), men avtrappingsintervallet vil slutte i ulike relativ avstand til den relevante fattigdomsgrensen. Dette er tilnærmingen som er brukt i den svenske ordningen med bostadsbidrag og den danske ordningen med «boligsikring» (se avsnitt 2.4).

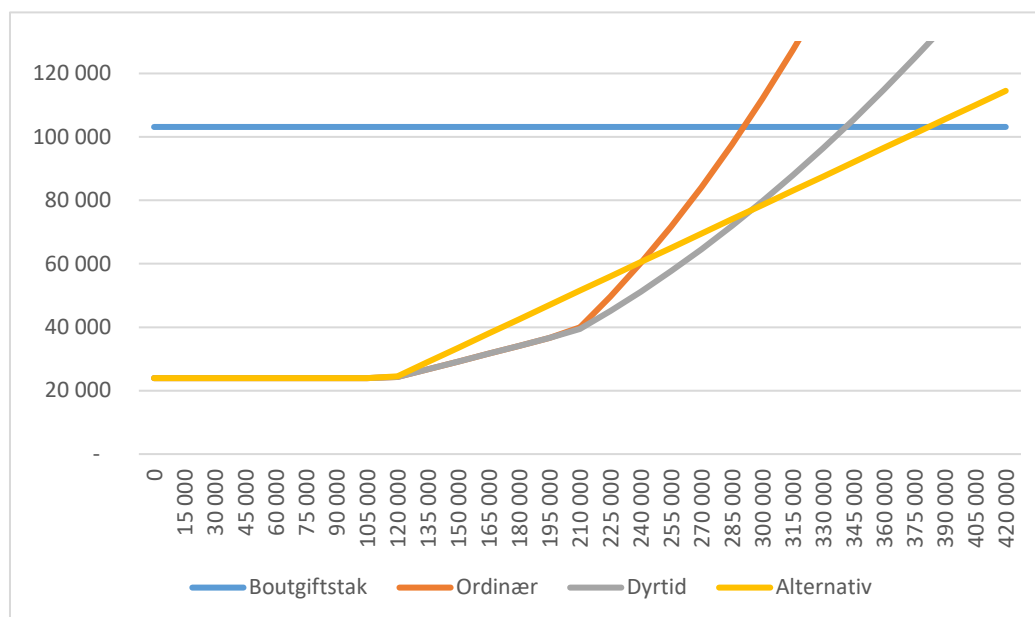
Man kan åpenbart innvende at denne tilnærmingen er mindre prinsipiell enn det første alternativet med full ekvivalensvekting av inntektene som inngår i inntektsprøvingen, og med denne tilnærmingen blir det fort mer krevende å sikre at avtrappingsintervallet slutter «godt over» den relevante EU60 fattigdomsgrensen for store hushold.

Vi har likevel i våre beregninger valgt å basere oss på den siste tilnærmingen. Grunnen er at den første tilnærmingen vil føre til en mer radikal omlegging der det eventuelt ville være nødvendig å senke dekningsgraden ytterligere sammenlignet med dagens modell for å unngå en sterk økning i de samlede kostnader ved ordningen. Det er imidlertid mulig å tenke seg varianter av denne første tilnærmingen, der for eksempel ekvivalensvekten til ekstra voksne reduseres fra 0,5 til 0,3. Vi har i denne omgang valgt ikke å gå videre med utredninger av et slikt alternativ.

4.3.1 Enslige husstander

Vi vil begynne med å analysere det enkleste tilfellet, enslig husstander, hvor spørsmålet om valg av ekvivalensskala og kvantifisering av stordriftsfordeler i ulike husstandstyper ikke kommer direkte til uttrykk. Figur 4.2 viser hvordan de tre modellene for egenandelsberegning slår ut i inntektsfordelingen i tilfellet med en enslig husstand i Oslo-regionen.

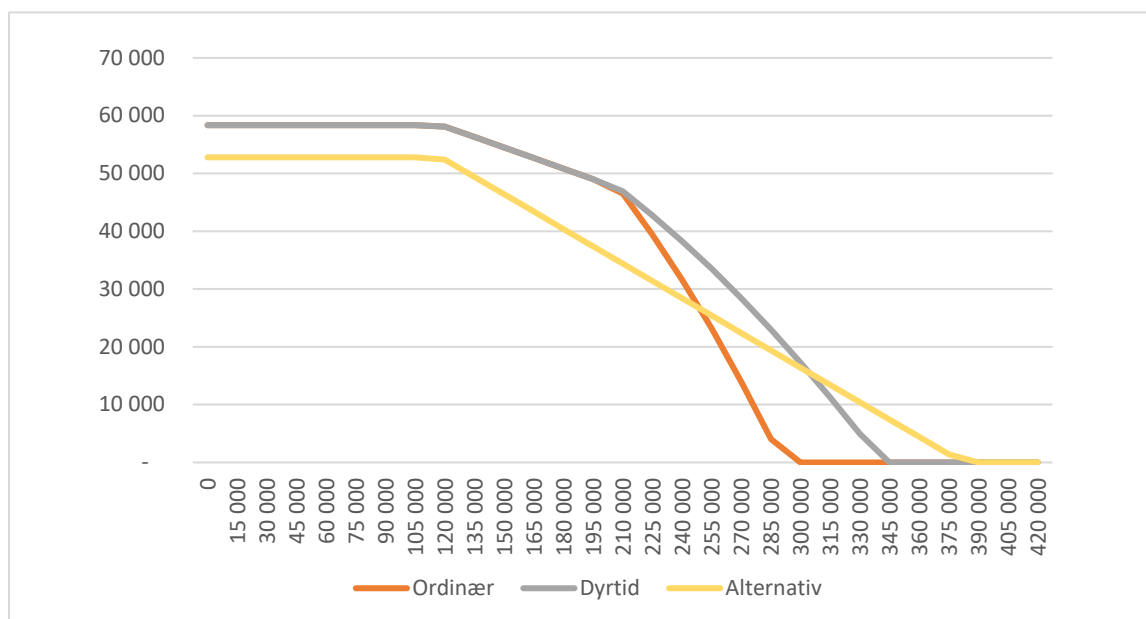
Figur 4.2 : Egenandel ved ulike inntektsnivåer for en enslig husstand i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. Dagens ordinære modell og dyrtidsmodell livsoppholdsmodell sammenlignet med alternativ modell. 2023.



Figur 4.2 viser hvordan egenandelene for de ulike modellene øker med stigende inntekt. Vi ser at dagens inntektsgrense for basert på den ordinære modellen enslig bosatt i Oslo-region (oransje kurve) ligger på i underkant av 300 000 kroner brutto. Basert på dagens dyrtid-modell forflyttes denne inntektsgrense til ca. 345 000 kroner brutto (grå kurve). Med den alternative modellen økes inntektsgrensen ytterligere til ca. 380 000 kroner brutto (gul kurve). Vår foreslåtte modell ligger altså for enslige husstander nokså nærme dagens dyrtidsvariant. Det er vanskelig å sammenligne bostøttens implisitte inntektsgrenser direkte med EU60 fordi sistnevnte regnes ut ifra inntekt etter skatt.

En mer dekkende sammenligning av de ulike modellene framkommer når vi i figur 4.3 viser sammenhengen mellom inntekt og utbetalt bostøtte for en person som har boutgifter som overstiger boutgiftstaket i Oslo. Dermed får vi også med effekten av at vi i vårt foretrukne alternativ har valgt å senke dekningsgraden til 2/3 for å unngå en for sterk økning i de samlede kostnader ved ordningen.

Figur 4.3 Utbetalt bostøtte per år etter ulike inntektsnivåer, for ulike bostøtte-modeller, ordinær, dyrtid og alternativ, for en enslig husstand i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



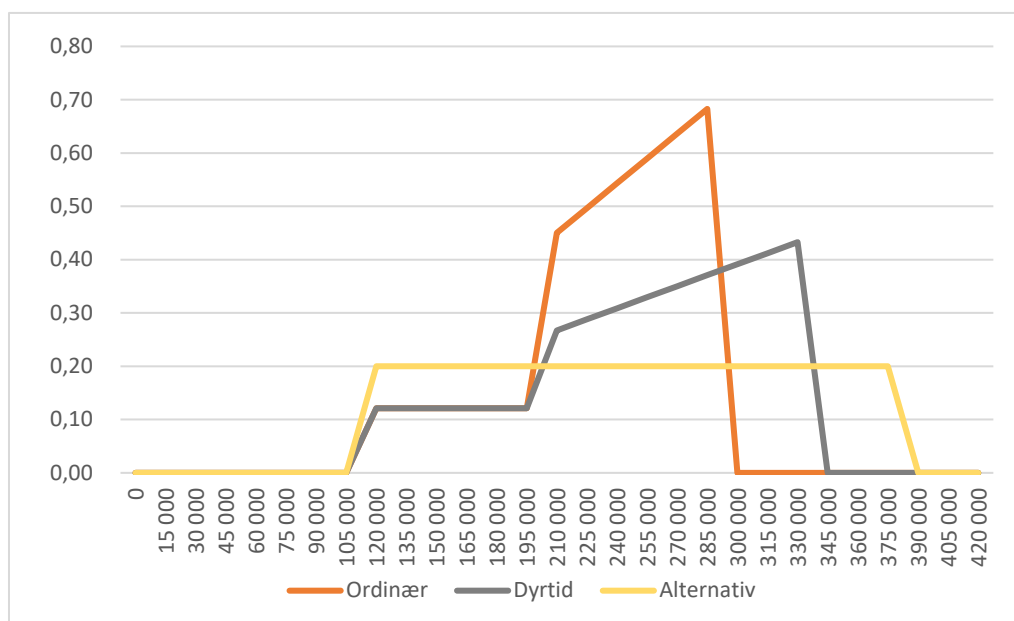
Disse kurvene bør imidlertid fortolkes med en viss forsiktighet. Forskjellene i arealet under kurvene kan bare gi en grov indikasjon på de mulige budsjettvirkningene.

På grunn av den lavere dekningsgraden i vår alternative modell ligger nivået på utbetalt bostøtte lavere enn dagens ordinære modell opp til en inntekt på rundt 250 000 kroner, mens nivået på utbetalingene blir høyere for inntektsnivåer mellom 250 000 og 370 000 kroner der avtrapningen med vår alternative modell slutter. Den aktuelle dyrtidsmodellen fremstår dermed samlet sett som mer sjenerøs enn vår modell for denne husholdstypen, bortsett fra at avtrapningen også med denne modellen stopper litt tidligere ved om lag 340 000 kroner.

En røff totalvurdering av de tre kurvene tilsier at vår foretrukne modell for denne familietypen gir noe lavere utbetalinger i gjennomsnitt enn dagens ordinære modell og klart lavere gjennomsnittsyttelser enn «dyrtids»-modellen.

Selv om vår foretrukne modell vil føre til reduserte bostøtteutbetalinger på de laveste inntektsnivåene, må en slik reduksjonen sees i sammenheng med at overlappet med sosialhjelpen typisk vil være nokså stort i dette intervallet. Siden sosialhjelpen har en innebygd bostøtteordning som gir boligkonsum en sterk forrang fremfor andre former for konsum, vil bostøttereduksjoner i disse inntektsintervallene gjerne medføre tilsvarende økning i sosialhjelpen til dekning av boutgifter. Selv om slike endringer ikke nødvendigvis medfører endringer i det samlede offentlige budsjett, kan det allikevel betraktes som en fordel at arbeidsdelingen mellom bostøtten og sosialhjelpen blir tydeliggjort.

Figur 4.4: Implisitte marginalsatterater etter inntekt for ulike bostøttemodeller. Enslig husstand i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



Figur 4.4 viser tydelig forskjeller i hvordan bostøttens implisitte skatterater varierer for de ulike modellene for egenandelsberegning. Dagens ordinære bostøttemodell har i inntektsintervallet mellom 210 00 og 285 000 implisitte marginalsatterater som gradvis øker fra 45 til 68 prosent. Dette må karakteriseres som svært høyt og i kombinasjon med skattesystemet kan det fort bli snakk om en samlet marginalbeskatning på opp mot 100 prosent.

Dette modifieres nokså betydelig i dyrtidsvarianten hvor disse skatteratene i intervallet 210 000 til 330 000 ligger på fra 27 til 43 prosent. Likevel kommer vår alternative modell klart bedre ut på dette kriteriet ved at den implisitte marginalsatten ligger konstant på 20 prosent fra innslagspunktet ved knappe 120 000 kroner og til avslutningen av avtrapningsintervallet ved 380 000 kroner. Dette kan dels betraktes som en gunstig egenskap som bidrar til eliminasjon av både mulige tilløp til fattigdomsfeller og svekkede arbeidsdisincentiver som modeller med høy marginalsatterater kan gi opphav til. Og dels vil dette hensynet være særlig viktig å ivareta i tilfeller hvor bostøtten løftes lenger opp i inntektsfordelingen, hvor flere potensielle mottakere vil kunne være i posisjoner hvor økt arbeidsmarkedsdeltagelse er mulig.

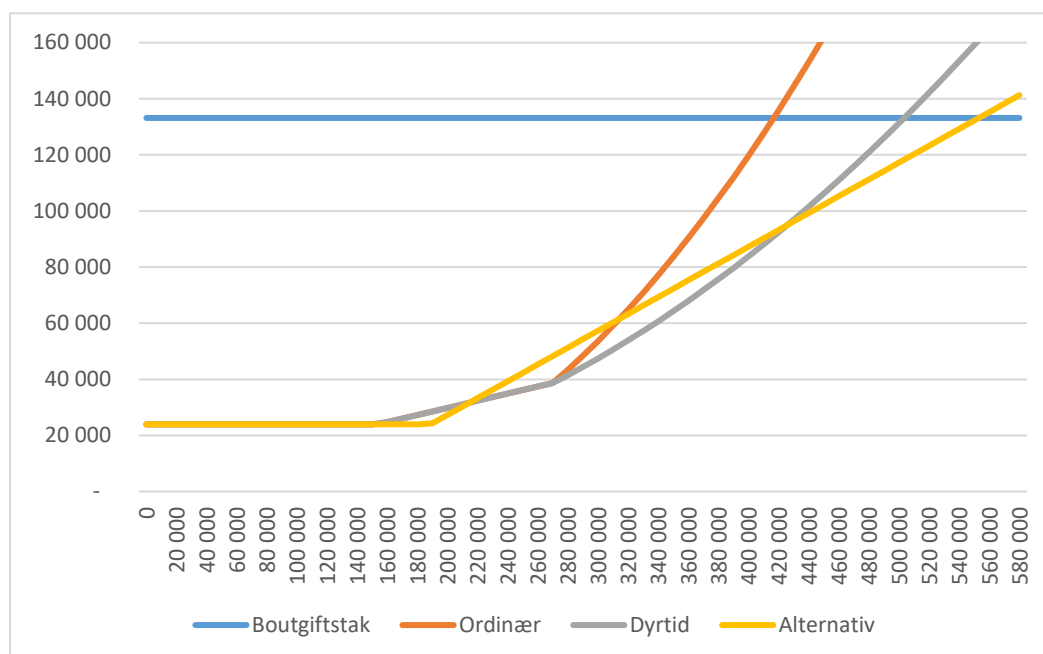
Vi har fremhevet som et viktig prinsipielt hensyn at avtrapningen mot inntekt bør starte på et nivå godt under lavinntekts-/fattigdomsgrensen for den aktuelle familietypen og at avtrapningen bør slutte på et nivå godt over fattigdomsgrensen. I 2021 lå fattigdomsgrensen ifølge EU60 på 251 000 kroner for en enslig. Selv om figuren viser variasjon i brutto inntekt for 2023 kan vi med rimelig sikkerhet

konkludere at kriteriet er oppfylt for alle de tre modellene, men med størst margin med vår alternative modell.

4.3.2 Enslig forsørger med to barn

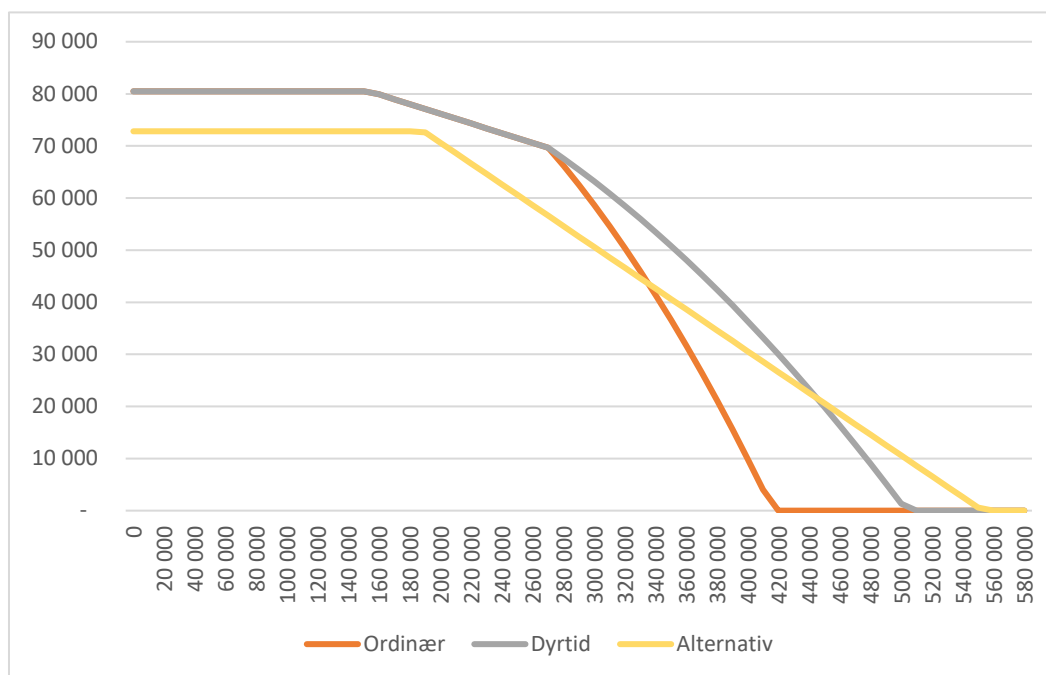
«Enslig forsørger med to barn» er den andre familietyper vi bruker for å sammenligne vårt alternativ med de to variantene av dagens modell. Vi ser i figur 4.5 at mønstrene ligner på de vi fant for enslige.

Figur 4.5: Egenanden ved ulike inntektsnivåer for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for en enslig forsørger med to barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



Med den ordinære varianten av dagens modell bryter egenandelen igjennom boutgiftstaket ved en brutto inntekt på vel 400 000 kroner. Med dyrtids-varianten forskyves denne grensen til 480 000 kroner mens den med vår modell vil bli forskjøvet ytterligere utover til om lag 530 000 kroner.

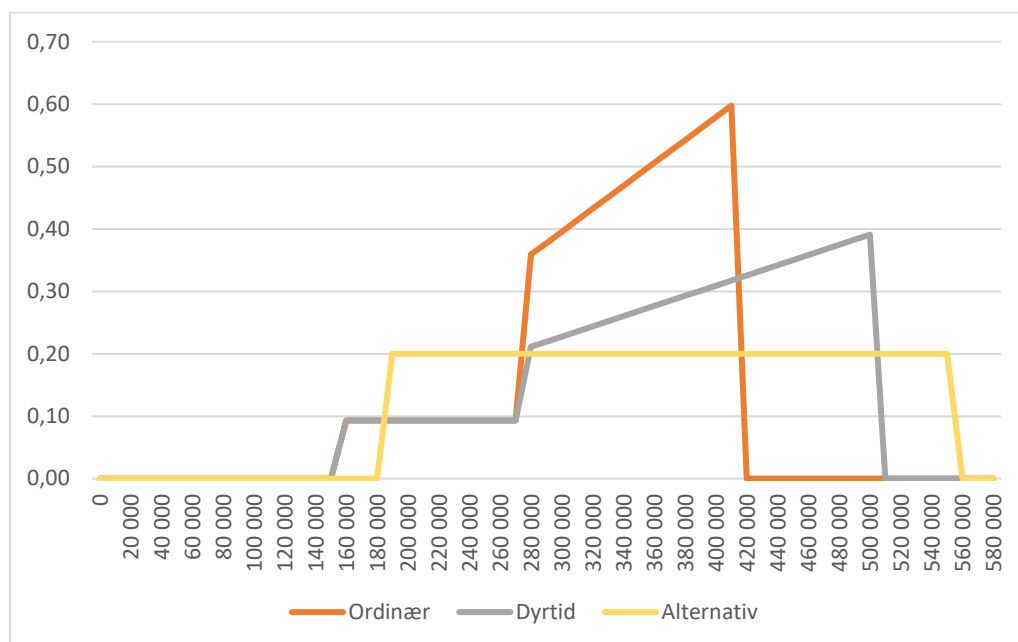
Figur 4.6: Utbetalt bostøtte per år etter ulike inntektsnivåer, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for en enslig forsørger med to barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



Også for denne familietypen er vår alternative modell mindre sjenerøs en dagens modell(er) på de laveste inntektstrinnene, mens den er mer generøs enn den ordinære varianten når brutto-inntekten overstiger 420 000 kroner og den er mer sjenerøs enn dyrtids-varianten når brutto-inntekten bikker 500 000 kroner (se figur 6). Totalt sett fremstår vår alternative modell som omtrent like sjenerøs som den ordinære varianten av dagens system og noe mindre sjenerøs enn dyrtidsvarianten. Hvis vi tar hensyn til at reduksjonen i støttenivåene på de laveste inntektstrinnene vil bli kompensert av økte utbetalinger til sosialhjelp, vil nok totaleffekten være en økning i støttenivået til denne familietypen.

Vi ser til slutt i figur 4.7 at dagens modeller også for denne familietypen gir opphav til marginalsatterater i store intervaller som ligger langt over vår foretrukne grense på 20 prosent, mens vår modell har en konstant marginalskattebelastning i avtrappingsintervallet på 20 prosent.

Figur 4.7: Implisitte marginalsatterter etter inntekt, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for enslig forsørger med to barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.

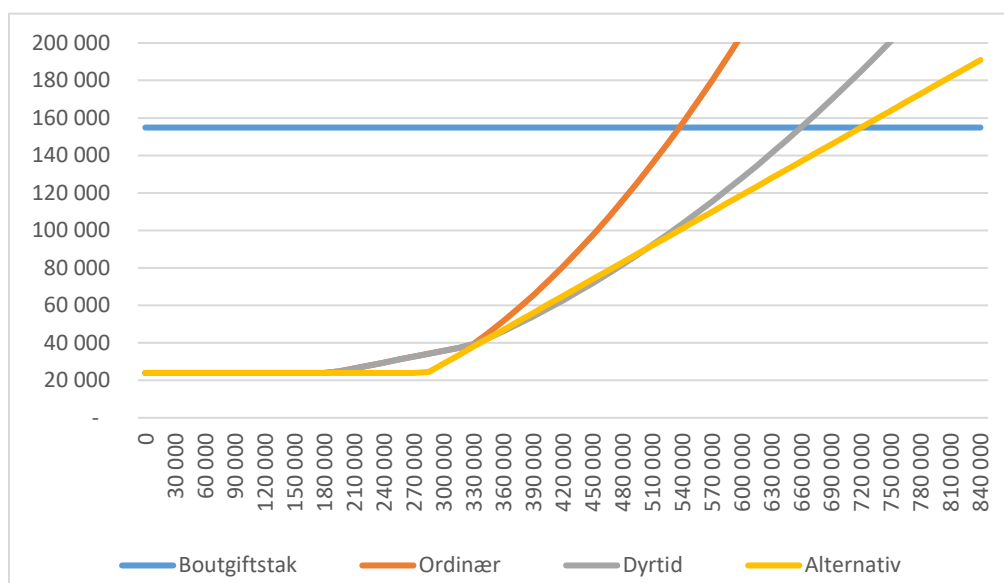


Når det gjelder vårt mål om å la avtrappingsintervallet for bostøtte overlape med fattigdomsgrensen for den aktuelle familietyper, så er det nokså åpenbart at den ordinære varianten av dagens system ikke tilfredsstiller dette kriteriet. I 2021 var grensen for fattigdom/lavinntekt for denne familietyper på 402 600 i inntekt etter skatt. Med den ordinære varianten av dagens modell avsluttes avtrappingen av bostøtten ved et nivå på bruttoinntekten (420 000 kroner) som bare så vidt overstiger dette nivået. Med vår foretrukne modell flyttes grensen for avtrapping av bostøtte opp til om lag 550 000 kroner i brutto inntekt. Det er grunn til å tro at dette er tilstrekkelig til å tilfredsstille kriteriet vårt når man tar hensyn til at inntektsprøvingen av bostøtten ikke berøres av barnetrygd og barnebidrag.

4.3.3 Et par med tre barn

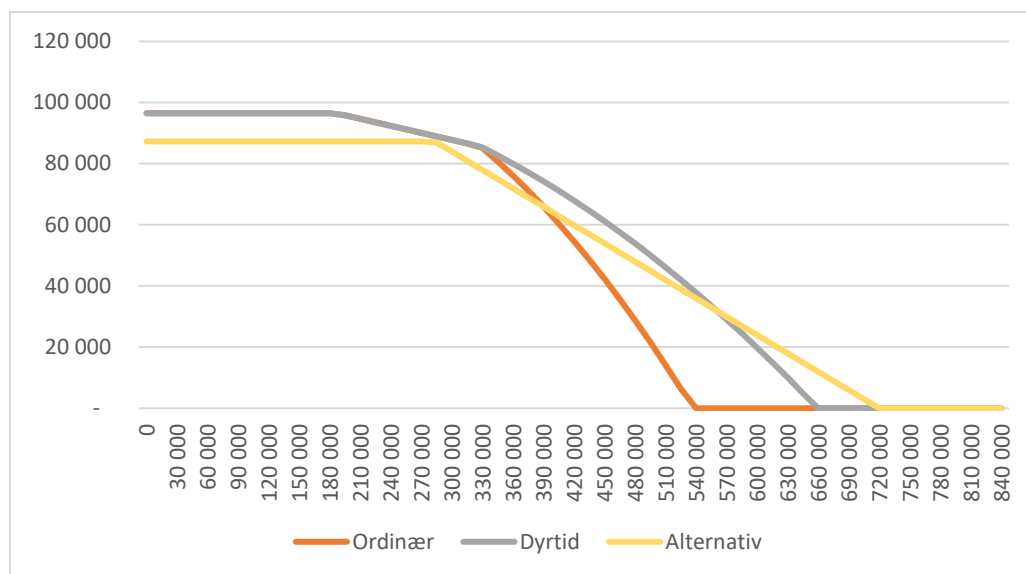
Til slutt har vi regnet på konsekvensene av de ulike bostøttemodellene for familietypen «et par med tre barn». Mønsteret ligner på de første familietypene, se figur 4.8.

Figur 4.8: Egenanden ved ulike inntektsnivåer for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for par med tre barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



Vi ser igjen at egenandelen bryter igjennom boutgiftstaket ved et vesentlig høyere nivå på brutto-inntekten med vår foretrukne modell sammenlignet med den ordinære varianten av dagens modell og – i mindre grad – sammenlignet med dyrtidsvarianten. Der den ordinære varianten av dagens modell er fullt avtrappet ved en brutto inntekt på 540 000 kroner, forlenges avtrappingsintervallet til en brutto inntekt på vel 710 000 kroner med vår foretrukne modell.

Figur 4.9: Utbetalt bostøtte per år etter ulike inntektsnivåer, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for par med tre barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



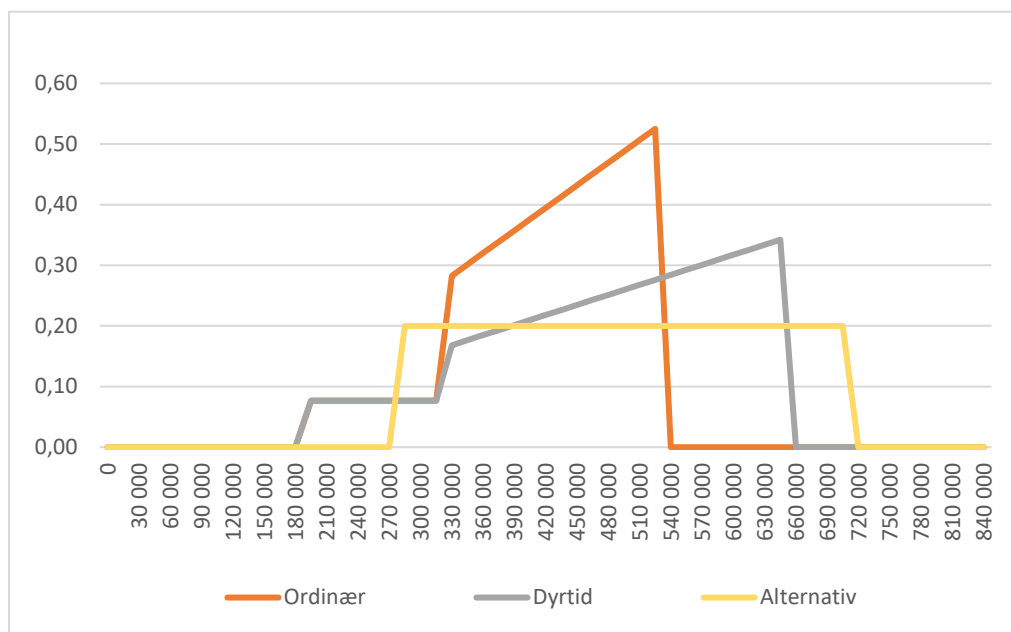
Figur 4.9 viser at nedslagsfeltet for bostøtten flyttes oppover i inntektsfordelingen også for denne familietyper. De to variantene av dagens modell er mer sjenerøs på de lave inntektsnivåene, mens dette snus fra og med en inntekt på henholdsvis 400 000 kroner (for den ordinære varianten) og 560 000 kroner (for dyrtidsvarianten) der vår foretrukne modell blir den mest sjenerøse. Totalt sett fremstår vår modell som klart mer sjenerøs for denne familietyper sammenlignet med den ordinære varianten av dagens system, mens dyrtidsvarianten antakelig også her er den mest sjenerøse av alle. Men som vi fremhevet i diskusjonen for de to første familietyper, så er de innsparingene som forespeiles i ytelsene til de laveste inntektsnivåene med vår modell antakelig i stor grad fiktive fordi de må kompenseres med høyere utbetalinger av sosialhjelp.

For denne familietyper er de implisitte marginalsatterater ikke fullt så høye med de to variantene av dagens modell (se figur 4.10). Med den ordinære varianten innebærer det progressive leddet i avtrapning av den implisitte marginalsatten når opp på rett i overkant av 50 prosent på det høyeste. Likevel ser vi at vår alternative modell -- i motsetning til de to andre modellene -- utmerker seg ved å garantere at den implisitte marginalsatteraten aldri overstiger 20 prosent.

Grensen for fattigdom/lavinntekt for denne familietyper var i 2021 på 603 800 kroner. Det betyr at vi ikke føler oss sikre på at vår målsetning om å sørge for at avtrapningen av bostøtten slutter ved et nivå godt over fattigdomsgrensen for den

aktuelle familietyper har blitt oppfylt. Det gjelder også selv om barnetrygden ikke inngår i inntektsprøvingen av bostøtten. Dette kan tale for at vår foretrukne modell bør justeres slik at avtrapningsintervallet for bostøtten forlenges ytterligere for store barnefamilier. En mulig løsning på denne utfordringen vil være å bruke en modifisert variant av ekvivalensvektene i EU60 til å justere friinntektsgrensen i inntektsprøvingen av bostøtten. Hvis man i stedet for vekten 0,3 for hvert barn, bruker en vekt på 0,5 (altså samme ekvivalensvekst som for ekstra voksne) vil innslagspunktet for avtrapningen bli flyttet vesentlig oppover for denne familietyper (til 3 ganger innslagspunktet for en enslig), og dermed vil man kunne sikre seg at avtrapningsintervallet ikke slutter før familien har oppnådd en inntekt etter skatt som klart overstiger fattigdomsgrensen for denne familietyper. Det er imidlertid sannsynlig at en slik endring vil måtte føre til en økning i de totale budsjetttrammene for bostøtten. Et annet relevant alternativ, som også må forventes å medføre økte utgifter, er å gå for en modell med en konsekvent bruk av ekvivalensvekting ved inntektsprøvingen (se diskusjonen på side 44-45).

Figur 4.10: Implisitte marginalsatterter etter inntekt, for ulike bostøttemodeller (ordinær, dyrtid og alternativ), for par med tre barn i Oslo-regionen med maksimal støtteberettiget boutgift. 2023.



4.4 Oppsummering og avsluttende diskusjon

Vi har formulert og oppstilt 5 prinsipper som vi mener bør være retningsgivende for utformingen av egenandelsberegningen basert på den teoretiske diskusjonen i kapittel 3. Med utgangspunkt i disse prinsippene har vi i dette kapittelet dels diskutert i hvilken grad dagens utforming av egenandelsberegningen kan sies å

være i samsvar med disse prinsippene (4.1), og dels diskutert hvilke tiltak vi mener vil være mest hensiktsmessig for å skape et slikt samsvar (4.2), samt hvilke konsekvenser en slik omlegging vil kunne få når det gjelder mottagerprofil, nedslagsfelt i inntektsfordelingen, budsjettvirkninger og marginale virkninger på inntekt (4.3).

Vi deler Ekspertgruppens synspunkt om at det er flere prinsipielt problematiske aspekter ved dagens egenandelsberegning. Imidlertid er vi på flere punkter uenig i hva disse problematiske aspektene er, og vårt forslag til en forbedret egenandelsberegning er tilsvarende forskjellig. I likhet med Ekspertgruppen mener vi at det progressive leddet i egenandelsberegningen er uheldig og bør fjernes da det gir opphav til svært høye marginale virkninger ved økende inntekt. Utvalgets forslag med å knytte opptrappingen av egenandelen (og dermed avtrapningen av bostøtten) mot inntekt til en minstesats for livsopphold, løser ikke problemene med høye marginale virkninger på en tilfredsstillende måte. Vi har i tillegg også argumentert for at koblingen av egenandelsberegningen til livsoppholdssatser har andre problematiske sider. Vi er også kritiske til utvalgets forslag om å fjerne minste egenandel. Dette er uheldig siden husstander med svært lave boutgifter, som kan antas enten å konsumere for lite bolig eller være spesielt gunstig stilt med hensyn til den eksogene variasjonen i boutgifter, kan ha krav på bostøtte. Et viktig skille i inntektssikringssystemet er det mellom inntektssupplerende og inntektserstattende funksjoner. Vi argumentert for at bostøtten primært har en inntektssupplerende funksjon, og at eventuelle underdimensjoneringer av inntektserstattende ytelser ikke uten videre bør anføres som argument for å styrke bostøtten. Etter vår vurdering er det en sammenblanding av skillet mellom inntektserstattende og inntektssupplerende ytelser å gi bostøtten oppgaven å sikre at husstanden sitter igjen med tilstrekkelig inntekt til dekning av utgiftene til livsopphold.

I stedet for å koble egenandelsberegningen til livsoppholdssatser foreslår vi å fjerne den progressive komponenten og sørge for at bostøttens implisitte marginalsatt ikke overstiger 20 prosent. I vårt opplegg har vi redusert dekningsgraden til 2/3 og økt det lineære avkortningsleddet fra 16 til 30 prosent. På denne måten sikrer vi at den implisitte marginalsatten ikke overstiger 20 prosent.

Det andre hovedproblemet i dagens egenandelsberegning er at den innebygde ekvivalensskala i bostøtten opererer med svært lave ekvivalensvekter på en måte som gjør at inntektsprøvingen av barnefamilier blir uforholdsmessig streng. Fra et prinsipielt ståsted er det vanskelig å begrunne hvorfor bostøttens ekvivalensskala skal avvike fra etablerte ekvivalensskalaer innenfor fattigdomsmåling. Vi har derfor i vårt foretrukne alternativ lagt til grunn at innslagspunktet-/friinntektsgrensen for opptrapping av egenandelen justeres med ekvivalensvekter hentet fra den såkalte modifiserte OECD-skalaen som benyttes i EU60.

Analysene av konsekvensene for utvalgte typeeksempler viser at vår alternative

modell i tillegg til å ha gode, prinsipielt forankrede egenskaper ser ut til - med de valgte parameterne – ikke å føre til dramatisk økte utgifter sammenlignet med dagens system. Det gjelder særlig når vi sammenligner med det vi har kalt dyrtidsvarianten av det eksisterende regelverket.

Analysene antyder imidlertid at løsningen med bare å ekvivalensjustere innslagspunktet/friinntektsgrensen har mangler når gjelder å tilfredsstillere vårt prinsipielle krav om at bostøtten skal være relevant også for store barnefamilier med inntekter på og rett over fattigdomsgrensen. Dette kunne løses ved i stedet å gå for alternative varianter av vår modell der inntektsprøvingen av bostøtten konsekvent baseres på den ekvivalerte inntekten (fremfor bare å ekvivalensjustere innslagspunktet). Som antydnet vil slike varianter i utgangspunktet bli vesentlig dyrere enn dagens system med mindre det justeres på dekningsgraden eller eventuelt på noen av de andre parameterne. Det har ikke vært mulig innenfor prosjektets rammer å utrede disse alternative nærmere.

Litteratur

- Atkinson, A. B. (1977). Housing allowances, income maintenance and income taxation. The Economics of Public Services: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Turin, Italy,
- Atkinson, A. B. (1998). *Poverty in Europe: (Jrjo Jahnsson Lectures)*. Wiley-Blackwell.
- Barr, N. (2004). *The economics of the welfare state* (4th ed. ed.). Oxford University Press.
- Brandtzæg, B. A., Flermoen, S., Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G., & Sannes, J. (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten* (Rapport nr 232). Telemarksforskning.
- DeSalvo, J. (1973). *A rationale for government intervention in housing: housing as a "merit good"* (National Housing Policy Study papers vol. 3/31). U. S. D. o. H. a. U. Development.
- Ekspertgruppe (2022). Bostøtten. Opprydning og forankring. Rapport fra ekspertgruppe oppnevnt at det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Avgitt 9. mai 2022.
- Fallis, G. (1990). The optimal design of housing allowances. *Journal of Urban Economics*, 27(3), 381-397.
- Hatland, A. & Pedersen, A.W. (2006) Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2006(2), 58-72
- Kemp, P. A. (2000). The role and design of income-related housing allowances. *International Social Security Review*, 53(3), 43-57.
- Kemp, P. A. (2007). *Thinking about housing allowances*.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2011). *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol University Press.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of public finance*. McGraw-Hill Book Company.
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for social goods. In J. Margolis & H. Guitton (Eds.), *Public Economics*. Macmillan.
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. Oslo Metropolitan University-OsloMet: NOVA.
- Nordvik, V. (2015). Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(4), 667-681.
<https://doi.org/10.1007/s10901-015-9439-4>
- Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte*. NOVA-notat nr 2/20. OsloMet.
- Nordvik, V., Koren, C., Hansen, I. L. S., & Lescher-Nuland, B. (2011). Den norske bostøtten.
- Nordvik, V., & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing Theory & Society*, 31(3), 353-367.
<https://doi.org/10.1080/14036096.2014.907199>
- NOU 2022:7. (2022). *Et forbedret pensjonssystem*.
- Pedersen, A. W. (2023). Bostøtten – quo vadis? Kommentar til rapporten fra ekspertutvalget som har evaluert bostøtten. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(1), 66-69.
<https://doi.org/10.18261/tfb.6.1.5>
- Pedersen, A. W., & Hellevik, T. (2010). Hvem er fattigst i landet her? Livsfase, inntekt og boligøkonomi. *Tidsskrift for velferdsforskning* 13(4), 247-261.

- Pedersen, A. W., & Sandlie, H. C. (2004). *Boutgifter, fattigdom og bostøttens treffsikkerhet*. NOVA.
- St. prp. nr. 11 (2008–2009). (2008). *Ei styrkt bustøtte*.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010*. NOVA Rapport 16/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sørvoll, J. (2022). Den norske bostøtten 1945-2022: Fra boligpolitikk til sosialpolitikk? *Vedlegg til Ekspertutvalgets rapport "Bostøtten-oppryddning og forankring"*.
- Sørvoll, J., Astrup, K. C., Bliksvær, T., Brattbakk, I., Hansen, I. L. S., Markussen, S., Sandlie, H. C., Schjøll, A., Solstad, A., Turner, L. M., Umblijs, J., Woll, K. M., & Aarland, K. (2022). Forskningscenteret BOVEL, det nye knutepunktet for bolig- og velferdsforskere i Norge. En presentasjon av arbeidsprogrammet for 2021–2024. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 38-44. <https://doi.org/10.18261/tfb.5.1.4>
- Sørvoll, J., & Nordvik, V. (2021). Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder. I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. Skog Hansen, M. Iversen, A. Kjellevold, V. Nordvik, & J. Sørvoll (Eds.), *Boligsosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Thurow, L. C. (1974). Cash versus in-kind transfers. *The American Economic Review*, 64(2), 190-195.
- Tobin, J. (1970). On limiting the domain of inequality. *The Journal of Law and Economics*, 13(2), 263-277.
- Aarland, K., & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land* (NOVA-rapport 7: 2021). OsloMet.