

OSLOMET

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Inntektsdynamikk og bostøtte

VIGGO NORDVIK & KIM ASTRUP

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Inntektsdynamikk og bostøtte

Viggo Nordvik og Kim Astrup

Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Notat 2/2020

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et institutt på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet.

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

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2020

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-742-5

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-743-2

ISSN 0890-6435 (trykt)

ISSN 1893-9511 (online)

Desktop: Hussein Monfared

Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no

Forord

I dette notatet har vi undersøkt et begrenset, men viktig aspekt ved Husbankens bostøtte. Bostøtten er sterkt behovsprøvd mot inntekt. Behovsprøvingen skjer mot skattbar inntekt, og kunnskapen om bostøttemottakernes inntekter fra ikke skattbare overføringer, som eksempelvis sosialhjelp har vært begrenset.

Notatet er skrevet som et samarbeid mellom forskningsinstituttene NIBR og NOVA ved OsloMet. Viggo Nordvik fra NOVA har vært prosjektleder og Kim Astrup fra NIBR har vært prosjektmedarbeider. Fra Husbanken har Andreas Fjelltoft vært kontaktperson. Sammen med Kjell Magne Fossheim, Hero Ezat og Øyvind Ustad har Fjelltoft gitt mange gode tilbakemeldinger på et tidligere utkast. Alle fire takkes for det.

Viggo Nordvik
Oslo

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning – bakgrunn og problemstillinger	9
1.1 Nærmere om problemstillingene som belyses i rapporten	9
1.2 Plan for rapporten	11
2 Kort om den norske bostøtteordningen	12
2.1 Bostøtten i det norske velferdssystemet	12
2.1.1 Bostøttens funksjoner	12
2.1.2 Hvordan den norske bostøtteordningen er bygd opp	13
2.2 Hvordan den norske bostøtten har utviklet seg fra 2010 og frem til i dag	15
2.2.1 Endringer i bostøtteordningen	15
2.2.2 Omfang og sammensetning	16
2.2.3 Faktiske mottakere vs. potensielle mottakere	18
2.2.4 Bostøtte og sosialhjelp	18
2.2.5 Bostøtteordningen og fattigdomsgrenser	19
3 Noen teoretiske perspektiver	22
3.1 Bostøtte og lavinntektsgrenser – noen teoretiske perspektiver	22
3.2 Endogene lavinntektsgrenser og kapabilitetstilnærmingen	23
4 Empiriske analyser	25
4.1 Inntektsbegreper og komponenter	26
4.2 Litt bakgrunn	27
4.2.1 Inntektsfordelinger	27
4.2.2 Ut og inn av bostøttesystemet	35
4.3 Inntektsfordeling etter posisjon i forhold til bostøtte	38
4.4 Inntektsregnskap for mottakere av bostøtte	39
4.5 Litt inntektshistorikk	41
5 Bostøttemottakere med svært lave inntekter	45
6 Avsluttende oppsummerende kommentar	48
7 Litteratur	51

Sammendrag

Bostøtten har vært og er fortsatt et viktig element i den boligsosiale politikken i Norge. Mange hushold med lave inntekter kan opprettholde akseptable boforhold samtidig som konsumet av andre varer og tjenester ikke blir for sterkt presset. Tre trekk ved bostøtten gjør at det kan være viktig å rette politisk oppmerksomhet mot både nåværende og tidligere bostøttemottakere.

- i) Den øvre grensen for (skattepliktig) inntekt som hushold må ligge under for å ha rett til (fortsatt) bostøtte er ganske lav. Med dette mener vi at den ligger (til dels betydelig) under de allment aksepterte fattigdomsgrensene (EU60).
- ii) Det er ganske stor turn-over i bostøtteordningen.
- iii) Samtidig som det er ganske stor turn-over i ordningen er det også en del som er stabile og varige brukere av bostøtte.

Når det gjelder turn-over og varighet kan vi nevne at av dem som hadde bostøtte i 2010 var det 21 prosent som hadde hatt bostøtte gjennom alle årene fra 2010 til 2017. I tillegg var det ytterligere 8 prosent av 2010-kohorten av bostøttemottakere som hadde vært ute i en kortere eller lengre periode som fikk bostøtte i 2017. Likevel, i et typisk år byttes nesten 30 prosent av mottakerne ut, denne andelen har steget fra litt over 20 prosent i starten av den perioden som analyseres.

Fra 2010 til 2017 steg medianen i fordelingen av skattepliktig inntekt per forbruksenhet med 25,8 prosent nominelt, mens inntektene på 10-persentilen steg med bare 5,2 prosent. I den samme perioden steg konsumprisindeksen med 14,5 prosent. Videre, i 2010 var median inntekten per forbruksenhet, 2,2 ganger høyere enn 10-persentilen. Dette målet hadde steget opp til 2,62 i 2017. De med lavest inntekt, sakker altså akterut i forhold til «folk flest».

Mange av dem med inntekter på de lavere segmentene av inntektsfordelingen har inntekter gjennom et variert sett av ikke-skattepliktige overføringer. Velferd og konsummuligheter er jo nærmere knyttet til totale inntekter enn til den skattepliktige inntekten. I 2010 var medianinntekt 2,09 ganger 10 persentilen, mens i 2017 var dette forholdstallet 2.28. Bostøtten spiller naturligvis en rolle i denne reduksjonen i forskjellene, men også andre former for overføringer som ikke inngår i de skattepliktige inntekten har betydning. I de dataene vi bruker finnes det ikke opplysninger om private overføringer, som eksempelvis barnebidrag.

I rapporten viser vi hvordan bruken av bostøtte og sosialhjelp varierer over fordelingen av skattepliktig inntekt per forbruksenhet. De høyeste andelene med

bostøtte er konsentrert rundt 8–15-persentilene. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at sosialhjelpen kommer inn og overtar når bostøtte faller ut. Det er heller slik at sannsynligheten for å ha sosialhjelp er større for dem med bostøtte.

I rapporten deles «bostøttepopulasjonen» i 2017 inn i stabile, ustabile og nye mottakere og vi sammenligner sammensetningen av deres inntekter med tidligere stabile og ustabile mottakere som har falt ut av bostøttesystemet. Vi finner blant de stabile mottakerne at bostøtten utgjør den største delen av den totale inntekten, med 7,8 prosent. Det er samtidig i denne gruppen at sosialhjelpen er den viktigste delen av budsjettet (med 12,5 prosent). Vi merker oss samtidig at bruken av sosialhjelp er liten blant dem som faller ut av bostøtten, og blant dem som har vært stabilt inne i årene før 2017. Blant de tidligere stabile mottakerne utgjør sosialhjelpen i gjennomsnitt bare 2,1 prosent av de totale inntektene. Vår analyse antyder klart at bostøtte og sosialhjelp faktisk er komplementære heller enn alternative.

1 Innledning – bakgrunn og problemstillinger

De fleste OECD-landene har en eller annen form for bostøtte (Gibb, 1995; Kemp, 2007). Også i den norske boligpolitikken står bostøtten helt sentralt. Bostøtten skal bidra til at familier og enslige settes i stand til å skaffe eller å opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon (Nordvik & Sørvoll, 2014). I Norge har antall bostøttemottakere de siste årene falt betydelig. I «toppåret» 2011 mottok 155.400 husstander bostøtte, mens i 2018 var husstander som mottok bostøtte redusert til 129.260¹. Dette utgjør en reduksjon på 16,8 prosent. Den største reduksjonen i antall mottakere har kommet blant eldre, med en nedgang på 56 prosent, den viktigste driveren bak dette er jo at pensjonsopptjeningen blant eldre har økt kraftig. Dels har den økt fordi nesten alle eldre i dag har full opptjening i Folkestrygden som ble innført i 1967, og fordi flere eldre kvinner har hatt lengre perioder som yrkesaktive. Det er lite kunnskap om husstander som faller ut av ordningen og hvordan disse klarer seg.

Parallelt med nedgangen i antall bostøttemottakere har det vært en økning i antall bostøttemottakere med svært lav eller ingen inntekt. I tillegg er det noe flere bostøttemottakere som også mottar sosialhjelp. Det er derfor behov for mer kunnskap om bostøttemottakerne og deres inntektssituasjon, men også informasjon om inntektssituasjonen til tidligere mottakere som mister retten til bostøtte. Gjennom økt forståelse av bostøttens utvikling og mottakernes inntektssituasjon, vil bostøttens rolle sees i sammenheng med resten av det offentlige bidraget. Derfor vil vi i denne rapporten se nærmere på inntektssituasjonen for dem som mottar bostøtte, men også for dem som har falt ut av bostøttesystemet. Uten kunnskap om inntektssituasjonen for nåværende og tidligere mottakere, er det vanskelig å anslå bostøttens faktiske nedslagsfelt i inntektsfordelingen og dermed vurdere bostøttens treffsikkerhet. En analyse av inntektssituasjonen til bostøttemottakere, eksisterende og tidligere, vil dermed kunne gi et bedre kunnskapsgrunnlag for Husbanken og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og for deres arbeid med løpende vurdering av bostøttens treffsikkerhet og videre utvikling av ordningen.

1.1 Nærmere om problemstillingene som belyses i rapporten

Vi vil i prosjektet forsøke å belyse og analysere to hovedproblemstillinger basert på data både fra Husbankens bostøtteregister og SSBs inntektsregister på bostøttemottakerne (både eksisterende og tidligere mottakere som har mistet retten) og deres inntektssituasjon over tid. Dette innebærer å belyse to hovedproblemstillinger:

¹ Tallene for antall mottakere er hentet fra Husbankens Statistikkbank.

- 1) Hvordan kan registerdata på husstands nivå brukes til å kartlegge bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordeling? Utgangspunkt for bostøttekvalifikasjoner er skattbare inntekter som arbeidsinntekter og trygd. Noen husstander mottar imidlertid ulike ikke-skattbare inntektsposter som barne-trygd, grunn- og hjelpestønad, lån, stipend fra Lånekassen og økonomisk sosialhjelp som ikke påvirker utmålingen av bostøtten.
- 2) Hvordan endrer bostøttens nedslagsfelt (i inntektsfordelingen seg over tid) seg over tid?

En utfordring ved å belyse inntektssituasjonen til eksisterende og tidligere mottakere, er at denne kan være ganske sammensatt, bestående av både skattbare og ikke-skattbare kilder. Denne distinksjonen har betydning fordi i beregningen av bostøtte brukes personinntekten hvor alle skattepliktige ytelser inngår², enten disse kommer fra yrkesinntekt eller overføringer. Dermed inngår ingen skattefrie inntekter eller stønader i grunnlaget for beregning av bostøtte. Gjennom å koble bostøttens utvikling og mottakernes samlede inntektssituasjon kan bostøttens rolle sees i sammenheng med resten av det offentlige bidraget. Virkninger av endringer i bostøtten for mottakerne kan således først forstås fullt ut når de sees i lys av mottakernes helhetlige inntektssituasjon. Eksempelvis vil nedgang eller bortfall av bostøtte for enkelte husstander kunne oppveies, helt eller delvis, av økninger av andre deler av det offentlige bidraget som ikke inngår i bostøtteutmålingen.

Økonomisk sosialhjelp har særlig betydning for forståelse av den helhetlige inntektssituasjonen til bostøttmottakere. Sosialhjelp er en inntektskomponent som i motsetning til andre deler av det offentlige inntektsbidraget, i prinsippet er diskresjonær. Det betyr at den er basert på skjønn, både når det gjelder valget av tildeling og utmåling. Mens sosialhjelpen utmåles skjønnsmessig, er bostøtteordningen utelukkende regelstyrt. Økonomisk sosialhjelp kan dermed få en residualisert funksjon når det gjelder arbeidsdelingen mellom bostøtte og sosialhjelp. En mindre generøs dimensjonering av bostøtte vil kunne øke behovet for økonomisk sosialhjelp, og omvendt.

Når innslagspunktene i bostøtten endres, og spesielt hvis nedslagsfeltet i inntektsfordelingen reduseres, er det av særlig betydning å se på den samlede inntektssituasjon til bostøttmottakere som faller ut av ordningen. Selv om reduksjoner i bostøttens nedslagsfelt kan «kompenseres» gjennom økt sosialhjelp, er ikke dette nødvendigvis uproblematisk. Utover at «Overføring» av deler av bostøttefunksjonen til økonomisk sosialhjelp innebærer en kostnadsoverføring fra stat til kommune, kan en slik overføring også være forbundet med ulike samfunnsøkonomiske kostnader som økte forvaltningskostnader knyttet til økt saksbehandling, samt større kostnader for husstandene knyttet til stigma og mindre forutsigbarhet (Stamsø & Østerby 2000). Slike kostnader kan medføre

² Personinntekten som brukes i beregningen av bostøtte gjelder for den samlede husstandsinnkomsten.

ytterligere kostnader gjennom lavere samfunnsdeltagelse og mer eksklusjon (Nordvik & Sørvoll, 2014).

I denne rapporten vil vi se på i bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordelingen og hvordan dette har endret seg over tid i perioden 2010–2017. Vi supplerer denne analysen med å sammenstille og drøfte disse endringene opp mot lavinntektsgrensen. Det reiser spørsmål om hvilket lavinntektsbegrep bostøtteordningen bør sees i lys av. Et utgangspunkt er standardtilnærmingen med bruk av EU60, der lavinntektsgrensen utgjør 60 prosent av median ekvivalensinntekt. En slik tilnærming ble bl.a. brukt i Vista-rapporten «Fra bostøtte til programarbeid» (Vista 2017). Det er imidlertid flere utfordringer med å avgrense lavinntektshusstander på denne måten. Dette vil vi se nærmere på i kapittel 3, der vi presenterer et teoretisk rammeverk for analysen.

1.2 Plan for rapporten

Vi gir i neste kapittel en kort gjennomgang av den norske bostøtteordningen, hvordan den er bygd opp og hvordan den har utviklet seg de siste årene. Vi vil også her gjennomgå og oppsummere relevante utredninger og forskning. I kapittel 3 presenterer vi et velferdsøkonomisk rammeverk for analysen basert på kapabilitetstilnærmingen. Dette er et nyttig rammeverk for å drøfte fordeler og ulemper med eksogene og endogene lavinntektsgrenser som mulige referansepunkt for å drøfte og analysere endringer i bostøtten. Kapittel 4 og 5 er empiriske kapitler, der vi presenterer våre empiriske analyser av den helhetlige inntekts-situasjonen til 1) husstander som mottar bostøtte, og 2) husstander som ikke lenger har rett til bostøtte.

2 Kort om den norske bostøtteordningen

Vi skal i dette bakgrunnskapittelet se nærmere på bostøtteordningen, dens rolle i velferdssystemet, hvordan den er bygd opp og hvordan den har utviklet seg fra 2010 og frem til i dag. Vi vil kort gå gjennom viktige endringer i selve ordningen, og hvordan omfanget og sammensetningen av ulike mottaksgrupper av ordningen har endret seg i perioden. Endringer i faktiske bostøttetildelinger må også sees i sammenheng med bostøttens «take-up», det vil si i hvilken grad husstander som er kvalifisert for ordningen, faktisk benytter seg av den. Til slutt vil vi se på bostøtteordningen og dens implisitte inntektsgrenser opp mot fattigdomsgrenser.

2.1 Bostøtten i det norske velferdssystemet

2.1.1 Bostøttens funksjoner

Bostøtten er et av de helt sentrale virkemidlene i den norske boligpolitikken. Hovedformålet er at støtten skal bidra til at familier og enslige settes i stand til å skaffe eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon (Nordvik & Sørvoll, 2014). Mer spesifikt skal dette formålet ivaretas ved at den statlige bostøtten sikrer at husstander med lave inntekter får et supplement til inntekten som gjør dem i stand håndtere boutgifter. En slik utmålingsmekanisme har to viktige implikasjoner: Dels kan bostøtten gi incitament til sikring av tilfredsstillende boforhold (øke boligkonsumet), og dels kan den fungere som inntektssikring (for husstander som allerede har et tilfredsstillende boligkonsum). På denne måten fungerer bostøtten som et sikkerhetsnett for husstander som av ulike årsaker opplever nedgang i inntekt, enten det er kort- eller langvarig. Bostøttens forsikringsfunksjon gjør at bostøttens nytteverdi ikke kan forstås isolert ut i fra mottakerne, men også for husstander som ikke mottar den, men som potensielt ville gjort det dersom tilfeldige begivenheter hadde medført tilstrekkelig inntekstap eller utgiftsøkning.

Mange bostøttemottakerne har svært høye boutgifter i forhold til inntekt, som vi vil se i 2.2. Bostøtten er dermed et viktig bidrag for å hjelpe disse mottakerne til å betale boutgiftene, og dermed også gi husstander med dårlig råd et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å ha et tilfredsstillende konsum utover bolig.

Ved at bostøtteordningen innebærer økte inntekter til husstander med inntekter under fattigdomsgrensen, vil ordningen kunne ha betydning som virkemiddel for å redusere fattigdom. Som vi vil se kapittel 3 er imidlertid forholdet mellom bostøtte og fattigdom mer komplekst og sammensatt enn det som har fremkommet i tidligere studier. Og således kan bostøtten være et mer effektivt virkemiddel i denne sammenheng enn det man tidligere har konkludert med.

Som vi skal se i 2.3 er det flere indikatorer som tyder på at bostøttens dimensjonering ikke har holdt tritt med utviklingen i boligmarkedet de siste årene. Det finnes derfor holdepunkter og argumenter for å si at bostøtten i mindre grad fanger opp de reelle utfordringer som vanskeligstilte opplever ofte i krevende boligmarkeder. Før vi går nærmere inn på hvordan bostøtten har utviklet seg siden 2010, skal vi først se kort på hvordan ordningen er bygd opp.

2.1.2 Hvordan den norske bostøtteordningen er bygd opp

Bostøtteordningens utmålingsmekanisme følger en såkalt gap-formel:

Bostøtte= (godkjente boutgifter- egenandel)* 0,737

Før vi går nærmere inn på inn på begrepene «godkjente boutgifter» og «egenandel», og hvordan disse fastsettes, så vil vi først illustrere logikken i bostøtteberegningen gjennom et enkelt regneksempel. La oss anta godkjente boutgifter er på 100 000 og egenandel er på 80 000 (bestemt ut i fra inntekt og husstands-sammensetning). I dette tilfellet ville også årlig bostøtte utgjøre 14 740 i året, eller 1228 i måneden. Bostøtten utgjør altså 73,7 prosent av differansen mellom boutgift og egenandel.

En annen måte å formulere dette på er å si at bostøttemottaker må dekke selve egenandelen pluss 26,3 prosent av boutgiftene som overskrider denne egenandelen. I dette regneeksempelet ville altså bostøttemottaker dekke 80 000 (egenandelen) og 26,3 prosent av boutgiftene som overstiger 80 000 som utgjør 5 260, altså totalt 85 260. I dette regneeksempelet ville bostøttemottaker få dekket 14,7 prosent av boutgiftene gjennom bostøtteutmålingen. En viktig observasjon er at i dette eksempelet ville bostøttemottaker i utgangspunktet ha sterke incentiver til å øke sitt boligkonsum (og dermed boutgiftene) fordi for hver krone ekstra brukt på bolig, så vil bostøttemottaker kun dekke 0,263 selv.

Selv om grunnmekanismen for bostøtteutbetalinger er enkel, i beregningen i praksis langt mer komplisert.

Beregningen av egenandel:

Bostøtten skal som hovedregel dekke 73,7 prosent av husholdningens boutgifter som overstiger en rimelig egenandel. Hva som er «rimelige» boutgifter, er et resultat av hvor stor andel av inntekten det ansees at en husholdning selv skal kunne bruke på boligkonsum. Fra visse inntektsnivåer, som varierer med husholdningsstørrelse, øker boutgiftsprosenten, og dermed egenandel, progressivt. I vårt eksempel regneeksempel vil en økning i inntekt til husstanden kunne medføre at egenandelen øker fra 80 000 til eksempelvis til 90 000. I et slikt scenario vil bostøtteutbetalingen halveres. Jo nærmere husholdet har boutgifter som ligger nær egenandelen, desto mindre blir beløpet. Er inntektsøkningen tilstrekkelig stor vil egenandelen sammenfalle med boutgiften slikt at bostøtten bortfaller i sin helhet. Dermed er det utformingen av egenandelen som gjør bostøtteordningen til en inntektsprøvd stønad.

For husholdninger med inntekter opp til en nokså lav grense settes egenandelen til et visst beløp (dette kalles ofte minste egenandel), og trappes så opp for høyere inntektsnivåer. Ordningen bygger dermed på premisset at husholdninger med høyere inntekt kan dekke en større boutgift.

Selve opptrappingen i bostøtteordningen er progressiv, det vil si at egenandelen øker stadig sterkere for høyere inntekter. Når egenandelen trappes opp med økende inntekt, blir bostøtten redusert, og den faller, som nevnt, helt bort når inntekten er så høy at egenandelen er blitt like stor som (taket for) boutgiftene.

Godkjente boutgifter

Det er altså lagt inn en nedre grense for hvor store boutgifter det er rimelig at husholdningene selv må dekke, uavhengig av inntektsstørrelsen. I tillegg er det satt et øvre tak på hvor høy boutgiften som inngår i bostøtteberegningen kan være. Boutgifter som overstiger dette taket blir ikke dekket av bostøtten. Boutgiftstaket i bostøtteordningen differensieres etter husstandsstørrelsen, men også mellom regioner.

La oss igjen ta utgangspunkt i regneeksempelet vårt med 100 000 i faktiske boutgifter og 80 000 i egenandel, men at vi antar et boutgiftstak på 90 000. I et slikt tilfellet ville også bostøtten halveres, jfr eksempelet over. Siden det er differansen mellom (godkjent)boutgift og egenandel som har betydning for bostøtteberegningen, vil en økning i egenandel ha samme effekt som en tilsvarende reduksjon i godkjent boutgift. Fortolkningen av disse situasjonene er likevel litt annerledes. I tilfellet hvor husstandens boutgifter overskrider boutgiftstaket, oppstår det en tredje komponent mottaker må dekket selv. I tillegg til selve egenandelen (i vårt eks 80 000), og 26,3 prosent av det som overstiger egenandel nedad (80 000 i vårt eksempel) og boutgiftstaket opp (90 000 i vårt eksempel), så må mottaker nå dekke differansen mellom tak og faktisk boutgift sin helhet. I et slikt scenario vil ikke mottaker lenger ha incentiv til å øke sitt boligkonsum, og bære hele kostnaden selv for en marginal økning i boligkonsum (og dermed boutgift).

I bostøtteordningen kan boutgifter utover taket fortolkes som forbruk av unødvendig boligstandard, og som derfor ikke bør dekkes av ordningen³. En slik fortolkning må imidlertid gjøres med en viss varsomhet, ettersom den forutsetter at bostøttens dimensjonering i hovedsak holder tritt med prisutviklingen i boligmarkedet.

Et viktig aspekt av bostøtteordningen er at den i prinsippet er nøytral i forhold til disposisjonsform, det vil si at den dekker boutgifter til både leietagere og boligeiere.

³ Bostøtten skal medvirke til at personer skal kunne bo i en egnet bolig. Dette innebærer at behovet for bostøtte bør knyttes til en vurdering av hvilke boutgifter som må påregnes for en egnet bolig for en viss type husstand i et lokalt boligmarked. En slik vurdering gjøres i dag indirekte gjennom fastsettelse av boutgiftstakene.

2.2 Hvordan den norske bostøtten har utviklet seg fra 2010 og frem til i dag

2.2.1 Endringer i bostøtteordningen

Selv om vi her primært skal ta for oss perioden fra 2010 og frem til i dag, er det relevant å nevne den store reformen av bostøtteordningen i 2009 som er grunnlaget for dagens ordning. Denne reformen medførte at flere fikk rett til bostøtte ved at skillet mellom inntektsarter ble fjernet, slik at lav inntekt og høye boutgifter kvalifiserer til bostøtte, uavhengig av inntektstype. Før dette var bostøtten i utgangspunktet forbeholdt personer med trygd eller andre varige ytelser. Etter reformen fjernet man også det som var igjen av finansieringskrav, som omhandlet at boligene skulle ha påhvilende lån i Husbanken. Dermed kunne flere leietagerne i det private markedet motta bostøtte.

Perioden fra 2010 og frem til 2017 har kun mindre justeringer av ordninger, men ikke reelle endringer i selve ordningen. Det skjedde imidlertid to viktige endringer i 2017. Den første innebar at bostøtteordningen gikk fra å bruke forrige års ligning som grunnlag for beregning av bostøtten, til å innhente månedlig inntekt direkte og automatisk fra Skatteetaten. Denne omleggingen medførte at bostøtten beregnes utfra reell inntekt for måneden søknaden gjelder. På denne måten kan bostøtten bli mer treffsikker og fleksibel ved at støtten til enhver tid tilpasses søkerens reelle økonomiske situasjon⁴. Bostøttens funksjon som sikkerhetsnett kan potensielt styrkes ved at flere søkere får muligheten til å få bostøtte når de faktisk trenger det.

I 2016, da man baserte seg på siste tilgjengelige likningsinntekt, sendte Husbanken ut varsel til over 9.100 mottakere med krav om tilbakebetaling på 213 millioner kr. Til sammenligning fikk 3 av 100 bostøttmottakere i 2017 (første år etter omleggingen) varsel om krav av tilbakebetaling på 47 millioner kr. Gjennomsnittlig størrelse på kravene er redusert fra 23 400 kr til 13.100 kr.

I 2017 ble det innført en ny prisjusteringsmodell som i større grad skal sørge for at bostøtten opprettholder realverdien fra år til år. Satsene ved beregning av egenandel justeres med grunnlag i gjennomsnittlig observert vekst i konsumprisindeksen (KPI) seneste 12-månedersperiode (mai–april), mens boutgiftstakene og andre satser knyttet til boutgifter, justeres i takt med et vektet gjennomsnitt av boutgiftskomponentene i konsumprisindeksen. Forutsetningen om at satsene i ordningene nå skal følge prisstigningen, gir en mer stabil utvikling av ordningen over tid i tråd med reelle inntekter og boutgifter.

⁴ Fra januar 2017 gikk Husbanken over til å beregne bostøtten ut fra den faktiske inntekten til søker med data fra a-ordningen, og ikke ut fra siste skatteoppgjør, slik reglene var før. Søker man bostøtte for januar, bruker Husbanken husstandens inntekt i januar. I måneder med lav inntekt vil man derfor kunne være berettiget bostøtte, og tilsvarende kunne miste retten til bostøtte i måneder med høyere inntekt.

Tidligere års endringer førte til at behovsprøvingen ble strengere og dermed at flere mottakergrupper falt ut. At bostøtten i større grad beholder sin realverdi vil isolert sett kunne bidra til ytterligere styrking av dens treffsikkerhet.

2.2.2 Omfang og sammensetning

Vi vil her gi et kort oversiktsbilde, basert på tilgjengelig statistikk⁵, over hvordan bostøtten har utviklet seg i omfang og sammensetning siden 2010. I tabellen nedenfor ser vi både hvor bostøtten har utviklet seg når det gjelder gjennomsnittlig mottakere per måned (et mål på hvor mange som til enhver tid omfattes av ordningen) og det totale antall mottakere som mottar bostøtte i minst én måned i et enkelt år⁶.

Tabell 2:1 Gjennomsnittlig antall bostøttemottakere per måned per år og total antall bostøttemottakere per år i 2010–2018.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gj.snitt ant. bostøttemottakere pr. mnd	121 000	123 500	118 200	117 000	114 600	105 732	105 207	84 879	87 815
Totale ant. bostøttemottakere pr. år.	149 700	155 500	152 600	148 300	144 740	141 770	139 000	140 000	129 000

Antall bostøttemottakere i Norge har falt betydelig siden «toppåret 2011, da 155 400 fikk bostøtte, mot 129 260 i 2018. Dette utgjør en reduksjon på hele 16,8 prosent. Reduksjonen fra 2010 til 2018 er noe mindre – 14 prosent – men fortsatt betydelig. Den største endringen skjedde imidlertid fra 2017 til 2018, med en nedgang på 8 prosent. Før dette var antallet bostøttemottakere relativt stabilt. Nedgangen fra 2010 til 2017 var på 6,5 prosent.

Ser vi endringen i gjennomsnittlig antall bostøttemottakere per måned per år, har nedgangen vært mer markant. I 2010 var antallet bostøttemottakere per måned 121 000, mot 87 815 i 2018, dvs. en nedgang på hele 27,4 prosent. Imidlertid har den store nedgangen her også skjedd relativt nylig, fra 2016 til 2017, da den var på 19,3 prosent. Denne nedgangen må sees i lys av overgangen som skjedde i 2017. Da ble bostøtten beregnet på løpende inntekter fra Skattedirektoratet i stedet for likningsinntekt i forrige år. noe som har gitt økt presisjon i beregningen av bostøttekvalifikasjon. Denne økte presisjonen innebærer imidlertid at tallene må tolkes med en viss varsomhet. I 2017 fikk man med vedtaket for desember 2016, som var med gammelt regelverk. Mange av disse mottakerne falt ut ved overgangen til januar 2017, og gir et kunstig høyt antall for året som helhet. Tallene for 2018 innebærer således en korreksjon av feilkilde på inntektsinformasjon som har inflatert det totale antall mottakere i tidligere år.

Allikevel så har en manglende prisreguleringsmekanisme før 2017 medført at en underregulering av satsene sammenliknet med utviklingen i mottakernes bo-utgifter og inntekter i deler av perioden, som også har medført en reell nedgang

⁵ Vi har her benyttet Husbankens statistikkbank.

⁶ I 2017 fikk man med vedtaket for desember 2016, som var med gammelt regelverk. Mange av disse mottakerne falt ut ved overgangen til januar 2017, og gir et kunstig høyt antall for året som helhet.

i antall mottakere. En slik underregulering har særlig gitt utslag i at andelen av bostøttemottakere som eier sin egen bolig har falt betydelig over årene. All boligformue ut over fribeløpet legges til inntekten med 65 prosent, men siden fribeløpet ikke har holdt tritt med prisutviklingen i boligmarkedet har flere boligiere fått «inntektsøkninger» som har medført at de har falt ut av ordningen.

I innføringen av ny prisjusteringsmodell fra og med 2017 vil dette stabiliseres, samtidig vil en slik prisreguleringsmekanisme ikke medføre et korrektiv av tidligere års «underregulering».

Vi supplerer til slutt med en enkel indikator for bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordelingen, nemlig gjennomsnittsinntekten til bostøttemottakeren, og se på hvordan den har endret seg over tid. Se tabellen nedenfor.

Tabell 2:2 Gjennomsnittlig inntekt blant bostøttemottakere, nominelt og reelt, i perioden 2011–2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominell gj.snitt inntekt til bostøttemottakere	135 000	138 500	140 500	138 600	134 000	122 823	132 828	133 536
Gj.snitt inntekt til bostøttemottakere i 2018-kroner	156 849	159 887	158 813	153 465	145 256	128 514	136 479	133 536

Mens det nominelle nivået på gjennomsnittsperioden har vært svært jevnt i perioden, 135 000 i 2011 og 133 500 i 2018, ser vi at kontrollert for inflasjon har den reelle nedgangen vært fra 156 800 til 133 536, noe som utgjør en nedgang på 17 prosent. Nedgangen i antall mottakere kan således ikke bare tilskrives endret informasjonstilfang om mottakeres inntektssituasjon, men også det at ordningen faktisk favner en mindre del av inntektsfordelingen.

Denne endringen er uttrykk for at bostøttekvalifikasjonene for ulike inntektsgrupper har endret seg de siste årene. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom bostøttemottakere etter inntektsgrunnlag:

- 1) Pensjonister, det vil si grupper som mottar alders- eller uførepensjon
- 2) Husstander med midlertidige ytelser (dagpenger, arbeidsavklaringspenger, introduksjonsstønad, overgangsstønad, etterlattepensjon osv.)
- 3) Husstander uten trygdeytelser

Sammensetningen av disse gruppene var i 2018 27 000 i gruppe 1), 26 000 i gruppe 2) og 35 000 i gruppe 3). I 2010 utgjorde gruppe 1) 64 000, mens gruppe 2 og 3 utgjorde til sammen 53 000. Pensjonistgruppen har altså gått betydelig ned, særlig blant dem med alderspensjon⁷, mens husstander med midlertidige inntekter eller uten trygdeytelser har gått opp. Gruppen uten trygdeytelser har vokst fra 30 000 i 2017 til 35 000 i 2019. Reduksjon i gjennomsnittsinntekten til bostøttemottakerne er i samsvar med endringer i bostøttekvalifikasjonene til

⁷ Reduksjonen i antall mottakere har kommet blant eldre, med en nedgang på 56 prosent.

disse mottaksgruppene. Pensjonistene har relativt høye inntekter innenfor lavinntekssegmentet, mens husstander uten trygdeytelser i gjennomsnitt har svært lave lønnsinntekter (under 50 000). Mange i denne gruppen er oppført med null i inntekt. Nedgangen i gjennomsnittsinntekt blant bostøttemottakere skyldes altså en utskiftning av mottakere med relativt høy inntekt i bostøtten, med mottakere som har svært lav eller ingen inntekt.

2.2.3 Faktiske mottakere vs. potensielle mottakere

Så langt har vi fokusert på endringer i antall faktiske bostøttemottakere. Bostøtten innvilges ikke automatisk, men krever at mottakerne først søker. Dette åpner for muligheten for at det finnes enkelte husstander som er kvalifisert for bostøtte, men av ulike grunner ikke søker og dermed heller ikke mottar bostøtte.

I våre analyser i kapittel 4 og 5 vil vi kun se på faktiske eller tidligere mottakere. I SSB-rapporten «Får de som har rett på det bostøtte?» ble det konkludert med at grupper av potensielle mottakere kan være betydelige. SSB finner at gruppen bostøtteberettigede som ikke har mottatt ytelsen er størst blant husholdningene som tjener aller minst. SSB anslår at 123 000 husstander var kvalifisert for bostøtte i 2016, men kun 61 prosent blant disse fikk bostøtte. De store avvikene mellom kvalifiserte og faktiske mottakere kan skyldes en rekke faktorer. SSB fremhever særlig at Husbanken har lagt inntekter fra tidligere år til grunn for innvilgelse og avvik i registrert husholdningssammensetning. I tillegg er det stor usikkerhet knyttet til tallene på faktiske bostøtteri som det ikke er registerdata for og som derfor må estimeres. Det kan således være vanskelig trekke slutninger fra SSBs beregninger om hvor stor «take-up»-raten er.

I vår analyse og drøftingen av bostøttens nedslagsfelt og grensedragning oppad i fordelingen, vil således SSBs analyse være mindre viktig. Den er imidlertid viktig for å forstå bostøttens nedslagsfelt nedad i fordelingen, dvs. husstander i nedre del av lavinntekssegmentet. Selv om husstander uten trygdeytelser er de eneste som har økt de siste par årene, så tyder rapporten at det kan være enda flere som kan være støtteberettiget.

2.2.4 Bostøtte og sosialhjelp

En grunnleggende fordelingspolitisk funksjon til bostøtten er å sikre husstander, med enten permanent eller midlertidig lav inntekt, muligheten til å ha et tilfredsstillende «konsum» av bolig og andre nødvendige goder. Vi har også sett at økonomisk sosialhjelp har en tilsvarende funksjon. Hovedforskjellen er at bostøtten, både når det gjelder kvalifikasjon og utmåling, er regelstyrt og algoritmisk, mens sosialhjelpen utelukkende er diskresjonær. Dette åpner for samspill eller arbeidsdeling mellom disse, ved at sosialhjelp i større grad supplerer bostøtten der hvor støtten ikke er tilstrekkelig. Vi har sett at flere mottakere med stabile inntekter i form av pensjoner (alder og uføre) over tid har falt ut av ordningen. Antallet sosialhjelpsmottakere i Norge har økt fra i underkant av 115 000 i 2012 til over 133 000 i 2018, en økning på 15 prosent. Det har vært en vekst

i antallet bostøttemottakere som også har mottatt sosialhjelp, og den gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalingen blant disse har økt fra kr 22 600 i 2010 til over kr 35 000 i 2017 (i 2017-kroner). Det er midlertid lite kunnskap om økningen i økonomisk sosialhjelp for husstander med stabile inntekter som over tid har falt ut av bostøtteordningen. Det er et viktig kunnskapshull vi vil bidra til å fylle i kapittel 4.

2.2.5 Bostøtteordningen og fattigdomsgrenser

Vi har sett at bostøtten over tid har redusert sitt nedslagsfelt i inntektsfordeling ved at flere husstander i den øvre del av i lavinntektssegmentet har falt ut av ordningen, særlig gjelder dette alderspensjonister. En slik innsnevring av ordningen trenger ikke i seg selv være problematisk, men vil bl.a. avhenge av analyse av inntektssituasjonen til tidligere bostøttemottakere med stabile inntekter. Dette vil vi se nærmere på i kapittel 5. Slike husstander vil fortsatt tilhøre lavinntektssegmentet, men hvorvidt bostøtten også bør inkludere disse, er et spørsmål av mer normativ art. Bostøtte bør ikke utelukkende sees i forhold til seg selv og sin utvikling over tid. Det kan således være hensiktsmessig å se den opp mot standarder utenfor den selv.

Dette reiser spørsmål om hvilke normer eller normsett det vil være hensiktsmessig å se bostøtten på grunnlag av. En mye brukt standard er relative lavinntektsgrenser som EU60. EU60 er mål på lavinntekt (fattigdom) som viser en grense basert på 60 prosent av medianinntekten, *etter* skatt, i befolkningen. Hvis husstander som i utgangspunktet har inntekter under lavinntektsgrensen og samtidig har en høy boutgiftsbelasting, det vil si høye boutgifter i forhold til sin inntekt, faller ut av ordningen, kan dette være et plausibelt argument for å problematisere en slik innsnevring av ordningen.

Relative lavinntektsgrenser har imidlertid sine viktige begrensninger og de bør suppleres av andre standarder. Dette er en problemstilling vi kommer tilbake til i neste kapittel. Vi vil her illustrere forholdet mellom lavinntektsgrenser og bostøtteordningens implisitte inntektsgrenser gjennom et eksempel. Dette er interessant i seg selv, men vil også gi en empirisk pekepinn om situasjonen for husstander med inntekter i omegnen av disse grensene. Som et illustrativt eksempel på forholdet mellom bostøttens grenser og E60, tar vi utgangspunkt i to husstandstyper som bor i kommunegruppe 1 (Oslo), som har den høyeste inntektsgrensen, og kommunegruppe 4, som har den laveste ⁸.

Husstandstypene er én voksen uten barn og én voksen med tre barn. For å kunne sammenlikne inntekten til husholdninger med ulik størrelse og sammensetning, justerer vi husholdningsinntekten ved hjelp av en ekvivalensskala, eller forbruksvekter. Tabellen nedenfor viser differansen mellom inntektsgrensen i bostøtte og

⁸ Talleksempelen er hentet fra Husbankens årsrapporter i 2017 og 2018.

grensen i EU60, innenfor disse husstandstypene i kommunegruppe 1 og 4 i bostøtteordningen.

Tabell 2:3 Inntektsgrenser i bostøtten(for én voksen med henholdsvis ingen og tre barn) og EU60 i region 1 (Oslo) og region 4, i perioden 2016–17

		2016		
	Ant Barn	Bostøtte	EU60	Differanse
Region 1(Oslo)	0	220 641	215 300	5341
	3	315 388	409 100	-93 712
Region 4	0	197 000	215 300	-18 300
	3	288 600	409 100	-120 500
		2017		
Region 1(Oslo)	0	241 032	221 300	19732
	3	347 484	420 500	-73 016
Region 4	0	216 468	221 300	-4 832
	3	319 692	420 500	-100 808

Dette eksempelet viser flere interessante aspekter knyttet til forhold mellom bostøtteordningens implisitte inntektsgrenser og lavinntektsmål som EU60. Avstanden til EU60 kan ikke besvares generelt, men vil variere etter husstandstype og geografi. Dette er ikke spesielt overraskende, siden mål som EU60 gjelder som en nasjonal grense, og differensieres ikke etter regionale forskjeller i levekostnader (f.eks. pga. variasjon i leiepriser). Differansen varierer også over tid, avhengig av bostøttens dimensjonering i forhold til den generelle inntektsutvikling (målt ved medianinntekten).

Det er kun for enslige bostøttmottakere i kommunegruppe 1, det vil si Oslo, at bostøttens inntektsgrense ligger over EU-60. Ellers er differansen gjennomgående negativ, og er særlig store for barnefamilier. Dette er en konsekvens av forskjeller i vektning av barn utformingen av ekvivalensskalaene som gjør det mulig å sammenligne inntekter på tvers av husstandstyper. EU60 vektet hvert barn til 0,3. Hvis en enslig har en inntekt på 200 000, trenger en enslig med barn 1.3 ganger større inntekt for å ha samme velferdsnivå, altså en inntekt på 260 000. De implisitte forbruksvektene for barn i bostøtte er halvparten av dette altså 0,15 per barn.

Tabellen sammenligner inntektsgrenser for de høyeste inntektene som gir rett til bostøtte. Avstanden til faktiske bostøttmottakere, med inntekter under disse grensene, vil være tilsvarende større. Det er i samsvar med tidligere forskning som finner at avstanden fra bostøttmottakernes inntektsnivå og lavinntektsgrenser er stor (Nordvik et al. 2011). NOVA-rapport nr. 2/11 finner at det gjennomsnittlige fattigdomsgapet før bostøtte blant bostøttmottakerne er på 157 319 kroner, der fattigdomsgapet defineres som differansen mellom faktisk inntekt

og EU60⁹. Bostøtten reduserte dette gapet med 16 prosent, men forble på et høyt nivå.

Med slike avstander vil tidligere bostøttemottakere med stabile inntekter som har falt ut av ordningen, og husstander i omegnen av bostøttens inntektsgrenser, i mange tilfeller være inntektsfattige etter EU60-definisjonen. Det er imidlertid uklart hvor problematisk dette er i seg selv. Dette fordi EU60 kun måler avstanden til medianinntekt og således er et relativt fattigdomsmål, og i seg selv inneholder begrenset informasjon om muligheten å ha et tilfredsstillende konsum og en god levestandard. Målet er ytterligere begrenset ved at det ikke tar høyde for regionale levekostnader. Dette er potensielt problematisk hvis bostøttens inntekts-sikringsfunksjon skal forstås i en mer absolutt forstand, dvs. sette husstander i stand til å konsumere bolig og andre goder over et visst nivå, samtidig som den tar høyde for at muligheten for å oppnå dette varierer geografisk.

⁹ Dette innebærer en inntekt per forbruksenhet før skatt som er lik 60 prosent av medianen i fordelingen av inntekt per forbruksenhet.

3 Noen teoretiske perspektiver

3.1 Bostøtte og lavinntektsgrenser – noen teoretiske perspektiver

Å se bostøtten i lys av en lavinntektsgrense er en aktivitet som relateres til selve formålet med ordningen. Bostøtten har et todelt formål: et boligsmål, nemlig å hjelpe lavinnteksgrupper til å kunne skaffe seg og bo i en tilfredsstillende bolig, og et inntektsmål, nemlig å hjelpe lavinntektshusholdninger med høye boutgifter (Nordvik et al 2011). Dette todelte formålet kan relateres til et mer overordnet mål med ordningen, nemlig at bostøtten hjelper lavinntektshusstander ved å gi dem et inntektssupplement, slik at deres samlede inntekter kommer opp på et nivå som gjør dem i stand til å ha et tilfredsstillende konsum av både bolig og andre nødvendige goder. En husstand som er vanskeligstilt, vil typisk befinne seg i minst ett av følgende problemscenarioer:

1. Husstanden bor i en uegnet bolig (ikke samsvar med husstandens behov)
2. Husstanden har et nivå på boutgiftene som innebærer at det fortrenger annet nødvendig konsum¹⁰

Bostøtten vil, hvis den utmåler tilstrekkelig støtte, avhjelpe husstander som befinner seg i ett eller begge disse scenarioene. Metoden er i begge tilfeller den samme, nemlig å gi husstanden et tilstrekkelig inntektssupplement slik at den ikke blir tvunget til å velge mellom uegnet bolig (for lite konsum av bolig) eller høye boutgifter (for lite konsum av andre goder)¹¹. En lavinntektsgrense forstått på denne måten er et inntektsnivå som ikke gjør det mulig å unngå 1 og 2 samtidig. Lavinntektsgrenser kan dermed brukes til to formål: vurdering av målretting (effisiens) og måleffektivitet. Hvis lavinntekt er sterkt korrelert for personer som befinner seg i situasjon 1 eller 2 (eller begge), vil lavinntektsgrenser kunne brukes som referansepunkt for graden av målretting. Målretting har to dimensjoner (Weisbrod 1969): vertikal og horisontal målretting eller effisiens.

Vertikal målretting handler om å unngå lekkasjer, det vil si å unngå å gi bostøtte til husstander som ikke trenger den, det vil si de som har mulighet til å unngå situasjonen 1 og 2 på egen hånd (inntekt over lavinntektsgrensen). Horisontal målretting handler om å unngå gap, dvs. at det gis til alle som behov (alle med inntekter under lavinntektsgrensen). En lavinntektsgrense kan også brukes som utgangspunkt for å vurdere måleffektivitet. Hvis problemsituasjonen er at husstanden har inntekt under lavinntektsgrensen, vil måleffektiviteten avhenge av om bostøtten som utmåles er tilstrekkelig til å avhjelpe problemet, dvs. løfte

¹⁰ For eksempel målt ved SIFO-satser.

¹¹ For tilstrekkelig lave inntekter vil husstanden underkonsumere både bolig og andre goder.

husstandens inntekter over lavinntektsgrensen. Bostøttens formål, og hvorvidt bostøttens dimensjonering er tilstrekkelig for å ivareta dette formålet, kan således forstås ut fra lavinntektsbegrepet. Spørsmålet som oppstår er hvilket lavinntektsbegrep som kan brukes til et slikt formål. Som vi har sett, har relative lavinntektsbegrep som EU60 to klare svakheter i så henseende.

Den første er at lavinntektsgrensen fastsettes eksogent og utelukkende ut fra avstanden til medianinntekten (60 prosent). Lavinntektsgrensen inneholder derfor begrenset informasjon om hvorvidt husstander over (eller under) dette inntektsnivået har tilstrekkelige midler til å unngå 1 og 2 samtidig. Vi kan dermed trekke få slutninger om konsummuligheter basert på hvorvidt husstander er over slike grenser. Den andre svakheten er at denne lavinntektsgrensen er lik for hele landet og tar således ikke høyde for regionale forskjeller i levekostnader som følge av den store geografiske variasjonen i boutgifter.

3.2 Endogene lavinntektsgrenser og kapabilitetstilnæringen

Endogene lavinntektsgrenser er alternative til relative og eksogene lavinntektsgrenser som EU60. I stedet for å ta utgangspunkt i et relativt mål og så empirisk undersøke dens kjøpekraft og mulighet for en rimelig levestandard, er det mulig å gå motsatt vei, dvs. å bygge lavinntektsmål som tar utgangspunkt i levekostnadene. Denne tilnæringen ble nylig brukt for å anslå omfanget av vanskeligstilte (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018).

For å ta høyde for levekostnadene vil slike mål også inkludere regionale forskjeller i leieprisinivå. utfordringen er at de fordrer eksplisitte normer for minstekonsum. Det kan være vanskelig å finne et objektivt og allment grunnlag for slike normer. SIFO-satsene er imidlertid et eksempel på at er mulig å få til på en relativt systematisk måte. Uten eksplisitt normering av konsum, er det ikke mulig å si hvorvidt inntekter over lavinntektsgrensen er tilstrekkelige til å gi reelle valgmuligheter til å ha et tilfredsstillende konsum av bolig og andre goder (dvs. unngå både situasjon 1 og 2 nevnt over).

Endogene lavinntektsbegreper åpner for at lavinntektsgrenser differensieres ut fra individenes kapabiliteter (Sen 1992), det vil si deres reelle muligheter til å oppnå tilfredsstillende bolig og annet nødvendig konsum (utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen). Slike reelle muligheter, eller kapabiliteter, vil i store grad være betinget av lokale og regionale forskjeller i levekostnader, hvor variasjon i boutgifter spiller en viktig rolle. Som vi har sett, er det mulig å endogenisere lavinntektsgrenser ved å ta høyde for leieprisheterogenitet i regionale boligmarkeder (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). I boligmarkeder hvor leieprisene er relativt høye, vil lavinntektsgrensen kunne justeres opp, og omvendt, slik at grensen varierer etter pressgraden i regionale (og lokale) boligmarkeder, som også bostøtteordningen legger opp til.

Endogene lavinntektsgrenser henger også tett sammen med begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet». Vanskeligstilthet i en slik sammenheng forstås som et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på et regionalt/lokalt boligmarked og innbyggernes ressurser, og ikke en egenskap ved husstanden selv (Nordvik 2010). Et slikt misforhold vil kunne resultere i at en gitt husstand ikke er i stand til å utøve bo- og livsoppholdsfunksjonen (Monkerud, Astrup og Nordvik 2018). Selv om husstander med inntekter i nedre del av inntektsfordelingen vil være mer utsatte for å havne i en slik misforholdssituasjon, medfører den betydelige prisvariasjonen i lokale boligmarkeder at en gitt (lav)inntekt vil ha tilsvarende variasjon i kjøpekraft og opplevd vanskeligstilthet. Ut ifra en slik forståelse vil lavinntekt bestemmes av konsumnormer, bolignormer, geografisk differensierte leiepriser og familiestruktur. Når boligprisene øker, vil det øke forekomsten av trangboddhet og høy boutgiftsbelastning for husstander med inntekter under en gitt lavinntektsgrense, men prisøkningen vil også medføre en oppjustering av selve inntektsgrensen.

4 Empiriske analyser

Vår tre primære siktemål er å lage inntektsfordelinger for dem som får bostøtte, dem som har hatt og for dem som ligger i nærheten av å få. Når det gjelder mottak av bostøtte over tid er det noen analytiske utfordringer en må forholde seg til. Bostøtte tildeles hushold og utmåles ut fra egenskaper ved husholdet, som sammensetning, egenskaper ved deres bolig og samlede økonomiske ressurser. En utfordring er at hushold ikke alltid er stabile enheter over tid.

Hushold, familie og husholdsammensetning er i tillegg ikke begreper som nødvendigvis er rett fram når det gjelder operasjonalisering. Vi velger å definere dem som bor sammen som et hushold. Det betyr at vi ikke går inn i det som skjer innenfor hjemmets fire vegger. Hvem som er en familie og hvem som deler bolig vil vi ikke forsøke å identifisere.

Som en illustrasjon av betydningen av stabilitet/ikke stabilitet, kan vi betrakte mengden av hushold i 2010. Samlet sett hadde vi da om lag 2,2 millioner hushold i Norge da. Av disse var litt over halvparten (51,4 prosent) en familiekjerne bestående av en voksen; merk at disse kan ha flere personer. Resten hadde to voksne. Av de som var «enslige» i 2010 var det 46 prosent som ikke var enslig hele periode ut 2017. Av parene i 2010 var det 23.1 prosent som ikke var intakte over hele perioden. At et par ikke er intakt over en periode kan være resultat av flere ulike typer av hendelser; det kan komme av dødsfall, oppsplitting og overgang til statusen enslig og det kan være utbytting av samboer.

Tilsvarende kan vi beregne stabiliteten blant dem som hadde bostøtte i 2010. I utgangspunktet var 82 prosent enslige, mens 18 prosent var par. Av de enslige var 56 prosent fremdeles registrert som enslige (med eller uten bostøtte) gjennom hele perioden. Av de parene som fikk bostøtte i 2010 hadde bare 28.5 prosent av dem vært et intakt par gjennom hele observasjonsperioden.

Det kan være flere årsaker til stabilitet/ikke-stabilitet i husholdsituasjon, og ikke minst hva som er forklaringen på at mønsteret er ulikt mellom bostøttemottakere og andre. Det er ikke usannsynlig at ulikheter i alder og dermed dødelighet spiller en viss rolle. Vi går ikke nærmere inn på dette. Det viktigste poenget for oss her er at gjennomgangen viser at husholdsammensetning ikke er en størrelse som er stabil over tid, og at dette gjør det vanskelig å sammenligne inntektene til hushold i og utenfor mengden av bostøttemottakere over tid.

Vi kunne ha gått rundt problemet og bare analysert intakte hushold. En slik analysestrategi ville ha vært tilfredsstillende hvis det ikke er andre forskjeller mellom intakte og ikke-intakte hushold enn nettopp det at de er intakte og ikke intakte, og at hushold er allokert tilfeldig inn i gruppene intakte og ikke intakte. Vi finner ingen grunn til å tro at det er sånn. Vår «løsning» er igjen enkel, praktisk og pragmatisk, vi bruker personer i hushold som analyseenhet når vi fokuserer

på variasjoner over tid og at vi bruker husholdvekter når vi betrakter variasjoner på et punkt i tiden (dvs. mellom grupper i et år).

4.1 Inntektsbegreper og komponenter

Vi sikter altså her mot å beskrive inntektsfordelingen for hushold som har, har hatt eller kan tenkes å få bruk for bostøtteordningen. Et siktemål med vårt arbeid er at det skal bidra til forståelsen av bostøtten som både et incitament til bedre boforhold og som et virkemiddel som påvirker fordelingen. På den måten kan man si at studien vår har både et sosialpolitisk og et fordelingspolitisk siktemål. I sosialpolitisk motiverte studier av inntektsfordeling er det mest vanlig å betrakte ulike mål på inntekt etter skatt, da det jo er den som danner grunnlag for konsum av varer og tjenester. Bostøtteordningen tar imidlertid utgangspunkt i skattbar inntekt før skatt, og vi kommer for å kunne sammenligne med parametere i bostøtteordningen til å konsentrere oss om inntekt før skatt.

Videre, vår primære interesse ligger i inntekt som et mål for muligheter for konsum av både individuelle og husholdsinterne fellesgoder. Vi velger derfor å konsentrere oss om husholdsinntekt; vi neglisjerer altså eventuelle fordelingsproblemer internt i husholdet (Bojer, 2005). Vi kommer til å rapportere momenter i fordelingen av samlet husholdsinntekt og for fordelingen av inntekt per forbruksenhet. Antall forbruksenheter beregner vi ved å bruke den såkalte EU-skalaen¹². Til sist, vi definerer husholdsinntekt som inntekten til de voksne i husholdet. Dette igjen for å beholde sammenlignbarheten med bostøttesystemet.

Et husholds inntekter (eller økonomiske kapasitet) består av mange ulike komponenter. Disse kan kategoriseres på et utall ulike måter. I dette arbeidet kommer vi til å benytte oss av en firedeling.

- Yrkesinntekter, inkludert fødselspenger og sykepenger fra NAV (merk at sykepenger fra egen arbeidsgiver inngår i lønnsinntektene – som jo er en del av yrkesinntekten)
- Skattepliktige overføringer. Dette består typisk av pensjoner fra NAV eller andre, arbeidsledighetstrygd og f.eks. integreringsstønad
- Netto kapitalinntekter
- Registrerte ikke skattepliktige overføringer, her kommer komponenter som grunn- og hjelpestønad, stipend fra Lånekassen, kontantstøtte, sosialhjelp, bostøtte mv

Spesielt når det gjelder ikke skattepliktige overføringer vil vi gå inn på noen spesifikke enkeltkomponenter.

¹² Denne skalaen gir en vekt 1 til «den første voksne» og 0,5 for andre voksne og 0,3 for hvert barn. Den nøyaktige utformingen av vektene er selvfølgelig et stykke på vei arbitrære. Spesielt kan man kritisere bruken av konstante barne-vekter på grunn av mulige stordriftsfordeler ved å ha flere barn.

I tillegg kan selvfølgelig hushold ha ikke registrerte inntekter; som naturlig nok ikke blir en del av de registerbaserte beskrivelsene av inntektsfordelinger. Dette kan dreie seg om inntekter fra svart arbeid. Ikke registrert inntekter kan også være overføringer fra slekt, venner og andre. Noen ganger kan det rett og slett være uklart hva som er hverdagslivets utveksling av tjenester og gaver og hva som er svart arbeid. For noen år tilbake var pass av småbarn en aktivitet som i mange tilfeller lå mellom vennetjenester, bytte av tjenester og svart arbeid. Den kanskje viktigste komponenten i de uregistrerte inntektene er likevel barnebidrag. Etter en reform i skattleggingen av barnebidrag registreres de ikke lengre systematisk. Kunnskap om barnebidrag er kanskje det største hullet i forskningen om fordelingssspørsmål i Norge – kanskje en også kan si at dette gjør deler av fordelingspolitikken mindre effektiv.

4.2 Litt bakgrunn

Som en bakgrunn for våre beskrivelser av inntektsfordelingene for hushold som har, har hatt og som ikke har bostøtte starter vi opp med beskrivelser av inntektsfordelingene for hele Norges befolkning. Vi bruker, i disse beskrivelsene inntektsopplysninger fra 2010, 2014, 2016 og 2017.

I dette kapitlet skal vi også gi noen oversikter over dynamikken i inn- og uttreden fra gruppen av hushold som mottar bostøtte.

4.2.1 Inntektsfordelinger

Inntektsfordelingene og ulikheten i dem kan beskrives på mange ulike måter. Spredningen i inntekt illustreres ofte ved hjelp av Gini-indeksene, i dette arbeidet kommer vi ikke til å rapportere slike indekser. Vi velger heller å bruke tabeller som viser verdien av ulike kutt i fordelingene. For eksempel viser 10-persentilen (ofte også kalt første desil) den inntekten som skiller de 10 prosent som har lavest inntekt fra de 90 prosentene som har de høyeste inntektene. På samme måte er medianen den inntekten som deler befolkningen i to like store grupper.

Merk at vi bruker den samme måten å beregne husholdsinntekt som det Husbankens bostøttesystem gjør i 2020; vi regner husholds inntekt som summen av inntektene til de voksne medlemmene i familiekjernen. Fordelingene beskrives dels ved et sett av figurer og dels i form av tabeller. I tabell 4.1 viser vi noen nøkkeltall.

Tabell 4.1 – Momenter i fordelingene av Skattbar inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner

	2010	2014	2016	2017
Gjennomsnitt	374.093	433.664	460.281	470.667
Standardavvik	675.990	570.541	575.732	712.138
Andel med null	1,2%	1,4%	1,5%	1,5%
5-persentil	91.380	57.813	58.358	57.641
10-persentil	148.645	143.716	154.371	156.446

25-persentil	218.401	242.434	264.220	269.477
Median	331.134	379.197	400.560	409.392
75-persentil	465.056	542.078	570.308	582.403
90-persentil	628.115	748.929	787.012	803.652
95-persentil	767.311	925.165	971.864	994.274

I løpende kroner har inntektene til Norske hushold steget gjennom den perioden vi betrakter. De har steget også i faste kroner. Vi ser også av tabellen at gjennom de årene som betraktes her har inntektene (før skattefrie overføringer og skatt) steget mer i de øvre delene av inntektsfordelingen enn i de lavere kuttene så som 5- og 10-persentilene.

Tabell 4.2 – Momenter i fordelingene av Total inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner

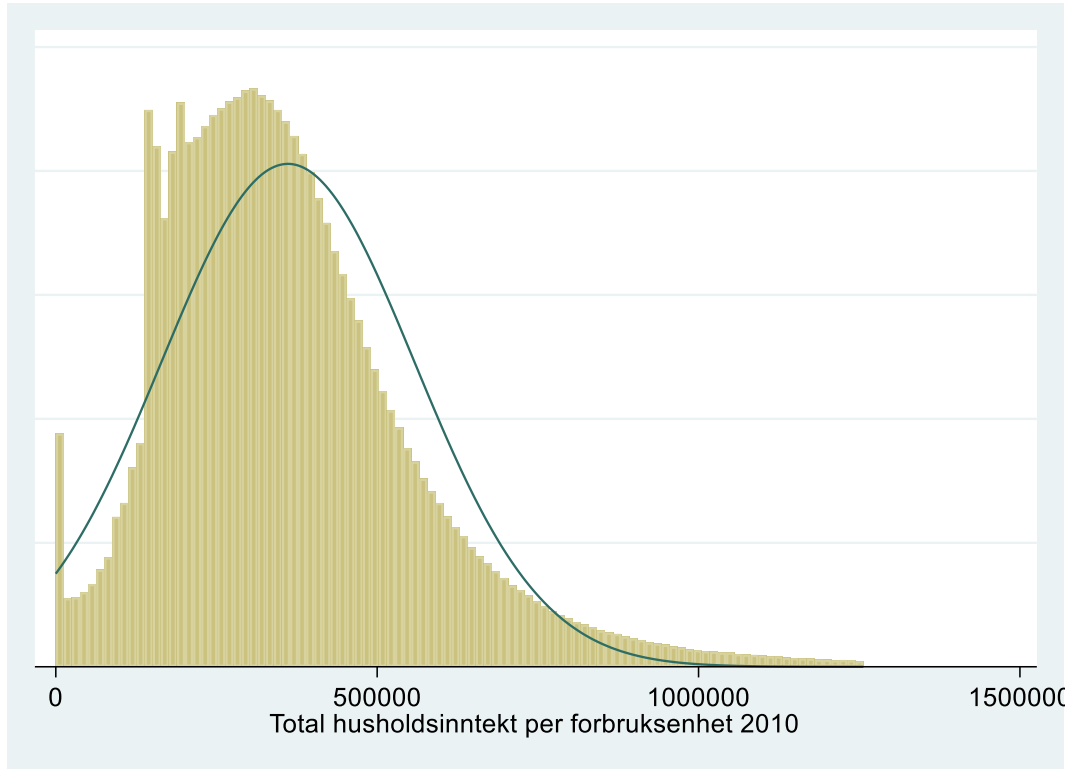
	2010	2014	2016	2017
Gjennomsnitt	383.322	443.479	469.967	480.166
Standardavvik	674.673	568.653	573.398	710.094
Andel med null	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%
5-persentil	121.097	97.258	103.350	105.410
10-persentil	161.702	169.157	179.154	182.348
25-persentil	229.031	253.020	272.345	277.187
Median	337.982	385.822	406.586	415.395
75-persentil	468.543	547.680	575.548	587.702
90-persentil	632.882	753.999	791.765	806.604
95-persentil	771.827	930.283	976.566	998.980

En kan merke seg at forskjellen mellom skattbar inntekt og total inntekten er størst på de lavere kuttene i inntektsfordelingene. Dette kommer naturligvis av at noen av de ikke skattbare overføringene er rettet nettopp mot de lavere delene av fordelingene.

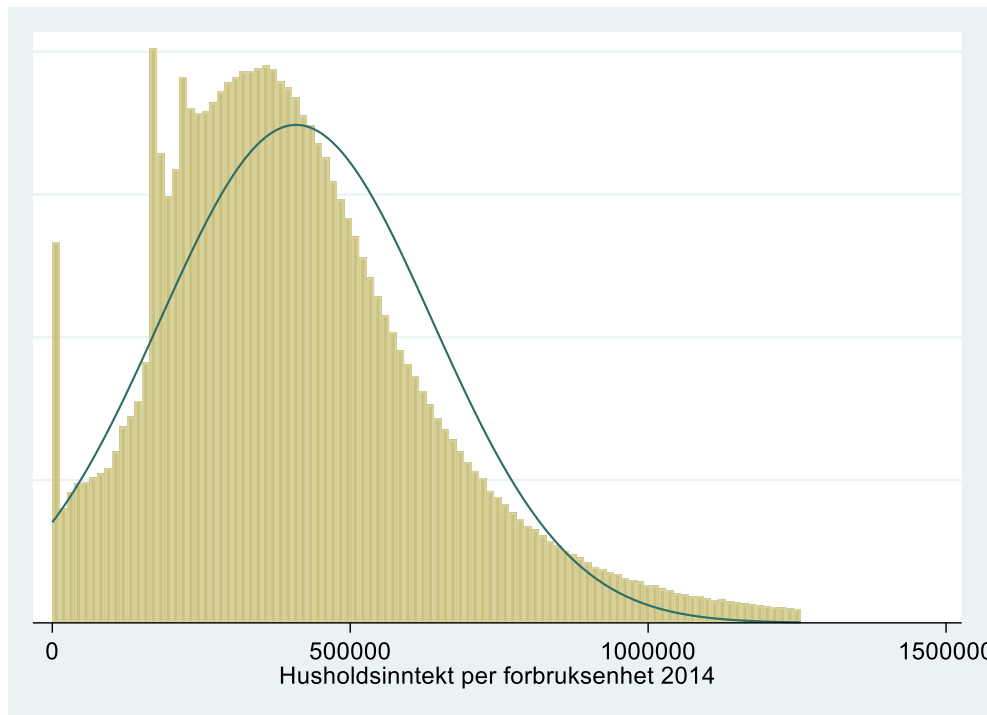
På basis av tabellen kan en også beregne en slags ekvivalent til den relative fattigdomsgrensen. Denne defineres som 60 (noen ganger 50) prosent av medianinntekten per forbruksenhet (se f.eks. Atkinson, 2015). Tar vi utgangspunkt i totalinntekten per forbruksenhet finner vi en ekvivalent til fattigdomsgrensen på 168.991 kroner. Når fordelingen av total inntekt per forbruksenhet betraktes ser vi at 11,6 prosent av husholdene faller under denne grensen. Dette er et noe høyere tall enn man oftest finner i fattigdomsforskningen. Dette kommer av at vår ekvivalent til fattigdomsgrensen er beregnet på inntekt før skatt, og kanskje også av at vi her bruker opplysninger fra kun ett år.

Tilsvarende kan vi illustrere fordelingene som tettheter.

Figur 4.1a Fordelingene av Skattbar inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner 2010

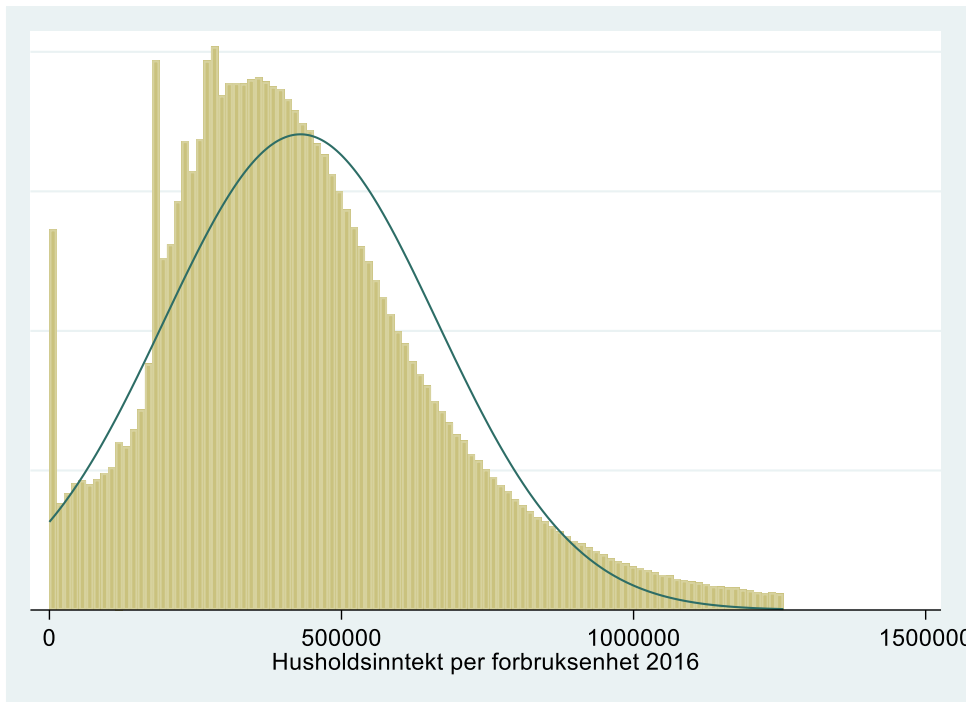


Figur 4.1b Fordelingene av Skattbar inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner 2014

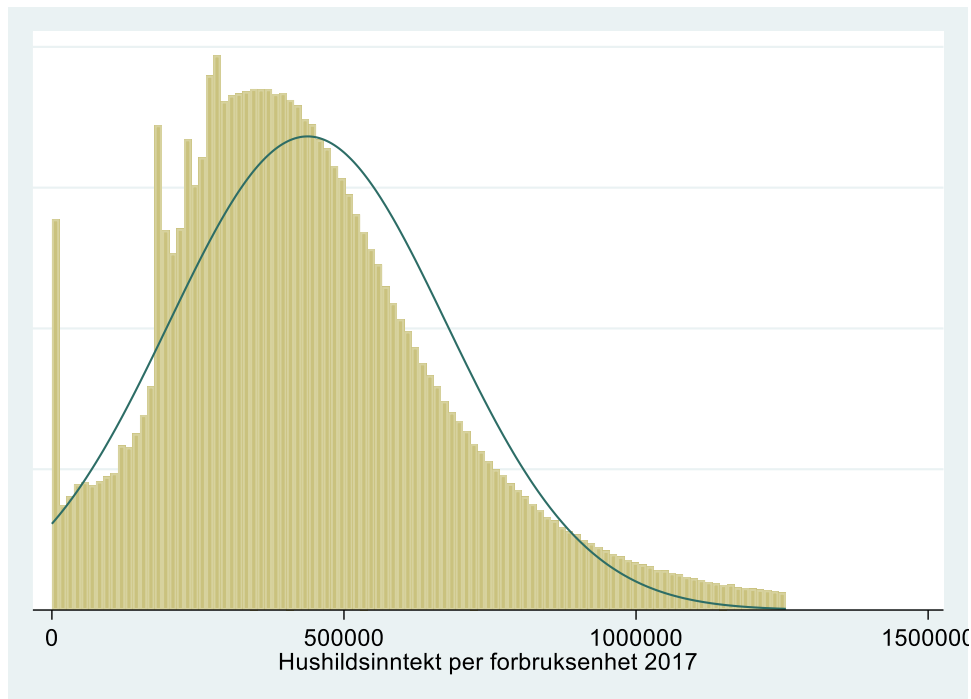


Et visuelt blikk på disse grafiske beskrivelsene av inntektsfordelingene forteller oss to ting. For det første at fordelingene er høyreskjeve, dvs. at de har et tyngdepunkt av inntektstakere med inntekt under gjennomsnittet og noen ganske med svært høye inntekter. For det andre at fordelingene er bemerkelsesverdig like.

Figur 4.1c Fordelingene av Skattbar inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner 2016



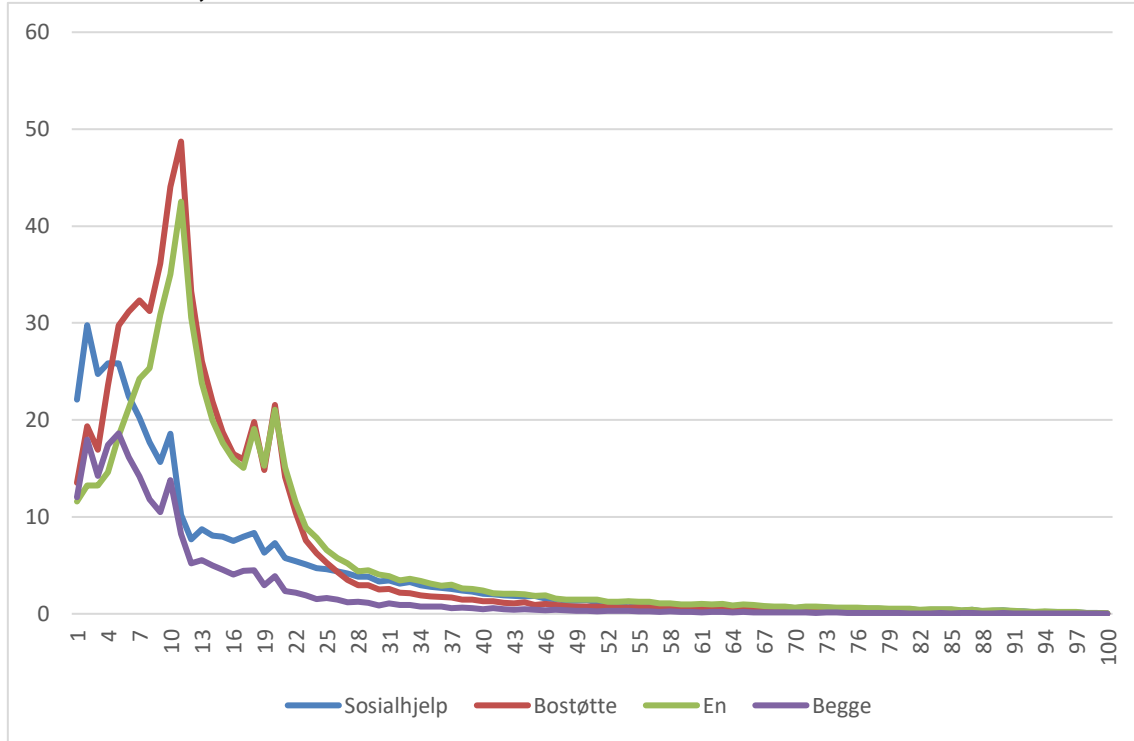
Figur 4.1d Fordelingene av Skattbar inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner 2017



For personer og hushold langt til venstre i disse inntektsfordelingene kan både bostøtte og sosialhjelp være viktige tilskudd til å få hverdagsøkonomien til «å gå opp». Dette er virkemidler som er målrettet mot dem med lave inntekter, og de er naturlig vis ikke tilfeldig allokert over inntektsfordelinga. Dette illustrerer vi i figur 4.2 under.

Figuren er laget ved at først deler de vel 2,2 millioner husholdene i Norge i 2010 inn i 100 like store grupper etter stigende inntekt. Gruppe 1 består av de 1 prosentene med laveste inntekter, 2 av de én prosentene med inntekt rett over gruppe 1. Deretter beregner vi andelen som har bostøtte og sosialhjelp innen hver av de 100 gruppene.

Figur 4.2a Mottak av sosialhjelp og bostøtte etter rang skattepliktig inntekt per forbruksenhet, 2010



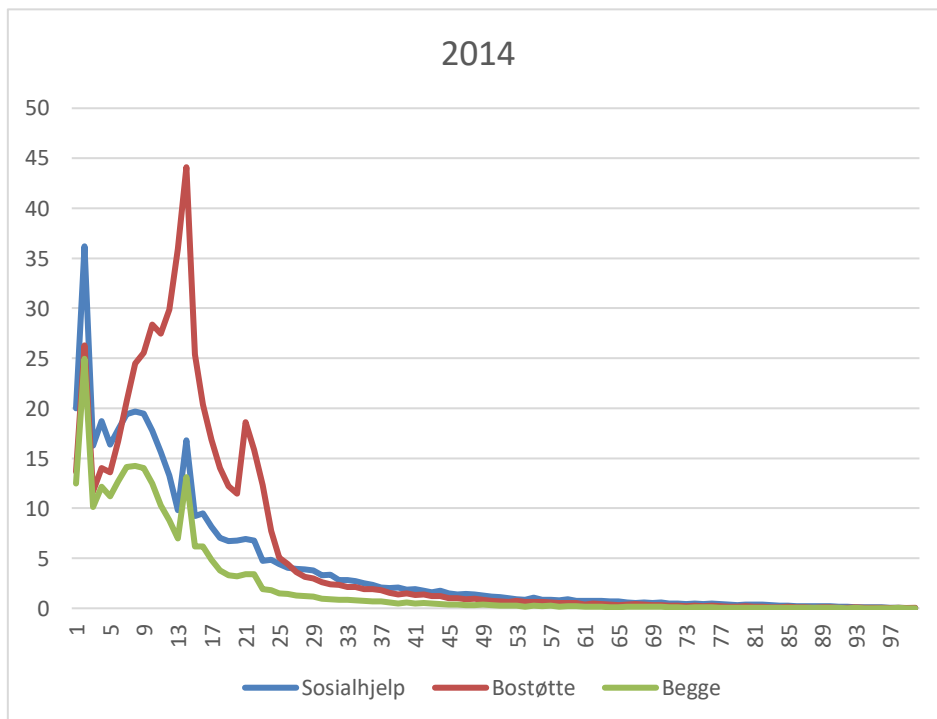
I de lavere segmentene av inntektsfordelingen er bostøtte og sosialhjelp utbredt. På 5-persentilen har f.eks. så mye som 29 prosent bostøtte, denne andelen stiger opp til nesten halvparten (48 prosent) på den 11. persentilen. Disse andelen er ganske høye, men man kan også argumentere med at med så lave inntekter kunne en vente at nesten alle kvalifiserte for bostøtte. En slik observasjon av mange med lave inntekter og ikke bostøtte fikk f.eks. Killengreen Revold og Lande With (2019) til å stille spørsmål om hvorvidt det er mange som kan få bostøtte som ikke søker. En vel så rimelig hypotese er at en del av de som har lave inntekter bor i en eid bolig med svært lave **boutgifter**. Det kan også være at noe av dette kan forklares av formuesposisjonen til husholdene. Resultatene til Revold og Lande er interessante. Vi mener imidlertid at man må være litt forsiktige med å tolke dem som mål på take-up i bostøtteordningen.

Vi merker oss videre at på de aller laveste kuttene i inntektsfordelingene er det flere som har sosialhjelp enn det er som har bostøtte. Dette kan komme av en livsførsel med ustabil tilknytning til både bolig- og arbeidsmarked¹³.

Det er ikke særlig overraskende at både bostøtte og sosialhjelp er konsentrert til de lavere deler av fordelingen av skattbar inntekt (før skatt). Det er kanskje mer overraskende at forekomsten av slik støtte strekker seg et stykke opp i inntektsfordelingen. På tredje decil har om lag 2,5 prosent bostøtte, og 0,8 prosentpoeng av dem hadde også sosialhjelp. Det er rimelig å tenke seg at dette kan være store familier med høye boutgifter. Det kan også være folk som har fått en økning av inntektene underveis i året. Alternativt, skilsmisser og nydannelser av par kan føre til at samlet husholdsinntekt dekker over perioder gjennom året med lave inntekter.

Tilsvarende figurer presenteres også for årene 2014, 2016 og 2017.

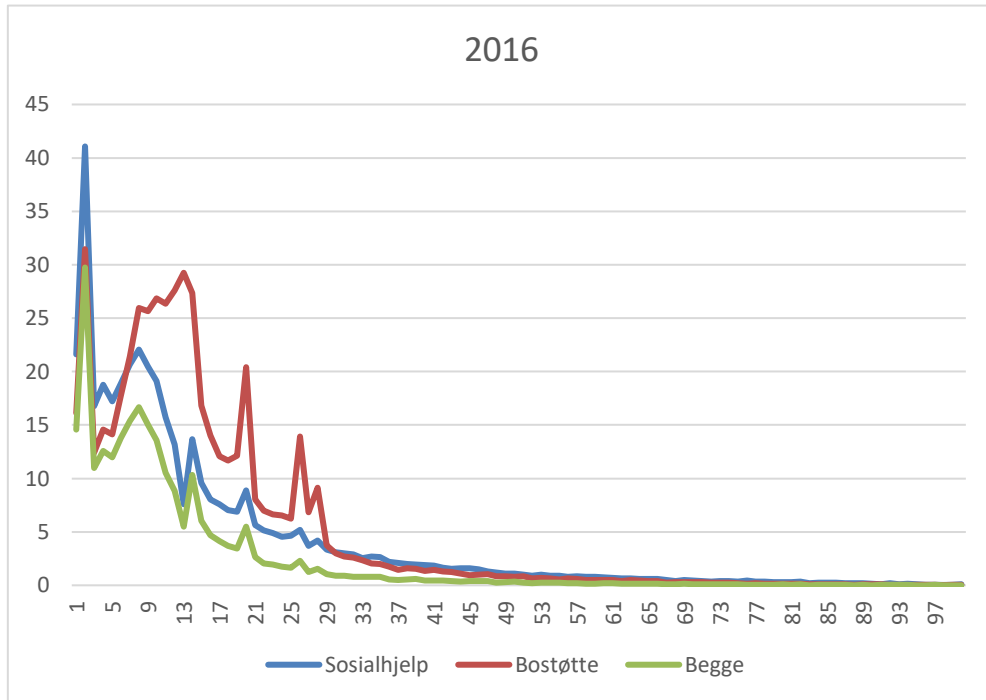
Figur 4.2b Mottak av sosialhjelp og bostøtte etter rang skattepliktig inntekt per forbruksenhet, 2014



Det mønsteret som framkom for 2010 gjenfinnes i stor grad også i figuren som viser at mottak av bostøtte er høyest rundt 13.–15. inntektspersentil. På de lavere inntektsnivåene er sosialhjelp viktigere enn bostøtten.

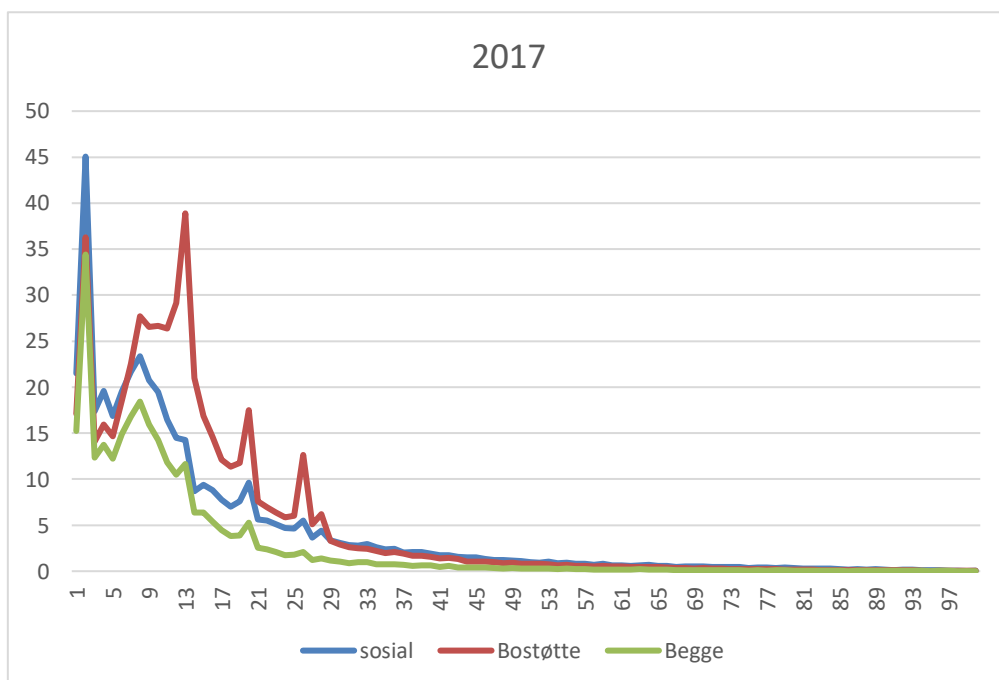
¹³ Det kan jo også komme av at man har så høy formue at man lever av den i stedet for av inntekt, og samtidig lave kapitalinntekter. En slik kombinasjon kan komme av tap på investeringer. Dette dreier seg nok ikke om mange personer.

Figur 4.2c Mottak av sosialhjelp og bostøtte etter rang skattepliktig inntekt per forbruksenhet, 2016



Heller ikke 2016 og 2017 skiller seg systematisk fra 2010 og 2014 når det gjelder mønsteret i andelen som mottar bostøtte, sosialhjelp og begge deler. Forskjellene i nivåer er også nesten oppsiktsvekkende små.

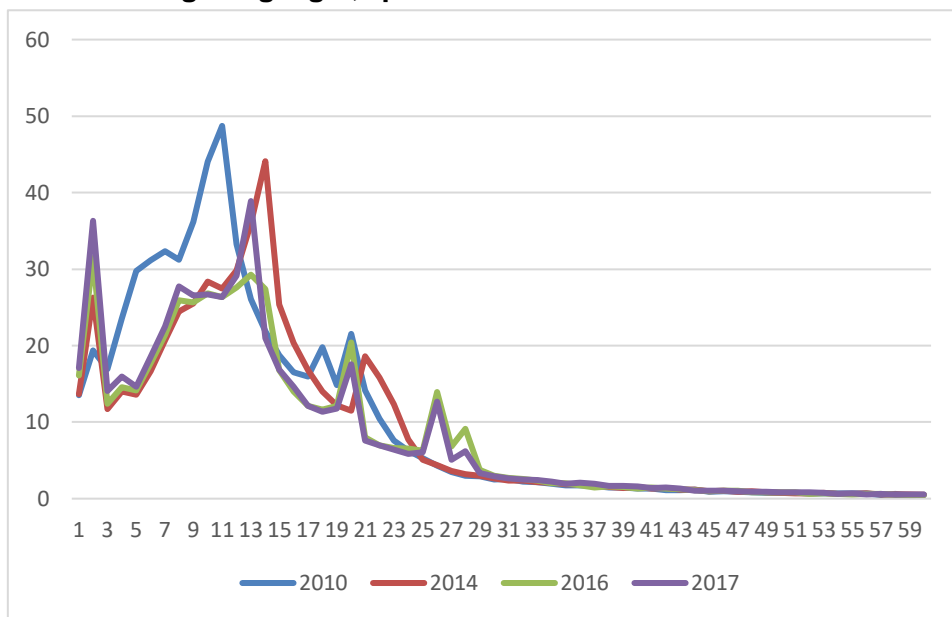
Figur 4.2d Mottak av sosialhjelp og bostøtte etter rang skattepliktig inntekt per forbruksenhet, 2017



Man tenker ofte på bostøtte og sosialhjelp som alternativer til hverandre. Det visuelle inntrykket som figurene over gir er kanskje mer et bilde av komplementaritet. En stor andel av dem som har bostøtte har også sosialhjelp og vice versa. Et unntak fra dette er at det rundt 10-persentilen synes å være en betydelig gruppe. Også dette siste trekket finner vi i alle de årene som analyseres her.

Figurene 4.2a–4.2d viser oss hvordan bruken av bostøtte og sosialhjelp varierer over inntektsfordelingene (fordelingen av skattbar inntekt per forbruksenhet), innen hvert av de årene vi betrakter. For å visualisere hvordan bruken av disse virkemidlene, på ulike trinn i inntektsfordelingen, varierer over tid presenterer vi dette i figurene 4.3a og 4.3b.

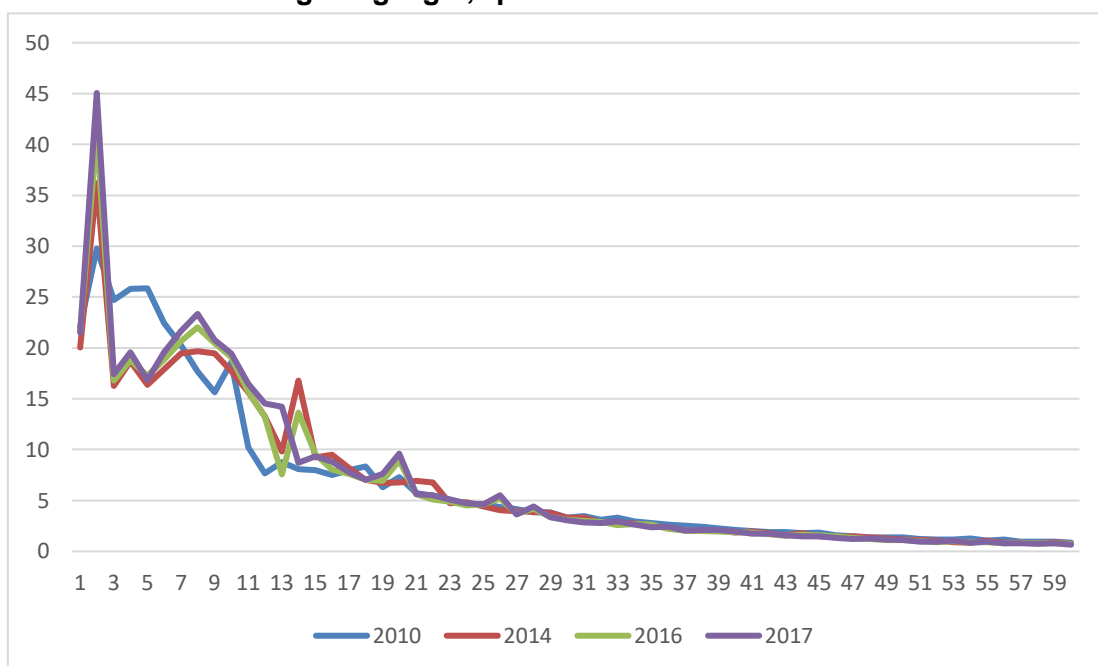
Figur 4.3a – Andel med bostøtte over fordelingen av skattbar inntekt per forbruksenhet – utvalgte årganger, i prosent



Fordelingene ligner på hverandre, men vi vil trekke fram to utviklingstrekk. På de aller laveste inntektspersentilene ligger andelene med bostøtte høyere i de siste årene. Kanskje dette kan ses i sammenheng med økt forekomst av mottakere med svært lave inntekter i bostøttesystemet (se kapittel 5). Vi ser også høyere andeler med bostøtte rundt 11.–15. persentil tidlig. Dette kan dreie seg om større innslag av alderspensjonister tidligere, og at alderspensjonistene var overrepresentert i de høyere «lagene av lavinntektsfordelingen».

Merk at vi har valgt å trunkere disse figurene på 60 persentilen, Over dette er jo innslaget av begge de to ordningene vi betrakter neglisjerbart.

Figur 4.3b – Andel med sosialhjelp over fordelingen av skattbar inntekt per forbruksenhet – utvalgte årganger, i prosent



Det kan se ut som om sosialhjelpens innslag i inntektsfordelingen har vært ganske stabil. Bortsett fra at den tidligste observasjonen (fra 2010) hvor noe færre på de aller laveste inntektstrinnene fikk sosialhjelp, mens det litt høyere i fordelingen (fra tredje til sjette persentil) var noe høyere innslag av sosialhjelp.

4.2.2 Ut og inn av bostøttesystemet

Bostøtten kan være viktig som en stabil og forutsigbar inntektskilde for noen hushold, den kan være viktig som en buffer i spesielle perioder for andre for atter andre igjen kan den være viktig som en slags forsikring. Forsikringsfunksjonen kan være der selv for hushold som aldri har fått og kanskje aldri kommer til å få bostøtte. I tabell 4.3 viser vi andelene som gikk ut av bostøttesystemet fra år til år.

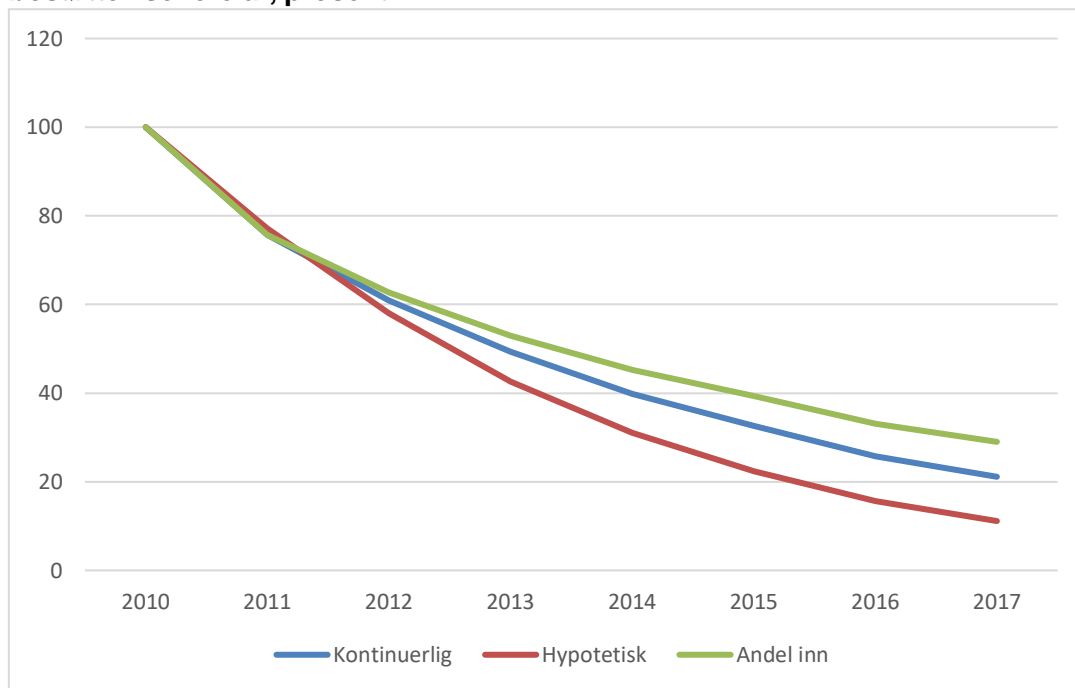
Tabell 4.3 – Inn og utstrømmer fra bostøttesystemet, voksne i hushold med bostøtte, prosent

	Fortsatt med bostøtte	Andel ut	Andel inn
2011	77,1	22,9	24,8
2012	75,2	24,8	24,7
2013	73,5	26,6	25,9
2014	72,7	27,3	27,8
2015	72,3	27,7	27,7
2016	70,0	30,0	29,8
2017	71,0	29,0	31,1

Tabellen gir oss to klare trekk. For det første at det er en betydelig utskifting i mengden av personer som mottar bostøtte, enten ved at hun selv får bostøtte eller at noen andre i husholdet får utbetalt bostøtte. For det andre at det er en stigende trend i år til år utskiftingene av bostøttemottakere. Merk at vi her definerer en bostøttemottaker som å være enten en enslig (med eller uten barn) eller en del av et par som utgjør kjernen i et hushold.

Om alle som får bostøtte i et år har den samme sannsynligheten for å «droppe ut» av systemet inneholder tabellen over tilstrekkelig informasjon til forventede andeler som forblir mottakere av bostøtte etter t år. Sånn er det nok ikke. For å illustrere dette viser vi i figuren under tre ulike (glattede) overlevelseskurver.

Figur 4.4 – Overlevelseskurver: andel av bostøttemottakerne i 2010 som hadde bostøtte i senere år, prosent



Den blå midlere kurven (Kontinuerlig) i figuren er den som ligner mest på en klassisk overlevelsesfunksjon (f.eks. av Kaplan-Meier-typen). Punktene på den viser andelen av 2010-kohortene av bostøttemottakere som fremdeles har bostøtte i år t – og som har hatt bostøtte i alle mellomliggende år. Den grå øverste kurven (Andel inne) viser andelen av mottakerne i 2010 som har bostøtte i de senere årene t, uavhengig av om de har hatt bostøtte i alle de mellomliggende årene. Avstanden mellom de to kurvene kan man tolke som andelen av den opprinnelige kohorten som har vært ute av systemet, men som er tilbake i t. På mange måter kan en si at figuren kun bekrefter og illustrerer det vi viset i tabellen over.

Den nederste kurven oransje kurven som vi har kalt for Hypotetisk er nettopp det hypotetisk. Om alle hadde hatt den samme sannsynligheten for å falle ut av systemet ville overlevelseskurven ha falt sammen med denne. Sagt på en annen måte, om sannsynligheten for å falle ut hadde vært uavhengig av hvor mange år

man hadde fått bostøtte ville overlevelseskurven falt sammen med den oransjekurven. Hadde det vært slik at noen har en høyere overlevelsessannsynlighet vil den faktiske overlevelseskurven ligge over den hypotetiske, akkurat som vi observerer.

De øvelsene vi har gjort hittil tar utgangspunkt i historiske kohorter av bostøttemottakere og viser hvordan andelen av dem som fortsatt har bostøtte på senere tidspunkter utvikler seg. Alternativt kan man ta utgangspunkt i dem som har bostøtte sent i observasjonsperioden (f.eks. i 2017) og undersøke hvem og hvor mange av dem som har hatt bostøtte i tidligere perioder.

La oss si at vi tar utgangspunkt i dem som fikk bostøtte i 2017. Disse deler vi inn i tre ulike grupper.

- i) Dem som har hatt bostøtte i de to forutgående årene (2015 og 2016). Disse kaller vi stabile.
- ii) Dem som ikke faller inn i gruppe i) men som har hatt bostøtte i 2 av de fire årene (2013, 2014, 2015 og 2016). Disse kaller vi ustabile.
- iii) Dem som ikke har hatt bostøtte i perioden (2013, 2014, 2015 og 2016), disse kaller vi nykommerne.

I tillegg tar vi med to sammenligningsgrupper som ikke fikk bostøtte i 2017.

Disse to gruppene definerer vi på samme måte som gruppene i) og ii), med den forskjell at de ikke fikk bostøtte i 2017. Vi kaller disse to gruppene hhv stabile uten og ustabile uten.

Størrelsen på hver av disse gruppene gis i tabellen 4.4. Merk at gruppene er definert ut fra informasjon som strekker seg over mange år lang periode. For å kunne utnytte informasjon om også hushold som endrer seg over disse årene, bruker vi «voksen-person» i hushold hvor noen får bostøtte som analyse-enhet.

Tabell 4.4 – Personer etter bostøttehistorie, 2017

	Personer i hushold
Bostøttemottakere	174.728
Stabile mottakere	91.978
Ustabile mottakere	13.411
Nye mottakere	37.621
Stabile uten	23.635
Ustabile uten	26.921

Våre analyser og beskripsjoner fortsetter så med at vi beskriver inntektsfordelingene og det vi kaller inntektsregnskap for hver av disse gruppene. Vi kommer også til å beskrive inntektshistorikk for dem kortfattet.

4.3 Inntektsfordeling etter posisjon i forhold til bostøtte

Det er jo ikke overraskende at inntektene til dem som får en inntektsavhengig støtte er lavere enn blant dem som ikke får en slik støtte. Vi er imidlertid også interessert i hvorvidt ulike grupper av bostøttemottakere, som de er definert over, har systematisk ulike inntekter enn det andre grupper av mottakere har. Videre, er det systematiske forskjeller mellom de som har vært inne i bostøttesystemet sammenhengende og dem som har vært litt inne og litt ute av systemet de siste årene, når det gjelder inntekt når man ikke lengre får bostøtte. Dette belyser vi nærmere i tabell 4.5.

Tabell 4.5 – Momenter i fordelingene av Skattbar inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner

	Stabile mottakere	Ustabile mottakere	Nye Mottakere	Stabile uten	Ustabile uten
Gjennomsnitt	202.219	222.364	281.791	311.462	333.545
Standardavvik	144.029	150.636	245.715	210.200	228.975
Andel med null	5,5%	3,7%	4,8%	2,5%	2,3%
5-persentil	0	3	1	13.987	38.506
10-persentil	26	35.299	9.758	131.244	164.062
25-persentil	140.020	146.436	127.480	204.348	213.211
Median	192.270	190.865	225.584	272.751	277.496
75-persentil	255.076	281.334	377.499	376.599	400.189
90-persentil	341.477	395.332	609.813	557.569	608.298
95-persentil	446.938	496.215	756.377	696.635	765.503

Det er ingen betydelige forskjeller mellom stabile og ustabile mottakere av bostøtte i 2017. En tendens til noe høyere innslag av høyere inntekter blant de som vi har definert som ustabile ser vi den høyere 75- og 90-persentilen. Dette er da også som forventet. Gruppen nye mottakere er mer variert sammensatt mhp på inntekt, enn de to andre gruppene av mottakere behandlet her. F.eks. er standardavviket til inntektene blant nye mottakere 100.000 NOK høyere enn blant stabile og ustabile. En annen slående illustrasjon av den større spredningen er at det blant de nye mottakerne er 10- og 25-persentilene lave, mens 7- og 90-persentilene er høye.

De som har gått ut av systemet har, ikke overraskende, høyere inntekter enn dem som er inne. Det er jo oftest nettopp høyere inntekt som er årsaken til at folk faller ut av bostøttesystemet. Vi finner ingen betydelig forskjell i inntektene til dem som har falt ut i forhold til om de tidligere var stabile eller «ustabile» mottakere.

I policy-dokumenter understrekes det ofte at bostøtten har et dualt formål.

- i) Den skal sikre personer og familiers mulighet til å skaffe og/eller opprettholde akseptable boforhold.
- ii) Den skal være et blant flere, verktøy i kampen mot fattigdom

Så kan man spørre seg om hvorvidt dette er to ulike mål eller om det egentlig er et og samme mål, jfr våre diskusjoner i kapittel 3. Uansett, hvordan bostøtten, sammen med andre overføringer flytter fordelingene slik at fordelingen av total inntekt per forbruksenhet, ligger til høyre for fordelingene av skattbar inntekt (før skatt).

Tabell 4.6 – Momenter i fordelingene av total inntekt per forbruksenhet, Løpende kroner

	Stabile mottakere	Ustabile mottakere	Nye Mottakere	Stabile uten	Ustabile uten
Gjennomsnitt	280.295	299.936	354.818	333.843	351.320
Standardavvik	136.974	153.208	241.056	212.384	232.652
Andel med null	0,1%	0,1%	0,2%	1,1%	1,4%
5-persentil	142.354	139.452	102.921	104.603	103.257
10-persentil	170.848	164.609	136.921	167.790	177.461
25-persentil	202.622	200.768	197.480	217.901	223.243
Median	246.667	253.932	283.591	281.995	285.939
75-persentil	314.702	367.588	451.773	401.239	423.205
90-persentil	443.330	503.363	680.952	592.489	638.463
95-persentil	541.716	598.878	832.619	728.813	795.096

I gjennomsnitt heves konsummulighetene per forbruksenhet (dvs. total inntekt før skatt) med rundt 80.000 NOK for stabile og ustabile bostøttemottakere. Spesielt blant stabile (varige) mottakere av bostøtte spiller de ikke-skattbare overføringene en svært viktig rolle. Igjen, dette er som forventet ut fra målsetningen i flere av de ikke skattbare overføringene (inkludert bostøtte). Sammenligning av de to tabellene i dette underkapittelet viser at også de som ikke får bostøtte får inntektstilskudd gjennom ikke skattbare overføringer. Dette kan være barnetrygd mv., og det kan være sosialhjelp.

4.4 Inntektsregnskap for mottakere av bostøtte

Med inntektsregnskap mener vi altså en beskrivelse av hvordan inntektene er satt sammen av ulike inntektsarter. Som vi har argumentert for foran. Disaggregering og sammenstilling av inntekter kan gjøres på ulike måter, og ikke minst på ulike detaljeringsnivåer. Vi baserer vår sammenstilling ut fra følgende sett av definisjoner:

Skattbar inntekt= Yrkesinntekt + Kapitalinntekter + skattepliktige overføringer

I skattepliktige overføringer ligger ulike typer pensjoner.

Ikke Skattepliktig inntekt= Sosialhjelp+ bostøtte+ andre ikke skattepliktige overføringer+ikke-registrerte inntekter og overføringer.

Total inntekt definerer vi som summen av skattepliktige og ikke skattepliktige inntekter.

Tabell 4.7 – Inntektsregnskap, 2017. I prosent av total inntekt

	Stabile mottakere	Ustabile mottakere	Nye Mottakere	Stabile uten	Ustabile uten
Yrkesinntekt	24.8	29.8	55.6	55.8	59.0
Skattepliktige overføringer	48.9	45.5	30.1	41.0	39.9
Kapitalinntekt	-2.3	-1.7	-4.8	-3.7	-4.1
Skattbar inntekt	71,4	73,7	80,9	93,2	94,7
Sosialhjelp	12.5	11.7	8.3	2.1	1.2
Bostøtte	7.8	5.9	3.5	0.0	0.0
Andre skattefrie overføringer	8.4	8.8	7.3	4.7	4.0
Sum skattefrie overføringer	28,6	26,3	19,1	6,8	5,3
Total inntekt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

De skattepliktige inntektene utgjør den dominerende inntektskomponenten i alle fem gruppene som betraktes over. Stabile og varige mottakere av bostøtte er dem som i størst grad får sine inntekter i form av overføringer. Nesten halvparten (48,9 prosent) av deres totale inntekt kommer fra skattepliktige overføringer, de skattepliktige overføringene er typisk trygder. Vi merker oss videre at de stabile mottakerne er dem som får den høyeste andelen av sine totale inntekter fra både sosialhjelp og fra trygd.

De tidligere mottakerne av bostøtte får jo per definisjon ikke bostøtte. De som har falt ut har i liten grad inntekter fra sosialhjelp. Det er altså ikke sånn at bortfall av bostøtte kompenseres av sosialhjelp. Som vi antydte tidligere: bostøtte og sosialhjelp er faktisk mer komplementære enn de er alternative.

Utviklingen av sammensetningen av inntektene etter art for bostøttemottakere per se, og ikke bare for dem med de aller laveste inntektene er jo også interessant. Vi undersøker derfor om sammensetningen av bostøttemottakernes totale inntekter har endret seg over den perioden vi studerer her. Dette gjør vi ved å betrakte inntektsregnskap for gruppen av bostøttemottakere under ett. Slike regnskaper lager vi for årene 2010, 2014, 2016 og 2017.

Tabell 4.8 – Inntektsregnskap bostøttemottakere med svært lave inntekter, 2017. I prosent av total inntekt

	2010	2014	2016	2017
Yrkesinntekt	19,7	24,7	25,7	28,2
Skattepliktige overføringer	57,5	52,3	50,7	48,1
Kapitalinntekt	-3,1	-3,0	-2,5	-2,6
Skattbar inntekt	74,1	74,0	73,9	73,7
Sosialhjelp	7,9	9,7	10,9	11,7
Bostøtte	9,0	7,8	8,2	7,1
Andre skattefrie overføringer	9,0	8,4	7,0	7,5
Sum skattefrie overføringer	25,9	26,0	26,1	26,3
Total inntekt	100,0	100,0	100,0	100,0

Vi ser tre trekk som er verdt å merke seg i tabellen 4.8 som er verdt å merke seg. Det første er at fordelingen mellom Skattbar inntekt og Skattefrie overføringer blant den gjennomsnittlige mottakeren av bostøtte, ligger noen lunde stabil. En svak tendens til at de skattefrie overføringen blir viktigere, men som sagt denne tendensen er svak. Det andre trekket gjelder sammensetningen av den skattbare inntekten. Fra 2010 til har de skattbare overføringenes andel falt med 9,4 prosentpoeng. Yrkesinntektens andel har steget om lag tilsvarende. Dette handler om de økte alderspensjonene som har ført til at innslaget av alderspensjonister i gruppen av bostøttemottakere har falt betydelig.

De siste trekket vi leser ut av tabellen er kanskje det viktigste. Sosialhjelpens andel av inntektsregnskapet har steget med 3,8 prosentpoeng fra 2010 til 2017 (dette er en økning på 49,2 prosent). Bostøttens andel har blitt redusert med 1,9 prosentpoeng (21,2 prosent). Også betydning av samleposten «Andre skattefrie overføringer» har blitt noe redusert.

En kan merke seg at endringene i sammensetningen av både den skattbare inntekten og de skattefrie overføringene har vært monotone gjennom den perioden vi betrakter.

4.5 Litt inntektshistorikk

Når vi vurderer et fordelingspolitisk virkemiddel som bostøtten (også er), kan brukere og andres inntektshistorikk være av interesse. Tidligere perioders bruk av inntektssikringssystemet og inntektene i seg selv, kan være informativt når det gjelder personers kapasitet til selvforsørgelse. Gjennom å vise sentrale egenskaper ved inntektshistorikken til de fem ulike gruppene vi betraktet foran får vi innsikt i de situasjonene som leder opp til varig eller midlertidig bruk av et virkemiddel som bostøtte.

Tre aspekter tas opp her. For det første gjennomsnittsinntekten over de siste fire årene. For det andre undersøker vi i hvilken grad det er en stigende tendens i inntekten over tid. Her følger vi tidligere analyser og kaller mønstret i inntektsendring over tid for inntekts-tilten. (Haurin & Chung, 1998). Til sist betrakter vi variabiliteten (eller volatiliteten) over tid i inntektene. Som indikator på denne bruker vi enkelt og greit det empiriske standardavviket. Dette kapittelet er kort og deskriptivt. Hovedverktøyet vil være grafiske beskrivelser av fordelinger. En nærmere analyse av inntektshistorikken faller utenfor rammene av vårt arbeid.

Vi tar utgangspunkt i inndelingen av hushold etter bostøttehistorikk som i forrige kapittel og beregner en slags gjennomsnittlig husholdsinntekt over de fire foregående årene (2013, 2014, 2015, 2016). Vi tar gjennomsnittet over de av årene hvor det er registrert inntekt, dvs. de årene personene ikke har bodd i foreldrehjemmet eller i utlandet. Videre har inntektsstrømmen blitt regnet om til 2017-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen.

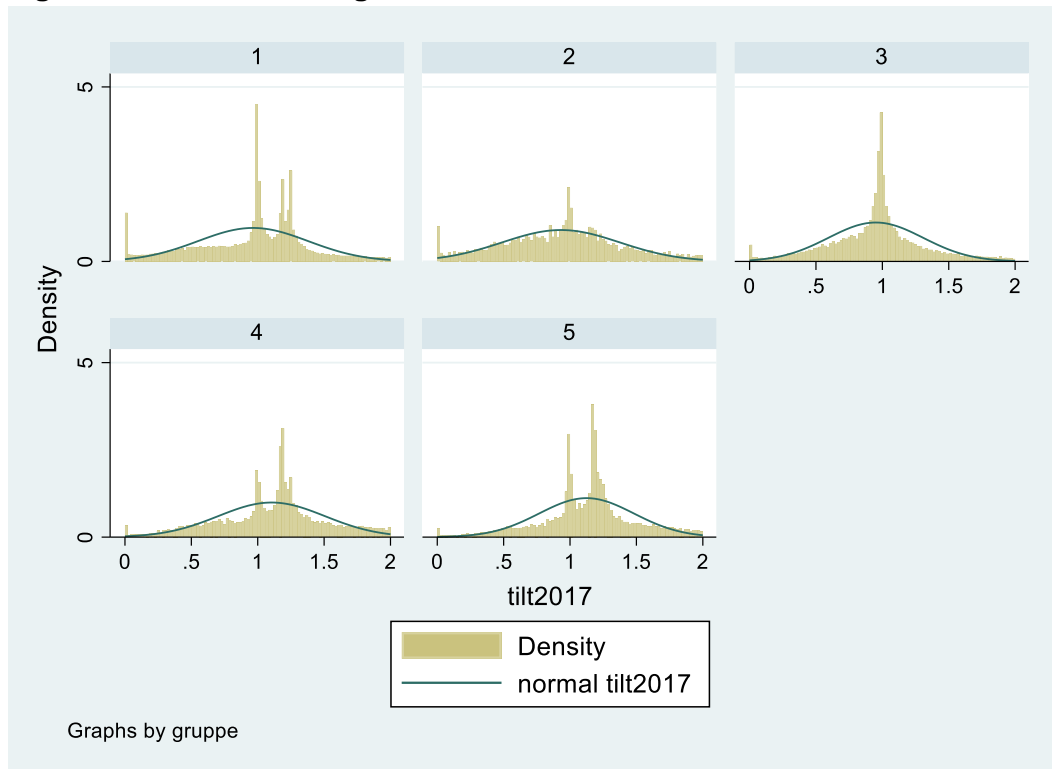
Tabell 4.9 Fire års gjennomsnitt husholdsinntekt (skattbar inntekt) etter bostøttehistorikk, faste 2017-kroner

	Stabile mottakere	Ustabile mottakere	Nye Mottakere	Stabile uten	Ustabile uten
Gjennomsnitt	188.595	179.096	448.140	254.595	285.675
Standardavvik	118.083	149.513	405.544	146.200	154.852
10-persentil	54.379	31.425	46.477	114.480	152.559
25-persentil	120.101	67.248	184.487	180.083	201.798
Median	184.496	146.468	404.457	233.180	258.095
75-persentil	232.928	254.907	606.816	293.378	337.210
90-persentil	307.560	374.752	852.352	417.617	564.076

Stabile mottakere har variasjon mellom medlemmene i gruppen, med et standardavvik på 118.000 kroner. I gruppen av ustabile mottakere finner vi stort innslag av veldig lave skattbare inntekter før skatt med 10- og 25-persentil på hhv 31.425 og 67.248. Et av de mest slående trekkene er de høye inntektene for dem som er nye mottakere i 2017. For at de i det hele tatt kvalifiserte for bostøtte i 2017 må de ha opplevd en inntektsnedgang. Kanskje handler noe av dette om skilsmisser.

Inntekts-tilt, eller inntektsendring måler vi ved raten mellom gjennomsnittsinntekt i 2016/-17 og tilsvarende for 2014/-15. En tilt-rate på én indikerer konstante inntekter, jo større en eventuell inntektsøkning er jo større blir tilt-raten. I figuren 4.5 viser vi hvordan tilt-raten varierer innen hver av de fem typene av bostøttehistorikk vi betrakter her.

Figur 4.5 – Inntektsendring 2014–2017, Tilt-rate, etter bostøttehistorikk

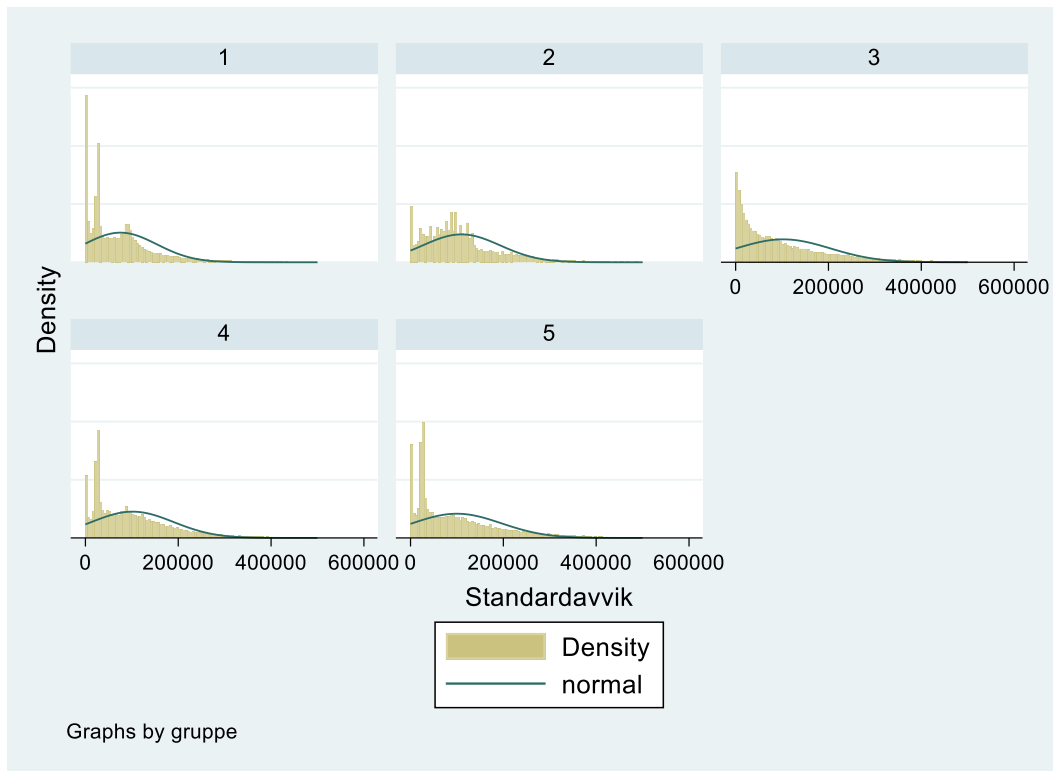


Gruppene 1 og 2 er hhv stabile og ustabile bostøttemottakere. De stabile er preget av stor konsentrasjon rundt 1, altså stabile inntekter, selv om vi ser en mindre topp til høyre. De ustabile mottakerne har en tykkere fordeling med tynge haler. Dette er hushold som har gått ut og inn av bostøttesystemet, ofte pga. varierende inntekter. Dette illustreres av de tykkere halene. De nye mottakerne i gruppe tre har en svak tendens til at det er noe flere med nedgang, men mønsteret er ikke veldig tydelig.

Gruppe 4 og 5 er hushold som har ramlet ut av bostøttesystemet. Her er det en klar tendens til at tilt-ratene er større enn én; toppen i begge fordelingene ligger godt til høyre for én. Dette er helt i tråd med det forventede.

Stabile inntekter gir muligheter til bedre planlegging av livet og skaper mindre tilpasningsproblemer enn det sterkt svingende inntekter gjør. Bostøtten har også en viktig funksjon i å glatte variasjoner i konsummulighetene.

Figur 4.6 – Inntektsvolatilitet 2014–2017, Tilt-rate, etter bostøttehistorikk



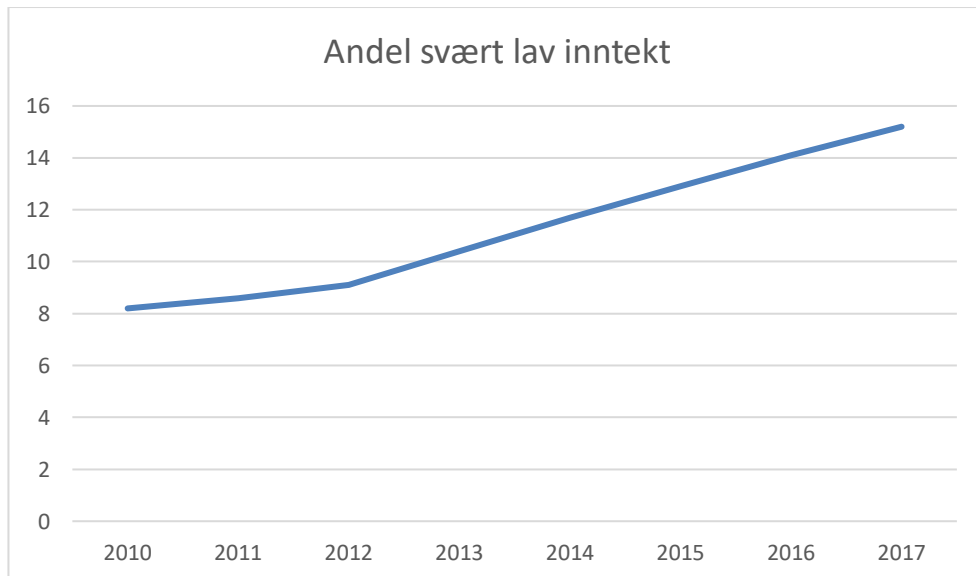
Vi ser her at det i gruppen av de ustabile bostøttemottakerne (gruppe 2) er flere med relativt høyt standardavvik. Ellers er det overraskende lite tydelige mønster i disse.

5 Bostøttemottakere med svært lave inntekter

Gjennom de siste årene har Husbanken registrert at det synes å ha blitt flere søkere og mottakere av bostøtte med svært lave inntekter. I tabell 4.1 så vi også at det er en svakt stigende tendens til at andelen med null i registrert skattbar inntekt har vist en svakt stigende tendens. Hvor grensen trekkes mellom en svært lav og en lav inntekt er et spørsmål som ikke har et enkelt og klart svar – en konkret grense vil med nødvendighet være litt arbitrær. Her i dette kapitlet beskriver vi gruppen som har en skattbar inntekt på mindre enn 50.000 2017-kroner per forbruksenhet. Gjennom dette mener vi å øke kunnskapen om hvem bostøttemottakerne med svært lave inntekter er.

I figur 5.1 viser vi hvordan denne andelen har utviklet seg gjennom perioden 2010 til 2017

Figur 5.1 Andel av bostøttemottakere med en skattbar inntekt på mindre enn 50.000 2017-kroner, i prosent



Når grensen for svært lav inntekt trekkes på 50.000 2017-kroner ser vi at inntrykket av økt andel med svært lave inntekter blant bostøttemottakerne helt klart stemmer. Denne andelen har steget fra 8,2 prosent i 2010 til 15,2 prosent i 2017. En økning på så mye som 85 prosent. Økningen har faktisk også vært monoton over hele perioden.

Vi går så videre og betrakter de bostøttemottakerne som hadde så lave skattbare inntekter i 2017. Vi deler dem inn i tre grupper: De som hadde inntekter under grense i både 2017 og de foregående 4 årene – disse kaller vi varig lavinntektsmottakere. Varige lavinntektsmottakere er de som hadde lavinntekt i 2017 og de

to foregående årene, men ikke «kvalifiserer» som langvarige. Til sist har vi dem som hadde inntekter per forbruksenhet i 2017, men som ikke er verken varige eller langvarige. I de tre gruppene finner vi hhv. om lag 4.900, 4.200 og 11.800 hushold.

Inntektsgrensene vi bruker her er virkelig lave. Det er derfor klart relevant å spørre seg hvilke kilder til livsopphold de har. For å svare på dette bruker vi inntektsregnskaper av den typen vi brukte i forrige kapittel.

Tabell 5.1 – Inntektsregnskap bostøttemottakere med svært lave inntekter, 2017. I prosent av total inntekt

	Langvarig lavinntekt	Varig lavinntekt	Lavinntekt ikke-varig
Yrkesinntekt	2,5	3,2	5,2
Skattepliktige overføringer	1,3	1,8	6,1
Kapitalinntekt	-0,5	-1,1	-2,2
Skattbar inntekt	3,2	3,9	9,1
Sosialhjelp	65,3	60,9	52,8
Bostøtte	19,3	18,9	17,7
Andre skattefrie overføringer	12,2	16,3	20,4
Sum skattefrie overføringer	96,8	96,1	90,9
Total inntekt	100,0	100,0	100,0
Total inntekt kr	177.235	202.096	198.298

Hovedinntrykket som tabellen over gir oss er at de som i utgangspunktet har svært lave inntekter forblir på et lavt inntektsnivå også når en betrakter de ikke skattepliktige overføringene. Men, disse ikke skattepliktige overføringene fører dem opp på et nivå man kan leve av. Vi merker oss at for den typen hushold vi betrakter her er både sosialhjelp og bostøtte svært viktige.

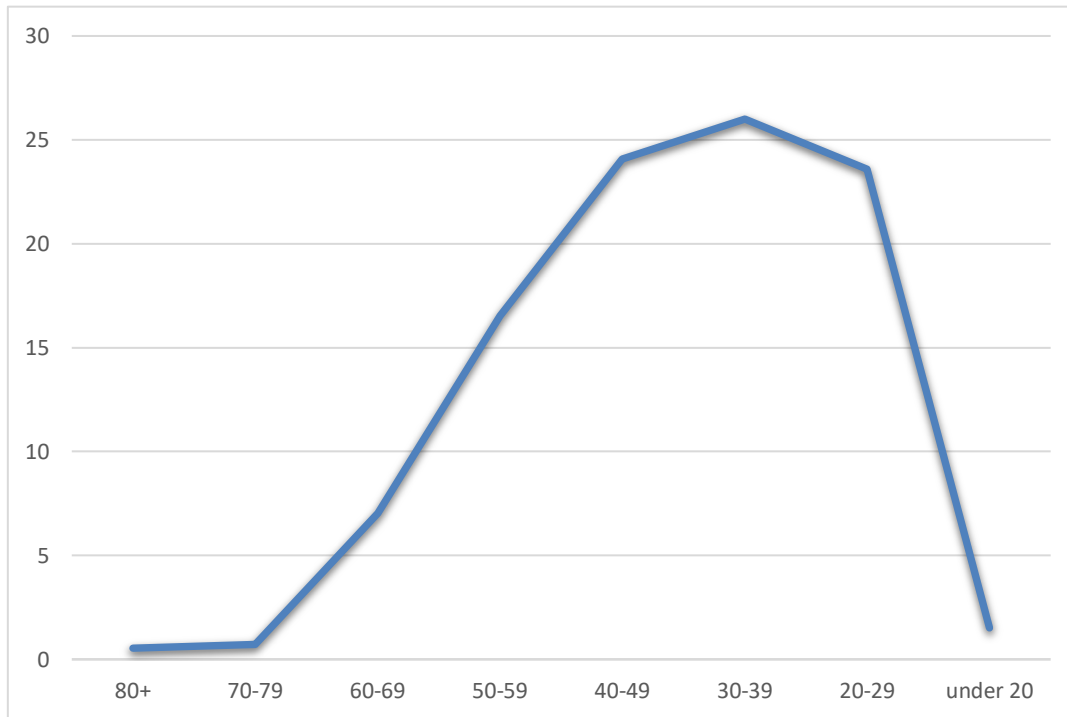
Når vi beveger oss fra venstre til høyre i tabellen, dvs. fra de som er mest til minst forankret i «svært lave skattbare inntekter»-posisjonen ser vi noen tydelige mønster. Både bostøtte og sosialhjelp har større andel av totalinntekten jo mer forankret man er i svært lav inntekts posisjonen. Hovedbildet er imidlertid at det ikke er så stor forskjell i sammensetningen av budsjettene etter inntektskilde på gruppene som betraktes.

Når det gjelder familietyper finner vi at 60 prosent av dem med svært lave inntekter er enslige uten barn. Enslige med barn utgjør 18,7 prosent og par med barn 10,7 prosent. Blant dem som har barn kan det være at noen har barnebidrag som en av sine inntektskilder, det fanger vi ikke opp i våre registerdata.

Om lag hver tredje bostøttemottaker med svært lave inntekter kommer fra Norge. Noe mer enn hver fjerde har afrikansk landbakgrunn, mens noe mindre enn én

av fire har asiatisk landbakgrunn. De fire «landbakgrunnene» med mer enn tusen bostøttemottakere med svært lav inntekt er Norge, Eritrea, Somalia og Irak. Vi tolker dette som at deler av svært-lave-skattbare inntekter-problemet handler om integrering av relativt nyankomne flyktninger.

Figur 5.2 bostøttemottakere med svært lave inntekter, 2017, etter alder



Litt i tråd med våre forventninger ser vi at det er få bostøttemottakere med svært lave inntekter blant de eldste. Det er blant de middelaldrende til yngre at det største andelene finnes.

6 Avsluttende oppsummerende kommentar

Vi har i denne rapporten sett på og analysert inntektssituasjonen til bostøttemottakere, samt de som har falt ut av ordningen, i perioden 2010–2017. 21 prosent av mottakerne i 2010 som hadde hatt bostøtte gjennom alle årene fra 2010 til 2017. De siste årene har andel som blir byttet ut i ordningen (turn-over) ligget på rundt 30 prosent. Denne andelen har steget fra litt over 20 prosent siden 2010. I Norge har antall bostøttemottakere de siste årene falt betydelig. I «toppåret» 2011 mottok 155.400 husstander bostøtte, mens i 2018 var husstander som mottok bostøtte redusert til 129.260¹. Noe av nedgangen skyldes mer presis inntektsinformasjon til å avgjøre bostøttekvalifikasjoner, allikevel har en manglende prisreguleringsmekanisme før 2017 medført at satsene i ordningen ikke holdt tritt med utviklingen i boligmarkedet og dermed mottakernes boutgifter og inntekter. Dette har medført at andelen av bostøttemottakere som eier sin egen bolig har falt betydelig over årene (56 prosent).

Andelen pensjonister har gått betydelig ned, særlig blant dem med alderspensjon. Parallelt med nedgangen i antall pensjonister i ordningen har det vært en økning i antall bostøttemottakere med svært lav eller ingen inntekt. Allikevel finner vi at denne gruppen får betydelig inntektssupplement gjennom ikke-skattepliktige inntektskomponenter som bostøtte og sosialhjelp. Uavhengig av varigheten av inntektssituasjonen finner vi at sosialhjelp utgjør over 50 prosent av inntektsgrunnlaget, og bostøtte rundt 20 prosent. Vi finner også at 60 prosent av disse er enslige og rundt 30 prosent inneholder husstander med barn. Blant dem som har barn kan det være at noen har barnebidrag som en av sine inntektskilder, det fanger vi ikke opp i våre registerdata. Vi finner også indikasjoner på at deler av svært-lave-skattbare inntekter-problemet handler om integrering av relativt nyankomne flyktninger.

Bostøtte og sosialhjelp har til dels overlappende velferdspolitisk funksjon ved at de gjennom behov- og inntektsprøving skal bidra til minstekonsum av bolig og andre nødvendig goder. Mens bostøtten er en regelstyrt ordning, mens sosialhjelpen i prinsippet tildeles og utmåles mer skjønnsmessig. Når bostøtte reduserer sitt nedslagsfelt i inntektsfordelingen er spørsmålet hvordan det påvirker bruken sosialhjelpen, og om den får en slags residualfunksjon. Vi finner imidlertid at bruken av sosialhjelp er liten blant dem som faller ut av bostøtten, og blant dem som har vært stabilt inne i årene før 2017. Blant de tidligere stabile mottakerne utgjør sosialhjelpen i gjennomsnitt bare 2,1 prosent av de totale inntektene. Den gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalingen blant bostøttemottakere har økt fra kr 22 600 i 2010 til over kr 35 000 i 2017 (i 2017-kroner). Våre analyser tilsier at bostøtte og sosialhjelp faktisk er komplementære heller enn alternative.

Nedgangen i bostøttens nedslagsfelt i inntektsfordelingen reiser spørsmålet om hvor problematiske disse er og hvordan dette kan måles. Utgangspunktet er at

hvis husstander som i utgangspunktet har inntekter under lavinntektsgrensen og samtidig har en høy boutgiftsbelasting, det vil si høye boutgifter i forhold til sin inntekt, faller ut av ordningen, kan dette være et plausibelt argument for å problematisere en slik innsnevring av ordningen. Dette reiser imidlertid spørsmålet om hvordan lavinntekt skal defineres og estimeres. Standardtilnærmingen har vært å vurdere bostøttens implisitte inntektsgrenser opp mot den relative og eksogene lavinntektsgrensen EU60. Måles lavinntekt på denne måten finner vi differansen mellom bostøttens inntektsgrenser og EU60 er betydelig, men vi finner ikke at denne differansen har økt i perioden 2016-2018. Tvert imot har avstanden blitt noe redusert. Avstanden til EU60 kan ikke besvares generelt, men vil variere etter husstandstype og geografi. Avstanden er særlig store for barnefamilier. Dette er en konsekvens av forskjeller i vekting av barn utformingen av ekvivalensskalaene. De implisitte forbruksvektene for barn i bostøtte er 0,15 per barn, mens EU60 er på 0,3.

Det kan imidlertid problematiseres hvor nyttig EU60 lavinntektsgrense er som benchmark for å vurdere velferdspolitiske implikasjoner av endringer i bostøtten. EU60 måler kun avstanden til medianinntekt og inneholder begrenset informasjon hvilket inntektsnivå som er nødvendig for å ha muligheten til å ha et tilfredsstillende konsum og en god levestandard. Den andre begrensningen er at denne lavinntektsgrensen er lik for hele landet og tar således ikke høyde for regionale forskjeller i levekostnader som følge av den store geografiske variasjonen i boutgifter. Disse begrensninger tilsier at bostøtten også bør sees i lys av andre standarder.

Et alternativ er såkalte endogene lavinntektsgrenser som potensielt kan ta høyde for begge de nevnte begrensningene. I stedet for å ta utgangspunkt i et relativt mål og så empirisk undersøke dens kjøpekraft og mulighet for en rimelig levestandard, er det mulig å gå motsatt vei, dvs. å bygge lavinntektsmål som tar utgangspunkt i levekostnadene, særlig ved å ta høyde for regional variasjon i leiepris. Slike endogene lavinntektsgrenser kan gi grunnlag for et mer presist grunnlag for vurdering av bostøttens effisiens og måleeffektivt. En mer systematisk sammenligning av bostøtten mot lavinntektsgrenser, endogene og eksogene, er imidlertid utenfor dette prosjektet og er en oppgave for fremtidig forskning.

7 Litteratur

- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality*, Harvard University Press.
- Bojer, H. (2005) *Distributional justice: Theory and measurement*: Routledge.
- Gibb, K. (1995) A housing allowance for the UK? Preconditions for an income-related housing subsidy. *Housing Studies* 10: 517–532.
- Haurin, D. R., & Chung, E. C. (1998). The demand for owner-occupied housing: Implications from intertemporal analysis. *Journal of Housing Economics*, 7(1), 49–68.
- Kemp, P. (2007) *Housing allowances in comparative perspective*: Policy Press.
- Killengreen Revold, M., & Lande With, M. (2019). *Får de som har rett på det bostøtte? Kjennetegn ved faktiske og potensielle bostøttemottakere*. Rapport SSB, 2019/2.
- Monkerud, L. Chr., Kim Chr. Astrup og Viggo Nordvik (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet– et kapabilitetstilnærming*. NIBR-rapport 2018:19
- Nordvik, V. (2010): «Vanskeligstilte på boligmarkedet». I H. C. Sandlie (Red.): *Bolig og levekår i Norge 2007*. NOVA rapport nr. 2/10.
- Nordvik, V., Inger Lise Skog Hansen, Charlotte Koren & Bjørn Lescher-Nuland (2011). *Den norske bostøtten– effekter av en reform*. NOVA-rapport nr. 2/11
- Nordvik, V and Sørvoll J. (2014) Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, Theory and Society* 31: 353–367.
- Nordvik, V and Åhrén P. (2005) The duration of housing allowance claims and labour market disincentives: the Norwegian case. *European Journal of Housing Policy* 5: 131–146.
- Sen, Amartya (1992): *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation.
- Vista Analyse (2017) *Fra bostøtte til programarbeid*. Vista Analyse, Rapport 2017/20.
- Weisbrod, Burton (1969). *Collective action and the distribution of income: a conceptual approach. The analysis and evaluation of public expenditures*, Washington: US government printing office.