

Kommunal- og distriktsdepartementet

Oslo, 01.9.2022

Høringsinnspill til rapporten «Bostøtten-opprydning og forankring»

Bostøttealliansen viser til høringsbrev datert 16.05.2022 og leverer med dette våre innspill til høringen om rapporten som ble lagt frem for Kommunal- og distriktsdepartementet den 9. mai i år.

Bostøttealliansen ble etablert i mars 2019 og er en samarbeidsallianse bestående av 22 organisasjoner som sammen arbeider for en bedre bostøtte for de som trenger den. Følgende organisasjoner er part i alliansen: *Døveforbundet, Huseiernes Landsforbund, Uføres Landsorganisasjon, BYBO (Kirkens Bymisjon), Retretten, Kommunale boligadministrasjoners Landsråd, Trasoppklinikken, Rusmisbrukernes interesseorganisasjon, Velferdsalliansen, A-larm, Norsk forening for utviklingshemmede, Fattignettverket i Norge, CP-foreningen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Actis - Rusfeltets hovedorganisasjon, Leieboerforeningen, Norges Handikapforbund, Foreningen Human Narkotikapolitikk, FO, Norske Boligbyggelags Landsforening, Pårørendealliansen og Pensjonistforbundet.*

Bostøttealliansen mener at bostøtten skal fremme rettferdighet, og at en god bostøtteordning må være tydelig og treffsikker. Bostøtten må være inkluderende og fremme økonomisk stabilitet, og den må virke i samordning med andre boligsosiale virkemidler. En moderne bostøtte må innrettes som et virkemiddel for økt bokvalitet og livskvalitet -ikke kun som en sosial ordning.

I Bostøttealliansen representerer vi et mangfold av grupper, vi er opptatt av uføre og funksjonshemmede, eldre og minstepensjonister, personer i vedvarende fattigdom, personer med kort botid, rusavhengige og personer med svak boevne, utviklingshemmede, enslige, så vel som barnerike familier. Vi mener at en god bolig skal være en rettighet, og at boligen skal være en arena for trygghet og stabilitet. Våre bosituasjoner bør i seg selv skape livskvalitet og fremme god helse, og bør ikke være et gode som kun er forbeholdt noen.

Våre innspill til bostøtterapporten og bostøtten som ordning er i dette dokumentet todelt. Innledningsvis vil vi kommentere bostøtteordningen i sin helhet, og diskutere behov for en ny og sterkere bostøtteordning. Deretter går vi gjennom ekspertutvalgets anbefalinger slik departementet har bedt om.

Bostøtteordningen anno 2022

Bostøttealliansen mener at bostøtteordningen trenger en gjennomgang på et overordnet nivå, og at det pågående arbeidet med bostøtteordningen må gis en høyere prioritering enn det rapporten fra ekspertgruppen legger opp til. I våre innspill til ekspertgruppen har vi etterlyst reelle beregninger av hvordan de ulike anbefalingene vil slå ut, og vi har forespurt flere måter å innrette en god bostøtteordning på – også utregninger som ikke er basert på et regnestykke med mål om å oppnå provenyneutralitet.

Rapporten om bostøtten gir et svakt underlag for å diskutere bostøtten på prinsipielle grunnlag, og vi mener ekspertutvalgets mandat ga ekspertutvalget rom for å ta opp mer substansielle diskusjoner, forslag og anbefalinger. Likevel har vi en viss grad av forståelse for tolkningen av mandatet, særlig som følge av regjeringsskiftet med ulik bestiller og mottaker.

Vi mener at tiden er overmoden for at de prinsipielle diskusjonene må tas. Man må våge å stille spørsmål om hva som skal være formålet med en bostøtteordning, særlig sett opp mot behovet for forutsigbare forhold og trygghet. I dag er bostøtten til frustrasjon for mange, både hos de som mottar støtte og de som ikke mottar støtte. Faktum er at det er en ordning som skaper usikkerhet for grupper som har sterkt behov for stabilitet og trygghet. Bostøtten har for mange vært en trygghet og en slags garanti for at lavinntektshusholdninger kan oppleve en trygg boligsituasjon. Slik ordningen er utformet i dag er den ofte årsak til usikkerhet og utrygghet ved at det er uforutsigbart for mottakeren når bostøtten svinger i størrelse eller faller bort i enkelte måneder.

Ekspertgruppen har levert mange gode kapitler som beskriver hvordan ordningen er innrettet og hvordan de mange innretningene slår ut for ulike grupper. De har også flere ganger nevnt de hyppige endringene ordningen har vært utsatt for, noe som har bidratt til dens uforutsigbarhet og uforståelighet for brukerne av ordningen. Dette kan utvilsomt også ha vært krevende for ekspertgruppen, og det må ha vært vanskelig å redegjøre for både tekniske og prinsipielle vurderinger som har lagt bak flere av endringene gjennom de siste årene. På en annen side mener vi at det ikke burde være en krevende oppgave å innhente informasjon om historiske beslutninger og vurderinger i en offentlig ordning, og at slike vurderinger må og skal være tilgjengelige og gjennomsiktede.

Bostøtte som sosialhjelp eller boligpolitisk virkemiddel?

Bostøttealliansen mener at bostøtten ikke lenger fungerer som et boligsosialt virkemiddel, men at det fremstår som en kortsiktig avhjelping eller et tillegg til økonomisk sosialhjelp. Det heter i Lov om bustøtte at formålet med bostøtteordningen er å bidra til å sikre en 'høvelig' bolig til personer med lave inntekter og høye boligutgifter. Hva som menes med høvelig er ikke definert i hverken lov eller forskrift, og bostøtten er dermed utelukkende basert på kronebeløp, inntektsgrenser og gitte utgiftstak.

Vi mener at en bolig er et hjem, og vi forstår at det kan være vanskelig å løfte frem kriterier for boligkvalitet i bostøtteordningen, men likevel mener vi at det bør være del av lovens formål å bidra til å sikre en nøktern, men god bokvalitet. Å måle høveligheten kun utfra boligens kostnader og husstandens inntekter sier ikke noe om hvordan folk faktisk har det i sine boliger. Vi mener at bostøttenes størrelse må ta høyde for å dekke boutgifter slik at mottakerne har mulighet til å ha en tilfredsstillende boligstandard. Diskusjonen om hva som er tilfredsstillende boligstandard må vi også tørre å ta, og vi mener at det må være tydelig for en bostøttemottaker hva som ligger i begrepet høvelig dersom det videreføres som del av lovens og ordningens formål.

Når mange kommuner tyr til å lage egne tilleggsordninger for bostøtte, så er det også et signal som varsler at den statlige bostøtteordningen ikke er dekkende for sitt formål, og som vitner om at boligpolitikken som helhet har større utfordringer som må løses.

Del 2-Vurderinger og anbefalinger

Herunder gjennomgår vi våre standpunkt rundt rapportens vurderinger. Vi merker oss at inntektsgrenser i ordningen ikke er diskutert eller vurdert i seg selv, og nevnes kun som del av diskusjonen om egenandeler. Menon Economics la i 2020 fram rapporten «Utredning av bostøtten med fokus på effekter for brukerne» hvor de tydelig viser at inntektsgrensene ikke har holdt tritt med inntektsutviklingen til de som har behov for bostøtte. Dagens inntektsgrense er i mange tilfeller lavere enn EUs fattigdomsgrense som følge av at grensen settes der hvor egenandelen når boutgiftstaket. Det er behov for at disse grensene sees i sammenheng med hverandre i vurderingene rundt en ny bostøtteordning. Det er uomtvistelig at inntektsgrensene er for lave og at boutgiftstaket er for lavt.

Boutgifter

Bostøttealliansen mener at utgifter til avdrag på boliglån må kunne tas med i beregningen av utgifter, og det er avgjørende at dette gjøres dersom det er ment at bostøtten skal være et boligpolitisk virkemiddel som skal legge til rette for gode bosituasjoner.

Strømutgifter og utgifter til oppvarming må være en del av beregningsgrunnlaget for boutgifter. Selv om de midlertidige løsningene med ekstra strømstøtte til bostøttemottakere har løst noen akutte utfordringer har det samtidig skapt utfordringer for mottakerne, både fordi det har vært en uforutsigbarhet knyttet til utgifter og dekning, og fordi det skaper forventninger til at det hele tiden vil komme løsninger.

Boutgiftstak

Ekspertgruppen løfter frem at det er problematisk å vurdere bokostnader etter dagens vurdering av boutgifter, noe vi støtter. Når vi vet at de aller fleste bostøttemottakere som mottar støtte i dagens ordning har utgifter over tak, samt at

de bor i leide boliger, enten i kommunalt eller privateide leiligheter. Vi støtter ekspertgruppens anbefaling om at det må utvikles satser for boutgiftstakene som er fundert i grunnleggende prinsipper for rimelige boutgifter. Satsene må vurderes i faktiske bokostnader og reguleres i et system som tar høyde for nyanser i geografiske prisvariasjoner. Vi legger til grunn for vår vurdering at taket for boutgifter ikke skal medføre at personer motiveres til å flytte til boliger som har lav standard og som gir dårligere bokvalitet.

Et boutgiftstak som baseres på gitte utgiftsstørrelser for husholdningsstørrelse i en gitt geografisk sone, må i tillegg ta hensyn til flytende strømutfgifter. I dag er boutgiftstaket regulert med gitte kronebeløp, mens det med svingende strømpriser gjerne vil være strømgjengen som gjør at en husholdning får utgifter over taket. Med de enorme svingningene i strømpriser må det også medtas som en variabel faktor som styres enten etter rause sjablonmessige beløp, eller som reguleres i takt med strømprisen for forbrukerne.

Inntektsgrunnlag

Bostøttealliansen mener at inntektsgrensene i bostøtteordningen er for lave. Vi mener at ekspertutvalgets inntektskapittel er tynt og mangelfullt, selv om det løfter frem utfordringer som det haster å få ryddet opp i. Vi deler ikke ekspertgruppens oppfatning om at dagens måte å gjøre inntektsberegning på, gir fordeler fremfor ustabilitet, og mener at trygghet, økonomisk stabilitet og forutsigbarhet må være grunnleggende prinsipper også når det gjelder beregning av inntekt.

Bostøttealliansen er selvsagt fortrolig med at en bostøtteordning som skal tjene sitt formål om rettferdighet må innebære en viss form for behovsprøving.

Vi mener at nivået på dagens inntektsgrenser setter grenser for livskvalitet, levestandard og tvinger folk i vedvarende fattigdom til ha en uverdigg levestandard og bokvalitet.

Dagens inntektsgrenser kan også føre til at bostøttemottakeren vil vegre seg for å være åpen for muligheter til økt inntekt og arbeid i frykt for å miste sin bostøtte, en såkalt innlåsingseffekt. Tidligere sa man at bostøtten var det som skulle gi folk med lave inntekter en sjanse til å se nye muligheter og til å utvikle seg og være aktuelle som søkere på arbeidsmarkedet. En godt innrettet ordning mener vi at kan bryte innlåsingseffekten og gi mottakerne mulighet til å forbedre sin egen inntektssituasjon.

Bostøttealliansen mener at hjemmeboende barns inntekt ikke må tas med i beregningen av bostøtte. Dette skaper unødvendige belastninger for ungdom og unge voksne, og kan virke mot sin hensikt når det gjelder unge menneskers motivasjon til å fullføre utdanning eller strekke seg etter arbeidsmuligheter.

Boligformue som inntekt

Bostøttealliansen mener at formuesbegrensningen som ligger i dagens bostøtteordning må vurderes på nytt. Å vurdere boligformue på bakgrunn av ligningsverdi er uhensiktsmessig dersom bostøtten skal være et boligsosialt virkemiddel. En ligningsverdi er ikke en inntekt, og selv om det kan se ut som om søker av bostøtte er bemedlet med boligformue, gir ikke det å eie sin egen bolig på

papiret i seg selv nødvendigvis færre utgifter, ei heller høyere inntekter. Denne problemstillingen gjelder ikke mange av dagens mottakere i bostøtteordningen, særlig av den grunn av at bostøttemottakere flest også er leieboere.

Det er et tverrpolitisk mål og en slags indikator på en velfungerende velferdsstat, at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig. Konsekvensen av at rettigheten til bostøtte faller bort som følge av ligningsverdi på bolig, er at folk i en såkalt 'trygg' bosituasjon som selveiere enten mister evne til å skjønne og tilpasse egen bolig til sitt boligbehov, eller at folk blir nødt til å selge sin bolig og gå over til et (ofte mer ustabil) leieforhold.

Bostøttealliansen mener at, dersom bostøtteordningen skal lykkes med å være et boligsosialt virkemiddel, må formuesgrense for bolig nedjusteres til et vesentlig lavere nivå enn i dag. Boligens ligningsverdi alene forteller lite om bosituasjon og forholdsmessige inntekter og utgifter. Grenseverdier for boligformue må for eksempel kunne vurderes etter lokale forhold, og etter evne og mulighet til å betjene rimelige utgifter.

Variable inntekter

Når det gjelder variable inntekter, som meldekortbaserte ytelser eller etterbetalinger mener vi, i motsetning til ekspertgruppen, at det må være teknisk mulig å løse dagens rigide innretninger og sørge for en mer fleksibel ordning som legger til rette for større forutsigbarhet fra måned til måned. Hittil har Husbanken løst mange oppgaver knyttet søknadsprosessen i gode digitale systemer, og det burde kunne være mulig å se på muligheter for å for eksempel regne ut en snittinntekt pr måned for de som mottar utbetalinger hver fjortende dag. Vi mener at det er viktigere at bostøtten og tilsvarende ytelser er tilpasset for å skape trygghet og forutsigbarhet for mottakeren, enn at systemet skal være identisk for alle bostøttemottakere.

Egenandel

Rapporten peker på utfordringer med dagens modell for beregning av egenandeler, og for brukerne i ordningen har egenandelsberegningen lenge vært uoversiktlig og uforståelig. Vi mener at dagens egenandelsordning må fjernes, og at en egenandelsordning må forenkles, lik at den blir forståelig for bostøttemottakerne.

Svært mange av Bostøttealliansens partnere arbeider for bedre økonomiske levekår for lavinntektsgrupper og representerer personer som ofte sliter økonomisk. Dette gjør at vi ikke ser på egenandelen som et incentiv for å holde utgiftene lave. Bostøttealliansen er av den oppfatning at ekspertgruppens vurderinger av en egenandelsordning som skal ta hensyn til utgifter for livsopphold er interessant, men støtter ikke utelukkende innføringen av en slik ordning for alle grupper i bostøtteordningen. Modellen som er foreslått vil føre til at husstander med ytelser knyttet opp mot grunnbeløpet vil falle ut av bostøtteordningen, og dermed ha motsatt virkning av sitt formål. En omlegging av egenandelen må ivareta både grupper med svært lave inntekter og personer i vedvarende lavinntektssituasjoner, herunder alderspensjonister på minsteytelse, personer med uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger m. fl.

En like viktig diskusjon dersom man legger til grunn at egenandelen skal ta høyde for utgifter til livsopphold, vil også være hva man legger til grunn for slike utgifter. Samtidig som vi ser at dette kan være hensiktsmessig for de gruppene med lavest inntekt i bostøtteordningen, vil det være en parameter som vil støte andre grupper *ut* av ordningen og medfører slik en mulig forverring for de dette gjelder. Dette kan løses ved å lage to spor for egenandelsberegning som gir ulike krav til egenandel for ulike grupper, men ved å lage to ulike egenandelsberegninger vil dette igjen føre til særordninger.

Vi ber om at departementet legger frem eksempler på egenandelsberegninger for en ny bostøtteordning, slik at vi kan gå inn i en mer nyansert diskusjon om hvilke innretninger som er hensiktsmessige og hvilke som ikke er det. Vi legger til grunn at alle sider ved en ny bostøtteordning må være lett å forstå og kommunisere til bostøttlemottakerne, -også egenandeler.

Dekningsgrad

I rapporten er det ikke har lagt fram regneeksempler på hvordan de ulike måtene å endre tak for boutgifter, inntektsgrenser, egenandeler og dekningsgrad vil slå ut. Derfor er det for vår del vanskelig å si i hvilket omfang den ene variabelen bør endre seg når vi ikke ser det helhetlige bildet og følgene av å endre de andre variablene i ordningen. Det er også vanskelig å se begrunnelsen bak dagens dekningsgrad mellom godkjente boutgifter og egenandelen. Bostøttealliansen mener at spørsmålet om dekningsgrad er unødvendig og at dekningsgraden er nok en parameter som gjør ordningen vrien å forstå for mottakerne. Vi mener at dekningsgraden bør være 100 %. Slik vil spørsmålet om dekningsgrad utgå, og på den måten kan vi nærme oss en bostøtteordning som også kan gi mening for mottakeren. Bostøttealliansen fraråder Kommunal- og distriktsdepartementet til å gå inn i en diskusjon hvor dekningsgraden blir brukt som en kontrollmekanisme for bevilgninger av bostøtten. Bostøtten må være rettighetsbasert og justert etter faste kriterier for behovsprøving.

Boligpolitiske hensyn

Innledningsvis i kapitlet om boligpolitiske hensyn skriver ekspertgruppen at bostøtteordningen har en intensjon om at de som mottar bostøtte skal kunne skaffe seg en mer egnet bolig enn de ville ha gjort uten bostøtten. Om et slikt ideal eksisterer i dagens bostøtteordning, så har det i realiteten ikke vært mulig å oppnå idealet i praksis de siste tiårene. De færreste bostøttlemottakere er i en situasjon hvor det å velge bolig er en reell mulighet.

Bostøttealliansen har en visjon om at en ny bostøtteordning nettopp må ha i seg et ideal om en godt egnet bosituasjon eller bolig, fordi boligen i seg selv kan bygge gode trygge liv og bidra til økt livskvalitet. Slik burde retten til bolig stå høyere på agendaen i den boligpolitiske debatten, noe den sjelden gjør. Et deregulert boligmarked har gitt svært mange leietakerhusstander utfordringer og skaper unødvendig usikkerhet om bosituasjon. For mange bostøttlemottakere kan boligen bli en større belastning gjennom usikkerhet, enn den gir opplevelse av å ha et trygt hjem.

Vårt ønske og anbefaling til departementet er at det åpnes for en helhetlig diskusjon om boligpolitikk som også inkluderer den sosiale boligpolitikken. Det at boligpolitikk debatteres og løftes frem i to siloer; de som eier eller leier i trygge forhold, og de som ikke kan betale bostøtte med egen inntekt bidrar til å forsterke skillet mellom de som har og de som ikke har. Vi er kjent med at departementet vil legge opp til en større og helhetlig boligpolitisk stortingsmelding, og kan ikke se annet enn at bokvalitet for bostøttemottakere må langt opp på prioriteringen i denne sammenheng.

En bostøtteordning som har mål i seg at flere skal ha trygge bostatusjoner og større økonomisk forutsigbarhet må også i sterkere grad legge opp til at flere kan motta bostøtte i kombinasjon med startlån, slik at flere i realiteten også kan gå inn i trygge, selveide boligsituasjoner. Det må tilrettelegges for at bostøtten også kan virke sammen med andre ordninger, slik som tilpasningstilskudd eller tilskudd til etablering og startlån. Dette forutsetter også at flere av virkemidlene som allerede er overført til kommunene bør tilbakeføres til Husbanken som statlig forvaltningsnivå for å sikre en rettferdig geografisk fordeling.

Prioriteringer

Vi har forståelse for at ekspertgruppen har hatt en krevende oppgave med å følge mandatet sitt. Dette gjelder særlig kapitlet som omhandler prioriteringer knyttet til provenynøytrale alternativ. Våre mange organisasjoner som representerer bostøttemottakere i alle gruppene som er vurdert både i ordningen og mot hverandre, opplever denne delen av oppdraget som spesielt krevende og lite hensiktsmessig. Vi mener at ekspertgruppen med all den kompetansen den besitter, burde ha fått mulighet til å se på hvordan en solid og kvalitativ bostøtteordning kan se ut i tall og størrelser.

Bostøttealliansen hadde håpet på et større politisk mot til å gå inn i også de vanskelige prioriteringsdiskusjonene. Den negative utviklingen i bostøtteordningen illustreres tydelig gjennom bostøtterapportens figur 5.3 (s. 30), som viser at den årlige utbetalingen av bostøtte har falt fra 3,9 milliarder kroner i 2011, til 2,7 milliarder i 2021. I samme periode falt nær 40 000 husstander ut av ordningen. Tiden er moden for å løfte bostøtten opp som et boligpolitiske virkemiddel med reelt potensiale for å skape gode og trygge bostatusjoner. Vi ønsker ikke å sette bostøttemottakere opp mot hverandre, ei heller utelate tanken om at flere grupper kan bli rettighetshavere i ordningen med et reelt løft.

Forvaltningsnivå

Diskusjonen om hvor bostøtten skal bo er for Bostøttealliansen enkel, men ikke uviktig. Basert på prinsipper om likestilling, forutsigbarhet, tydelighet, inkludering og samordning bør bostøtteordningen være forankret på et statlig forvaltningsnivå. Ekspertgruppen har brukt svært lite plass til å legge frem ulemper ved å flytte ordningen til et kommunalt forvaltningsansvar, og har heller pekt på det som fungerer, blant annet effektivitet i søknadsprosess, svært lave administrative kostnader ved ordningen og så godt som heldigitale løsninger for sømløse prosesser. For Bostøttealliansen gir det statlige forvaltningsansvaret en trygghet og en tillit til at bostøttemottakere blir likebehandlet og ivaretatt av en velmenende myndighet.

Trygghet og likebehandling vil være det første som settes i spill ved en overflytting av ansvaret til kommunene.

Våre anbefalinger

Dette høringsinnspillet er skrevet med sterk binding til ordene trygghet og forutsigbarhet. Vår allianse ble dannet fordi våre organisasjoner samlet ønsker oss en sterk og god bostøtteordning for de som har behov for hjelp til å oppnå en god bosituasjon. En bolig er, og skal være, mer enn et tak over hodet, en bolig skal være et hjem og et godt og trygt sted å bo. Våre boliger er avgjørende for hvordan vi har det, for hvordan vi lever og trives. Vi ønsker oss en boligpolitikk med visjoner og tydelige mål, og vi mener at bostøtteordningen kan, dersom den reformeres og styrkes, vil kunne bidra aktivt til sosial utjevning.

Ekspertgruppen er tydelig på at dersom ordningen skal kunne bidra til bedre bosituasjoner, så må ordningen gjøres betydelig mer generøs. Dette støtter vi, samtidig som vi mener at det bør være et mål i seg selv at bostøtteordningen skal gjøre noe mer enn å bidra til å dekke en regning i en vanskelig økonomisk situasjon. En bostøtteordning må og kan bidra til sosial utjevning dersom den er sterk og dersom det er politisk vilje til å gjennomføre og prioritere bostøtte som det virkemiddelet det har muligheter til å bli.

En ny og reformert bostøtteordning må fremme trygghet og forutsigbarhet, og vi mener at Kommunal- og distriktsdepartementet må våge å gå grundigere til verks enn kun å gi bostøtten et midlertidig ansiktsløft. Hver gang noe endres, ryddes, legges til eller justeres i det små, er det kun symptombehandling og gjør lite med det som er viktig for folk med lav eller ingen inntekt og for alle som står i en utrygg bosituasjon.

Vi vet at vi er på vei inn i en krevende tid for mange, særlig når det gjelder husholdningsøkonomi. I løpet av det siste halvåret har mange fått kjenne på kroppen hvor raskt ting endrer seg. En sterk vekst i levekostnadene gjør at det haster med å få skikk på de ordningene som ivaretar de som er mest sårbare i økonomisk krevende tider. En god bostøtteordning er også god beredskap.