

## BAKGRUNNSNOTAT II

### KOMMUNAL BOSTØTTE

- EN VURDERING AV ULIKE BOSTØTTEMODELLER

16.04.2020

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED UTREDNINGEN</b>	<b>2</b>
1.1 Formålet med utredningen	2
1.2 Politiske signaler om å vurdere en bostøtteordning	2
<b>2. DRØFTINGER</b>	<b>2</b>
2.1 Hvilke former for husleiestøtte finnes i dag?	2
2.2 Svakheter i den statlige bostøtten	3
2.3 Tre alternative modeller som er vurdert	4
2.3.1 Modell A: Gjennføre tidligere modell - modell basert på sosialhjelp	4
2.3.2 Modell B: Kommunal utvidelse av Husbankens bostøtte modell - for alle leietakere	4
2.3.3 Modell C: Kommunal utvidelse av Husbankens bostøtte modell for utvalgte grupper av leietakere	6
2.3.4 Sparte sosialhjelpsutgifter i modellene	7
2.3.4 Finansiering av en kommunal bostøttemodell	8
<b>3 KONKLUSJON</b>	<b>8</b>

# 1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED UTREDNINGEN

## 1.1 Formålet med utredningen

Denne utredningen vurderer om Trondheim kommune bør etablere en egen bostøtteordning for beboere i kommunale utleieboliger. Det skisseres ulike modeller for lokale bostøtteordninger og som kostnadsberegnes. Utredningen henger nøye sammen med den husleiemodellen kommunen velger. Per i dag har kommunen en utgiftsdekkende husleiemodell som subsidierer alle husleien med 15 prosent. I gjennomsnitt utgjør dette rundt 1400 kroner per måned per leietaker, mens kommunens totale mindreinntekt utgjør 65 mill per år. På bakgrunn av valgte husleiemodell konkluderer kommunedirektøren med at Trondheim kommune ikke bør etablere en særskilt bostøtteordning.

## 1.2 Politiske signaler om å vurdere en bostøtteordning

Bystyret har i ved ulike anledninger tematisert boutgiftene til leietakere. I sak om boligpolitisk plan I 2019 vedtok bystyret at blant annet følgende skal belyses :

*“Hvordan en kommunal bostøtte kan utformes på en bedre og mer forutsigbar måte enn over sosialhjelpen, for eksempel ved å opprette en kommunal bostøtte” (Bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019).*

Bystyret etterspurte også en utredning om kommunal bostøtte sak om salgsinntekter av boligøkonomien (bystyret PS 185/19, vedtatt 12.12.2019) og i sak om salg av en kommunal boligeiendom (bystyret PS 26/20, vedtatt 06.02.2020).

I sak om boligpolitisk plan ble det også gitt vedtak om husleiemodellen for kommunale utleieboliger:

*“Bystyret ber rådmannen i delen som omhandler sosial boligpolitikk om en vurdering om å gå bort ifra prinsippet om full utgiftsdekkende husleie.”*

Dersom kommunen skal etablere en kommunal bostøtte, må vurdering skje i lys av hvordan husleiemodell kommunen praktiserer. I den følgende analysen diskuteres en kommunal bostøtteordning på basis av dagens utgiftsdekkende husleie som per tiden utgjør ca 85 prosent av den gjennomsnittlige husleien i markedet (gjengs leie).

# 2. DRØFTINGER

## 2.1 Hvilke former for husleiestøtte finnes i dag?

Det finnes i dag i hovedsak tre former for husleiestøtte som er aktuelle for beboere i kommunal utleieboliger og der det ble gitt slikt støttebeløp for 2019:

- Statlig bostøtte: 121 millioner kroner.
- Sosialhjelp til husleiestøtte: 158 millioner kroner.
- Husleie under markedsbasert leie (utgiftsdekkende husleie): 65 millioner kroner

Samlet husleiestøtte til innbyggerne er 344 millioner kroner.

Den statlig bostøtte og sosialhjelp til husleiestøtte regnes som en direkte husleiestøtte. Siden husleien i kommunale utleieboliger leies ut til en lavere pris enn i markedet blir dette å regne som en

indirekte husleiestøtte. I dag er inntektene 370 millioner kroner men om kommunen hadde tatt gjengs leie ville inntektene vært 435 millioner kroner. Differansen er 65 millioner kroner.

## 2.2 Svakheter i den statlige bostøtten

Hovedutfordringen med den statlige bostøtten er at boutgiftstaket er for lavt. Dette gjelder spesielt for barnefamilier disse husstanden har behov for større boliger. Boutgiftstaket er en kritisk faktor i dagens ordning, siden boutgifter som overstiger dette ikke gir grunnlag for utmåling av bostøtte. I henhold satser som Husbanken årlig oppdaterer er antall husstandsmedlemmer er bestemmende for hvor høy taket settes. De par siste årene har det riktignok vært en viss økning i boutgiftstaket, men dette bør økes ytterligere. I motsatt fall vil vanskeligstilte blir varig avhengig av sosialhjelp til å dekke husleien, og dette vil aktualiserer det spørsmålet om å reetablere en kommunal bostøtteordning. Bystyret vedtok i 2018 at kommunedirektøren skal utrede de økonomiske konsekvensene av å dekke en større andel av boutgiftene for enkelte grupper (bystyret PS 0062/18, vedtatt 06.09.2018).

En kommunal bostøtteordning kan tenkes bygd på Husbankens bostøtte og innrettes slik at den kompenserer for manglene i denne. Det nærliggende å fokusere på boutgiftstaket. Figur 1 under viser den økonomiske konsekvensen av et tenkt tilfelle der boutgiftstaket i sin helhet avvikles. Her fremkommer at hele 2 889 av 3 708 av mottakerne har boutgifter over taket. Dette utgjør hele 78 prosent, og til sammenlikning utgjorde dette 66 prosent i 2014. Dersom boutgiftstaket skal fjernes for alle disse, utgjør det 48,8 millioner kroner per år. På den annen side vil en kommunal bostøtte gi reduksjoner i kommunens utbetalinger av sosialhjelp. (Disse tallene reflekterer riktignok ikke at boutgiftstaket har blitt noe økt de siste par årene.)

Kommunedirektøren mener at en eventuell kommunal bostøtteordning bør avgrenses til utvalgte grupper, og aktuelle målgrupper er fremstilt i tillegg til totalantallet i figur 1 under.

Figur 1: Årlige utgifter (i mill kr) for å fjerne boutgiftstaket for visse målgrupper av bostøttemottakere i Trondheim - 2018

Målgruppe (delvis overlappende)	Antall mottakere	Antall over tak	Utgift fjerne tak (mill kr)
<b>Totalt</b>	<b>3 708</b>	<b>2 889</b>	<b>48,8</b>
- eid bolig	535	365	7,0
- kommunal leiebolig	1 856	1574	23,5
- privat leiebolig	1 317	950	18,4
<b>Barnefamilier, alle</b>	<b>846</b>	<b>773</b>	<b>16,2</b>
- eid bolig	89	74	2,1
- kommunal leiebolig	342	296	7,8
- privat leiebolig	415	363	9,3
<b>Barnefamilier, enslig forsørger</b>	<b>563</b>	<b>490</b>	<b>11,2</b>
- eid bolig	66	54	1,6
- kommunal leiebolig	174	152	2,4
- privat leiebolig	323	284	7,2
<b>Enslige</b>	<b>2 741</b>	<b>2 045</b>	<b>30,4</b>
- eid bolig	437	285	4,8
- kommunal leiebolig	1 457	1225	17,8

- privat leiebolig	847	535	7,8
<b>Uføør i ung alder, husstand med én person</b>	<b>475</b>	<b>430</b>	<b>7,5</b>
- eid bolig	157	130	2,4
- kommunal leiebolig	297	283	4,7
- privat leiebolig	21	17	0,4

*Kilde: Husbanken, egne kjøringar på oppdrag fra Trondheim kommune.  
Basis er vedtaket for august 2018 med utgifter omregnet til årseffekt.*

## 2.3 Tre alternative modeller som er vurdert

Trondheim hadde frem til 2015 en ordning med kommunal bostøtte. Denne ordningen ble avvirket på grunn av lite bruk og mye administrasjon. Bostøtteordningen fra 2015 var en ordning som ga bostøtte til personer som mottok trygdeytelser og som hadde disponible ressurser til livsopphold som var lavere enn sosialhjelpsnormene. I praksis var det kun barnefamilier som mottok kommunal bostøtte og det var begrenset til få personer.

En gjeninnføring av kommunal bostøtte reiser en rekke problemstillinger. Skal kommunen kompensere for en mangelfull modell fra statlig side? Skal en kommunal bostøtte modell gjelde for alle som er økonomisk vanskeligstilte? Eller skal den gjelde for enkelte grupper, eksempelvis trygdene, barnefamilier eller personer som har blitt ufør i ung alder.

### 2.3.1 Modell A: Gjeninnføre tidligere modell - modell basert på sosialhjelp

Trondheim kommune har tidligere forsøkt flere modeller for kommunal bostøtte. Den siste modellen kommunen hadde baserte seg på kriteriene for økonomisk sosialhjelp (sak 169/10). Modellen sikret personer som er varig trygdene og personer som mottar arbeidsavklaringspenger et beløp til livsopphold som minst tilsvarer økonomisk sosialhjelp. Ordningen var søknadsbasert og den gjaldt kun personer som leide kommunal bolig. Erfaringene fra denne modellen er at det i praksis nesten bare var barnefamilier som fikk innvilget kommunal bostøtte. Da modellen ble avvirket ble det utbetalt under 1 million kroner pr år i ordningen. Begrunnelsen for å avvikle modellen var den gangen at den krevde mye administrasjon. I tillegg var argumentet at familien uansett vil ha rett på støtte gjennom NAV og økonomisk sosialhjelp. Anslått kostnad for gjeninnføring av denne modellen er 1-2 millioner kroner.

### 2.3.2 Modell B: Kommunal utvidelse av Husbankens bostøtte modell - for alle leietakere

Ved innføring av en ny modell for kommunal bostøtte kan kommunen bygge denne på Husbankens modell for bostøtte. Dagens modell i Husbanken dekker enslig, par og barnefamilier og personer som er ung ufør får forhøyet sats. Den store svakheten med modellen er at boutgiftstaket er satt for lavt i forhold til normale leiepriser i Trondheim. En kommunal bostøtte modell kan her være og utvide boutgiftstaket. Det er beregnet at kostnaden for å fjerne boutgiftstaket helt vil være nesten 50 millioner kroner. Fjerning av boutgiftstaket i sin helhet er dyr og neppe hensiktsmessig da det kan medføre at husstander leier dyrere boliger enn nødvendig. Det mest aktuelle er derfor å vurdere en utvidelse delvis av boutgiftstaket for visse grupper i påvent av at statlige myndigheter tar grep.

Husbankens modell for bostøtte gir i dag bostøtte også til personer som eier bolig. Bostøtte gis både til renter og avdrag og bostøtte bidrar således til og øke husstandens formue. Dagens modell for boligeiere anses og god og raus og kommunedirektøren mener det ikke vil være aktuelt og utvide denne ordningen med en kommunal bostøtte.

I 2016 ble Husbankens bostøtte gjort lik for kommunalt og privat leide boliger. Frem til da fikk leietakere i kommunal bolig utmålt mer bostøtte enn de som bodde privat. Trondheim kommune er en av kommunen som har jobbet for en lik sats slik at kommunal og privat leie av bolig skal likestilles. En økonomisk favorisering av kommunale leietakere ga et økt press på kommunale utleieboliger og fremsto som urettferdig, siden dette behandlet grupper som var likt økonomisk stilt ulikt. Det samme forholdet vil gjøres gjeldende i forhold til en kommunal bostøtteordning. En kommunal bostøtte må gjelde for alle boliger hvis formålet er å støtte økonomisk vanskeligstilte. I tillegg vil en kommunal bostøtteordning som kun gjelder kommunale boliger kunne skape press og lange ventelister for å få kommunal bolig.

Figur 2: Årlige utgifter (i mill kr) for å øke boutgiftstaket med 2 000 kr for ulike målgrupper av bostøttemottakere i Trondheim - 2018

Målgruppe (delvis overlappende)	Antall mottakere	Antall over tak	Utgift utvide tak med 2000 kr. pr mnd (mill kr)
<b>Totalt</b>	<b>3 173</b>	<b>2 524</b>	<b>27,8</b>
- kommunal leiebolig	1 856	1574	16,3
- privat leiebolig	1 317	950	11,5
<b>Barnefamilier, alle</b>	<b>846</b>	<b>773</b>	<b>6,6</b>
- kommunal leiebolig	342	296	3,0
- privat leiebolig	415	363	3,6
<b>Barnefamilier, enslig forsørger</b>	<b>563</b>	<b>490</b>	<b>4,4</b>
- kommunal leiebolig	174	152	1,5
- privat leiebolig	323	284	2,8
<b>Enslige</b>	<b>2 741</b>	<b>2 045</b>	<b>20,2</b>
- kommunal leiebolig	1 457	1225	12,8
- privat leiebolig	847	535	7,4
<b>Ufør i ung alder, husstand med én person</b>	<b>475</b>	<b>430</b>	<b>2,8</b>
- kommunal leiebolig	297	283	2,6
- privat leiebolig	21	17	0,2

Figur 3: Husbankens bostøtte – godkjent boutgift, gjennomsnittlig husleie og underdekning 2017

Antall husstands-medlemmer	Typisk boligbehov	Godkjent boutgift Husbanken	Godkjent boutgift kommunen (modell 2 og 3)	Gjennomsnittlig husleie	Underdekning
1 person	1-roms	6 689	8 689	7 650	0
2 personer	2-roms	7 361	9 361	9 750	389
3 personer	3-roms	8 032	10 032	12 050	2 018

4 personer +	4-roms	8 704	10 704	14 150	3 447
--------------	--------	-------	--------	--------	-------

Modellen har en kostnad på totalt brutto kostnad på 27,8 millioner kroner som i hovedsak går til gruppen enslige. Enslige er også den gruppen som fra før har minst underdekning i forhold til Husbankens bostøtte og kommer her godt ut økonomisk.

### **2.3.3 Modell C: Kommunal utvidelse av Husbankens bostøtte modell for utvalgte grupper av leietakere**

Godkjent boutgift for enslige er 6 689 kroner per 2017. I følge leiemarkedsundersøkelsen er gjennomsnittsprisen for en liten 1-roms leilighet i Trondheim 6 000 kroner og 8 000 kroner for en liten 2-roms leilighet. Det vil være mulig og finne seg bolig innenfor boutgiftstaket for en enslig og figur 22 viser også at det er enslige er den gruppen som kommer best ut av dagens statlige bostøtte modell. Det kan derfor argumenteres for at enslige er dekket innenfor dagens statlige bostøttemodell, selv om det også er krevende og finne en passelig og rimelig bolig for denne gruppen..

Enslige som er uføretrygden i ung alder og bor i omsorgsbolig har en forhøyet godkjent boutgift på 7 321 kroner. På tross av dette er det en større andel av husstandens som har boutgifter over taket og gjennomsnittlige boutgifter over tak er i tillegg høyere enn for andre enslige. Årsaken til dette er trolig at mange fra denne gruppen trenger tilpassede boliger som er større og dyrere enn det som er behovet for andre enslige. Det er også svært mange blant unge uføre som leier kommunal bolig og en god del av dette er kommunale omsorgsboliger. Gjennomsnittlig leiepris for kommunale omsorgsboliger bygget etter år 2 000 er 9 706 kroner, en husleie som er 2 385 kroner over boutgiftstaket. Dette er derfor en aktuell gruppe for utvidelse av boutgiftstaket.

Husstander med 2 eller flere personer kommer dårlig ut når det gjelder boutgiftstaket. Her vil det typisk være en barnefamilie med enslig forsørger og ett eller flere barn. Her vil husleien typisk variere fra 9 750 - 14 150 kroner noe som er lagt over boutgiftstaket slik vist i figur 27. En utvidelse av boutgiftstaket for denne gruppen vil gjøre at familier med lav inntekt i større grad får støtte til boutgifter gjennom bostøttemodellen.

Figur 4: Årlige utgifter (i mill kr) for å øke boutgiftstaket med 2 000 kr for visse målgrupper av bostøttemottakere i Trondheim - 2018

Målgruppe (delvis overlappende)	Antall mottakere	Antall over tak	Utgift utvide tak med 2000 kr. pr mnd (mill kr)
<b>Totalt</b>	<b>2385</b>	<b>2126</b>	<b>9,4</b>
- kommunal leiebolig	1527	1395	5,6
- privat leiebolig	813	731	3,8
<b>Barnefamilier, alle</b>	<b>846</b>	<b>773</b>	<b>6,6</b>
- kommunal leiebolig	342	296	3,0
- privat leiebolig	415	363	3,6
<b>Barnefamilier, enslig forsørger</b>	<b>563</b>	<b>490</b>	<b>4,4</b>
- kommunal leiebolig	174	152	1,5
- privat leiebolig	323	284	2,8
<b>Ufør i ung alder, husstand med én person</b>	<b>318</b>	<b>300</b>	<b>2,8</b>
- kommunal leiebolig	297	283	2,6
- privat leiebolig	21	17	0,2

En utvidelse av bostøtte-modellen for ung uføre som bor i omsorgsbolig og barnefamilier vil gi en brutto kostnad på omlag 9,4 millioner kroner.

### 2.3.4 Sparte sosialhjelpsutgifter i modellene

I 2019 ble det overført 121 millioner kroner til husstandene i Trondheim. Til sammenlikning ble det overført 158 millioner kroner i økonomisk sosialhjelp til dekning av boutgifter. En utvidelse av boutgiftstaket vil gi reduserte sosialhjelpsutgifter for kommunen, men det er usikkert hvor mye.

Når det gjelder gruppen ung ufør uten barn så har denne gruppen såpass høy uførepensjon at de ikke kommer inn under grensene for sosialhjelp. Her vil det ikke bli noen besparelse.

Når det gjelder enslige er det rundt 2 800 personer i denne gruppen mens rundt 1 300 enslige mottar sosialhjelp hver måned. Det antas imidlertid at mange enslige bor i boliger som ikke kvalifiserer for bostøtte, typisk bofellesskap eller bokollektiv. Hvis vi antar at halvparten mottar bostøtte vil rundt regnet ¼ del av brutto kostnader til bostøtte for denne gruppen gi sparte kostnader til sosialhjelp. Av 20,2 millioner kroner i kostnad anslås det sparte sosialhjelpsutgifter på 5 millioner kroner slik at netto kostnad blir 15,2 millioner kroner.

Når det gjelder familier anslås det at svært mange bor i en bolig som kvalifiserer til Husbankens bostøtte. Det er rundt 850 familier som mottar bostøtte og rundt 700 familier mottar økonomisk sosialhjelp pr måned. Det kan være mange årsaker til mottak av sosialhjelp bla engangsyttelser, men her anslår vi at rundt 450 eller rundt ⅔ mottar sosialhjelp og bostøtte. En utvidelse av boutgiftstaket med 2 000 kr til barnefamilier vil koste rundt regnet 6,6 millioner kroner brutto. Halvparten av dette anslås som sparte sosialhjelpsutgifter.

Det er relativt store usikkerhetsmomenter med i beregningene, men basert på en totalvurdering anslås det at at modell A vil koste omlag 1 million kroner. Modell B vil koste rundt 20 millioner



kroner med en usikkerhetsmargin på 20 prosent. Modell C vil koste 6 millioner kroner med en usikkerhetsmargin på 20 prosent.

I tillegg til dette må det opprettes et administrativt apparat for å håndtere ordningen. Kostnadene vil til en viss grad avhenge av omfanget men som minimum må det beregnes 1-2 millioner i administrative kostnader.

### **2.3.4 Finansiering av en kommunal bostøttemodell**

Det er mulig å finansiere en slik ordning gjennom husleiemodellen. Ved å sette husleien til feks 87 prosent i stede for 85 prosent av gjengs leie vil kommunen frigjøre 9 millioner kroner. Det kan argumenteres med å legge inn en kommunal bostøtteordning under den utgiftsdekkende husleiemodellen og således ikke belaste bykassen for denne utgiften.

## **3 KONKLUSJON**

Kommunedirektøren anser det som lite hensiktsmessig å gjeninnføre tidligere modell for kommunal bostøtte. En kommunal bostøtteordning bør bygge på den statlige ordningen og da gjennom å heve boutgiftstaket. Fjerning av hele boutgiftstaket er kostbart, og det gir uheldige incentiver til å leie dyre boliger. En heving av taket for enkelte grupper ses på som den mest aktuelle løsningen. I eksemplene over er taket hevet med 2 000 kroner.

En kommunal bostøtte som kun gjelder barnefamilier og unge uføretrygdde i omsorgsboliger, har en estimert kostnad på 5-7 millioner kroner inkl besparelser på sosialhjelp. En slik ordning vil berøre om lag 1200 personer. I tillegg vil det være en betydelig administrativ kostnad. Totalt estimert kostnad er rundt 6-9 millioner kroner. Ordningen kan finansieres gjennom den utgiftsdekkende husleiemodellen, men da vil husleiene for alle leietakere økte.

Det er mulig å finansiere en slik ordning gjennom husleiemodellen. Ved å sette husleien til feks 87 prosent i stede for 85 prosent av gjengs leie vil kommunen frigjøre 9 millioner kroner. Det kan argumenteres med å legge inn en kommunal bostøtteordning under den utgiftsdekkende husleiemodellen og således ikke belaste bykassen for denne utgiften.

Hvis en slik ordning skal innføres, er det viktig at ordningen har et visst omfang da det er en betydelig administrativ kostnad ved og innføre modellen. Modellen kan utformes på mange ulike måter og boutgiftstaket kan være variabelt. Det er imidlertid viktig at en utvidelse av ordningen får et visst omfang.

Kommune direktøren anbefaler ikke å innføre en kommunal bostøtte modell på prinsipielt grunnlag. En svakhet ved den statlig modellen for bostøtte bør rettes opp av statlige myndigheter, og det er uheldig at kommunen går inn og kompenserer en mangelfull statlig ordning. Dette kan redusere statlige myndigheters incentiver til å rette opp modellen som åpenbart har et for lavt tak for aksepterte utgifter.

Alternativt anbefaler kommunedirektøren å innføre en modell som gir kompensasjon til barnefamilier og til unge uføre som bor i omsorgsbolig. Barnefamilier bør prioriteres ut fra sosiale hensyn. Unge uføre som bor i omsorgsboliger, bor som regel i en kommunal bolig, og de har ikke noe valg eller mulighet til å finne en rimeligere bolig. Det er laget et grovt kostnadsestimat for en slik modell. Ved å justere på kompensasjonsgrad kan kostnadene også justeres. I gjennomsnitt vil hver husstand få 670 kroner ekstra pr mnd mens kommunen får en ekstra administrativ utgift på 100 kroner pr mnd pr mottaker.