

Høringsnotat

Forslag til endring i lov og forskrift om bostøtte, nytt inntektsgrunnlag for bostøtte

1. INNLEDNING/BAKGRUNN

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmer i dette høringsnotatet forslag om endringer i lov om bostøtte og forskrift om bostøtte. Forslaget innebærer at bostøtte som hovedregel skal beregnes på grunnlag av aktuell månedsinntekt.

Etter dagens system beregnes bostøtte som hovedregel på grunnlag av likningsinntekt. Det innebærer at inntektsopplysningene vanligvis er minst et halvt år gamle, og omfatter et helt års inntekt. Ordningen har uheldige konsekvenser knyttet til at søkerens situasjon kan ha blitt endret i løpet av tiden fra den registrerte inntekten ble opptjent og frem til det blir søkt om bostøtte. Videre kan det oppstå urimelige tilfeller dersom inntekten varierer sterkt innenfor samme år.

Det nye inntektsgrunnlaget skal etter forslaget baseres på rapporteringer av lønns- og ansettelsesforhold til Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå (a-meldingen) som sendes inn hver måned av alle som utbetaler lønn, pensjon og andre ytelser. Lov 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven) trådte i kraft 1. januar 2015 og innebærer at så vel NAV som offentlige og private arbeidsgivere skal innrapportere lønnsutbetalinger og annet hver måned (a-ordningen).

Formålet med a-ordningen er først og fremst å forenkle arbeidsgivers rapportering av ansettelsesforhold og inntektsopplysninger ved at man unngår dobbeltrapportering til flere etater. Ordningen medvirker også til økt effektivitet og bedre oppgaveløsning i etatene, samt bedre tjenester fra det offentlige. Ordningen innebærer at arbeidsgiver rapporterer ett sett med pliktige opplysninger om hver enkelt ansatt minimum en gang pr. måned.

Skattedirektoratet sammenstiller data fra a-ordningen, og kan tilby blant andre Husbanken inntektsdata som skal være oppdaterte hver måned. Ved å ta disse opplysningene i bruk som inntektsgrunnlag ved beregning av bostøtte, kan Husbanken foreta en mer presis behovsprøving av bostøtten. Regelverket forenkles, og staten kan unngå å utbetale bostøtte til søkere som allerede har for høy inntekt når de søker.

Endringene vil medføre at behovet for etterkontroll og krav om tilbakebetaling reduseres. Videre vil situasjonen bli mer forutsigbar for de som mottar bostøtte, og saksbehandlingen i kommunene kan bli enklere. De foreliggende inntektsopplysningene fra a-ordningen skal brukes til å gi bostøtten et oppdatert inntektsgrunnlag, uten å gjøre andre endringer i ordningen. Likevel medfører en endring av inntektsgrunnlaget for beregning av bostøtte at reglene om etterkontroll og tilbakebetaling av for mye utbetalt bostøtte må tilpasses.

Departementet anbefaler at etterkontrollregelen i bostøtteloven § 10 første ledd bokstav d endres slik at den samsvarer med det nye systemet, og gir tilstrekkelig hjemmel for å kreve tilbakebetaling. Ut over dette nedfelles de nye reglene i bostøtteforskriften.

2. FORSLAG OM ENDRING AV INNTEKTSGRUNNLAG FOR BEREGNING AV BOSTØTTE

2.1 Gjeldende rett

Det følger av lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte (bostøtteloven) § 1 at formålet med bostøtten er «å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad». Bostøtten er en rettighetsbasert ytelse som dekker deler av husstandens boutgifter. Tildelingen av bostøtte er behovsprøvd.

Vilkårene for å tildele bostøtte følger av bostøtteloven § 3. Søkeren må selv bo i boligen og være over 18 år. Nevnte aldersgrense gjelder likevel ikke dersom søkeren har egne barn som også bor i boligen. Studenter og vernepliktige faller normalt utenfor ordningen, men studenter med barn og studenter i arbeidsrettede tiltak kan likevel tildeles bostøtte. Videre må boligen være godkjent som bolig og tilfredsstille visse krav til standard, jf. § 5. Dersom vilkårene knyttet til person og bolig er oppfylt, er det forholdet mellom boutgiftene og inntekten som avgjør om det blir tildelt støtte og i så fall hvor mye. Kommunene er førstelinje i saksbehandlingen, men det er Husbanken som fatter vedtak. Bostøtten blir ifølge bostøtteloven § 6 første ledd utregnet som en fastsatt prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel. Denne egenandelen blir fastsatt ut fra inntekten og formuen til husstanden.

Forskrift om bostøtte § 1 (FOR 2012-11-29-1283) fastsetter at bostøtte utbetales med 73,7 % av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel etter nærmere regler i forskriften. Egenandelen blir etter forskriften § 4 bestemt av såkalt omregnet inntekt. Det følger videre av § 5 at inntekten som blir benyttet ved beregningen, er det høyeste beløpet av personinntekt (grunnlaget for trygdeavgift til folketrygden) og alminnelig inntekt (arbeids-, kapital- og næringsinntekter, med de fradrag som følger av skattereglene) med tillegg av et beløp som tilsvarer minstefradraget i skattelikningen.

Begrepet «inntekt» er i forskriften presisert til personinntekt, eller alminnelig inntekt med tillegg av minstefradrag dersom dette utgjør et høyere beløp. Inntektsbegrepene omfatter både arbeidsinntekt, skattepliktige offentlige ytelser, kapitalinntekt og næringsinntekt.

Personinntekt og alminnelig inntekt er definert i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) og beregnes i skattelikningen for hvert år. Dagens grunnlag for fastsettelse av bostøtten er dermed i hovedsak basert på likningsopplysninger som kan være lite oppdaterte. Videre regnes skattefrie inntekter fra utleie som inntekt, jf. bostøtteforskriften § 5 tredje ledd. Det er presisert i § 5 siste ledd at all inntekt og formue i eller fra utlandet, som ikke fremkommer av likningen blir regnet med, med brutto beløp i norske kroner.

Til inntekten blir det lagt til 65 % av den netto formuen til husstanden, med fratrekk for et fribeløp, jf. bostøtteforskriften § 6. Fribeløpet er kr 250 000 for husstander i leide boliger. For andre husstander er fribeløpet likningsverdien av egen bolig inntil kr 525 000.

Hvis husstanden har fått vesentlig lavere inntekt siden det siste likningsåret, tillater dagens regler at bostøtten beregnes på grunnlag av et anslag over forventet inntekt inneværende år i stedet. Det forutsetter imidlertid at forventede inntekter ligger minst 10 % lavere enn det som følger av siste likning, jf. bostøtteforskriften § 8 tredje ledd.

Når husstanden har fått høyere inntekt enn det som fremgår av siste likning *skal* det gjøres et anslag over forventet inntekt. Dersom dette anslaget er mer enn 50 000 kroner over den øvre inntektsgrensen for å få bostøtte, skal søknaden avslås, jf. bostøtteforskriften § 8 annet ledd.

2.2 Departementets vurdering og forslag til endring

Departementet foreslår at inntektsopplysninger gjennom a-ordningen tas i bruk ved beregning av bostøtte. Forslaget er først og fremst begrunnet med at det vil bidra til at det i større grad vil bli beregnet korrekt bostøtte. Inntektstypene som inngår i beregningen, vil for øvrig være de samme som etter dagens ordning. Formålet med å ta i bruk data fra a-ordningen er å utnytte mulighetene til å få oppdaterte opplysninger gjennom tilgjengelige data. Det vil bidra til økt forutberegnelighet for mottakerne, herunder at bostøtte utbetales til de som oppfyller vilkårene på utbetalingstidspunktet.

Departementet foreslår at inntektsbegrepet i bostøtteberegningen skal bestå av lønn og skattepliktige ytelser innrapportert gjennom a-ordningen, med tillegg av:

- Næringsinntekt i henhold til likningen
- Kapitalinntekt i henhold til likningen, ut over et fribeløp på kr 5 000
- Andre skattepliktige inntekter som ikke rapporteres gjennom a-ordningen, i henhold til likningen
- Skattefrie leieinntekter
- Inntekt i eller fra utlandet
- En andel av summen av netto formue i likningen og eventuell formue i utlandet, ut over gjeldende fribeløp

A-ordningen omfatter lønn og andre skattepliktige ytelser fra offentlige og private arbeidsgivere, NAV og andre. Bostøtteberegningene vil i hovedsak baseres på inntektsdata herfra. Husbanken er ikke selv deltaker i a-ordningen, men får tilgang til utvalgte data fra Skattedirektoratet. Datasystemer som sørger for nødvendig utveksling mellom Skattedirektoratet og Husbanken, er under utvikling.

Kapitalinntekter og inntekter fra egen næringsvirksomhet blir ikke innrapportert gjennom a-ordningen. Det er derfor nødvendig å legge eventuelle kapital- og næringsinntekter til de inntektstallene som kommer fra a-ordningen. Da vil også inntektsgrunnlaget for egenandelen i bostøtteordningen i størst mulig grad tilsvare det nåværende.

Departementet foreslår at kapital- og næringsinntekt fra likningen for det aktuelle året skal inngå i det endelige grunnlaget for bostøtteberegningen. Siden slike inntekter ikke blir kjent før året er tilbakelagt og likningen foreligger, må det gjøres foreløpige beregninger og utbetalinger. De foreløpige beregningene bør bygge på anslag over kapital- og næringsinntekt med utgangspunkt i siste avsluttede skattelikning. Bostøtteberegningen må korrigeres i ettertid, når de faktiske inntektene fremkommer i likningen for det aktuelle året.

For å avgrense bostøtten overfor husstander som har formue, legges en viss andel av netto formue ut over visse fribeløp til inntekten. I likhet med nærings- og kapitalinntekt vil ikke formue fremkomme i de månedlige opplysningene fra a-ordningen. Departementet foreslår derfor at foreløpige anslag på netto formue hentes fra siste tilgjengelige likning. Endelige beløp tas i betraktning ved den etterfølgende beregningen, på samme måte som nærings- og kapitalinntekt.

Etterfølgende kontroll av bostøtteberegningen mot likningen i etterkant medfører ekstra administrativt arbeid for Husbanken. Dersom mange saker må kontrolleres i etterkant, kan det innebære en betydelig merkostnad. Analyser Husbanken har gjort, viser at om lag 2 000 mottakere til enhver tid har næringsinntekter. Nærmere 100 000 har kapitalinntekter, men bare om lag 3 000 har kapitalinntekter som overstiger 5 000 kroner. Analysene viser at dersom det fastsettes et fribeløp på 5 000 kroner for kapitalinntekt, vil antall saker som må kontrolleres i ettertid, være omtrent på samme nivå som antallet saker der det kreves tilbakebetaling i dag.

Innføring av et fribeløp på 5 000 kroner for kapitalinntekter innebærer i prinsippet en lemping av behovsprøvingen mot kapitalinntekt. Dagens regler har i praksis en lignende begrensning. Kapitalinntekt summeres i skattelikningen med blant annet en rekke fradragposter, og inngår i «alminnelig inntekt». Når kapitalinntekten – og dermed alminnelig inntekt - er av en viss størrelse, brukes alminnelig inntekt pluss minstefradrag som inntektsgrunnlag ved dagens bostøtteberegning, jf. bostøtteforskriften § 5. Dersom søkeren har store fradrag i selvangivelsen, vil de redusere alminnelig inntekt og dermed virke som «fribeløp» for en høy kapitalinntekt.

Husbankens beregninger viser at et generelt fribeløp for kapitalinntekter på 5 000 kroner vil gi en liten innsparing i utbetalt bostøtte, sammenliknet med dagens praksis. Dette skyldes at bostøttesøkere som har en viss kapitalinntekt, i dag drar nytte av større fradrag i selvangivelsen. For disse vil behovsprøvingen, med et generelt bunnfradrag på 5 000 kroner, bli noe strengere enn i dag. Det vil mer enn oppveie at noen kan få mer bostøtte på grunn av det generelle fribeløpet. Endringen vil dermed omfordele noe bostøtte fra et mindre antall mottakere som har kapitalinntekt og store fradrag i selvangivelsen, til flere mottakere med kapitalinntekt som ikke har slike fradrag. Departementet mener dette er hensiktsmessig.

I dag omfatter inntektsgrunnlaget for bostøtte også skattefrie utleieinntekter, samt inntekt og formue i utlandet. Departementet legger til grunn at slike inntekter fortsatt skal inkluderes i inntektsgrunnlaget, på samme måte som tidligere.

2.3 Særlige problemstillinger knyttet til nytt inntektsgrunnlag

2.3.1 Inntekt kan variere gjennom året

Med dagens inntektsgrunnlag brukes stort sett det samme inntektsbeløpet hver måned. Endringer skjer i hovedsak én gang i året, når en ny likning foreligger. Utbetalingerne som registreres i a-ordningen, vil variere fra måned til måned. Det innebærer at den månedlige bostøtten vil variere tilsvarende.

For søkere som har lønnsinntekt, men får feriepengar utbetalt én eller noen få ganger i året, kan bostøtten bli lavere eller falle helt bort måneden feriepengene utbetales. Etter departements oppfatning er dette uproblematisk, og en naturlig følge av at bostøtten tilpasses

inntekten på utbetalingstidspunktet. Samtidig kan denne sammenhengen være vanskelig å forstå for enkelte mottakere, og føre til klager og dermed administrativt merarbeid. Eventuelle uønskede konsekvenser kan begrenses dersom det gis god informasjon til søkerne.

Søknader om bostøtte som er innvilget én måned, videreføres automatisk til ny behandling neste måned. Selv om søknadene formelt sett behandles på nytt for hver måned, er det ikke nødvendig at søknader som har blitt innvilget, fremmes om igjen. Søknader som blir avslått, blir i dag ikke behandlet på nytt for senere måneder. Husbanken bør vurdere om de kan videreføre søknader til ny behandling også den første måneden etter et avslag. Da vil den enkelte ikke trenge å søke på nytt, selv om kortvarig høy inntekt skulle føre til at vedkommende ikke har krav på bostøtte én enkelt måned.

2.3.2 Etterbetalt trygd

I enkelte tilfeller får personer som mottar trygd relativt store etterbetalinger, som knytter seg til andre perioder enn det tidsrommet de utbetales. Etterbetaling av trygd kan komme som én større utbetaling eller som flere mindre, og blir innrapportert i a-ordningen.

Når slike etterbetalinger fører til at likningsinntekten blir særlig høy, kan bostøtten etter dagens regler vanligvis beregnes ut fra anslag på årets inntekt istedenfor likning. Dermed fører etterbetalingen ikke til at mottakeren taper bostøtte. Husbanken vil vanligvis heller ikke kreve tilbakebetaling dersom for høy inntekt kun skyldes etterbetaling av trygd. Denne praksisen har blant annet sammenheng med at NAV som regel tar refusjon i etterbetalingen, dersom søker har mottatt sosialstønad. Videre gjelder etterbetalingen ofte flere år tilbake.

Det nye inntektsgrunnlaget vil omfatte ytelsene som er utbetalt fra NAV samme måned. Det vil si at eventuelle ekstraordinære utbetalinger kun vil påvirke bostøtten den måneden de utbetales, og ikke gjennom et helt år, slik de gjør etter dagens regler. På denne bakgrunn, er det etter departementets foreløpige vurdering ikke behov for egne regler om slike ekstraordinære utbetalinger. Slik etterbetaling kan medføre at søkeren får økt netto formue, og dermed redusert bostøtte. Det er ingen særbehandling av slik formue i dag. Departementet vil vurdere spørsmålene knyttet til etterbetalinger nærmere på bakgrunn av eventuelle innspill i høringsrunden.

2.3.3 Barns inntekter

Etter dagens regler skal barns inntekt opp til 30 000 kroner pr. år ikke regnes med ved beregning av bostøtte. Departementet legger til grunn at barn enten kan ha nokså jevne inntekter, eller periodiske inntekter fra sommerjobb eller liknende. Det vil være uheldig å behandle disse to situasjonene ulikt. En mulig tilnærming er at hvert barn har et årlig fribeløp, og at inntekten inngår i inntektsgrunnlaget ved bostøtteberegningen i den grad inntekten går over dette beløpet. En slik fremgangsmåte er imidlertid krevende å administrere. Et annet alternativ er at fribeløpet utdeles med like månedsbeløp. En tredje mulighet, er at barns inntekter ikke hentes fra a-ordningen, men anslås på forhånd og kontrolleres mot likningen i etterkant. Dette vil best videreføre virkningen av dagens regler. Dersom barn i husstanden har inntekt ut over fribeløpet, teller den i dag med i beregningen av bostøtte gjennom hele året, uansett når på året inntekten er opptjent.

Det er i dag forholdsvis sjelden at barn i husstander som mottar bostøtte, har inntekter ut over fribeløpet. Departementet vil vurdere problemstillingen knyttet til barns inntekter nærmere på bakgrunn av eventuelle høringsinnspill.

2.3.4 Forholdet mellom månedsbeløp og årsbeløp

Inntektene som foreslås hentet fra likningen, vil foreligge som årsbeløp, mens data fra a-ordningen vil komme som månedsbeløp. Dagens regelverk er utformet med ulike satser knyttet til egenandelsberegning. Satsene er oppgitt som årsbeløp. Departementet foreslår at beregningsreglene fortsatt uttrykkes i årsbeløp, og at inntekter mv. som meldes inn som månedsbeløp, som hovedregel regnes om til årsbeløp ved å multipliseres med 12.

Det kan finnes særlige situasjoner der det er klart at nærings- og/eller kapitalinntekt er knyttet til en del av året eller noen bestemte måneder. Departementet mener likevel det normale bør være at inntekter som fortsatt hentes fra likning, medregnes med samme beløp hver måned. Det kan stilles spørsmål ved om søker bør ha anledning til å kreve at slike inntekter skal regnes med bare i de månedene de faktisk ble opptjent, når bostøtten beregnes i ettertid. Departementet vil vurdere dette på bakgrunn av eventuelle innspill i høringen.

2.3.5 Vilkår for endring av inntektsopplysninger

Etter departementets oppfatning vil det i utgangspunktet ikke være noen grunn til å fravike registeropplysningene som kommer fra a-ordningen. De skal være i overensstemmelse med utbetalingene. Eventuelle uoverensstemmelser vil bero på feil ved innrapporteringen til a-ordningen, og vil måtte korrigeres av den som har inngitt oppgaven. Det er grunn til å anta at slike feil vil forekomme. Derfor er det viktig at Husbanken har tilstrekkelig mulighet til å korrigere bostøtteutbetalingene i ettertid når registeret korrigeres. Temaet behandles nærmere i avsnittet om tilpasning av reglene om etterkontroll nedenfor.

Når det gjelder næringsinntekt, kapitalinntekt og formue, mener departementet som nevnt ovenfor at likningen for det aktuelle året bør være avgjørende. Det innebærer at bostøttevedtaket i første omgang må fattes på grunnlag av et anslag. Siste tilgjengelige likning bør være et utgangspunkt for dette anslaget, men dersom søkeren har en begrunnet oppfatning om at inntekten vil bli en annen, bør det være enklere å justere anslaget enn det er i dag. Når likningen for det aktuelle året foreligger, må Husbanken kunne korrigere bostøtteutbetalingen gjennom etterbetaling eller krav om tilbakebetaling. Dette behandles nærmere i det følgende.

3. FORSLAG OM ENDRING AV REGLENE OM ETTERKONTROLL

3.1 Gjeldende rett

Når Husbanken fatter vedtak om bostøtte i dag, skjer det i all hovedsak på grunnlag av likningsinntekten fra et tidligere år. Vedtakene er i utgangspunktet endelige. Når det foreligger en likning for året det er søkt bostøtte for, kontrolleres hele årets inntekt mot inntektsgrensen. Det følger av bostøtteforskriften § 14 første ledd at for mye utbetalt bostøtte kan kreves tilbakebetalt dersom inntekten i det aktuelle året overstiger inntektsgrensen med mer enn 50 000 kroner. Retten til bostøtte er da bortfalt, og utbetalt bostøtte for hele året kan kreves tilbake såfremt den utgjør minst 10 000 kroner, jf. § 14 annet ledd. Det har ingen

betydning om inntekten har vært lav i enkelte måneder. Reglene fungerer som sikkerhet mot at husstander med høy årsinntekt får utbetalt bostøtte. På den annen side innebærer dagens regler at bostøtte som er rettmessig mottatt i begynnelsen av året, kan bli krevd tilbake fordi inntekten senere har økt.

Reglene om etterkontroll trådte i kraft 1. januar 2013, sammen med lov om bostøtte. De forholdsvis store avvikene som tillates før bostøtten kreves tilbake, tjener to formål. Dels bidrar de til å begrense saksmengden hos Husbanken slik at ressursene brukes på saker med stor betydning. Dels sikrer de at søkere som bare har alminnelige, påregnelige inntektsøkninger fra det ene året til det andre, ikke trenger å betale tilbake bostøtte.

Så lenge inntekten i det aktuelle året er lavere enn 50 000 kroner over inntektsgrensen, får den ingen betydning for bostøtten, selv om den avviker betydelig fra likningsinntekten som lå til grunn for beregningen. Dersom inntekten viser seg å være lavere, slik at det er beregnet for lite bostøtte, vil etterkontrollen likevel ikke utløse etterbetaling etter dagens regler. På denne bakgrunn er dagens etterkontroll svært begrenset. I realiteten er det likningsinntekten for et tidligere år som er avgjørende for retten til bostøtte. Etterkontrollen er først og fremst innrettet for å gi Husbanken en mulighet til å korrigere særlig store feil.

3.2 Departementets vurdering og forslag til endring

3.2.1 Bakgrunn

I mer enn 90 % av bostøttesakene ventes inntektene å være tilstrekkelig dokumentert gjennom a-ordningen. Da vil korrekt og endelig inntektsinformasjon være tilgjengelig når vedtak om bostøtte fattes. Det kan likevel forekomme at registeropplysninger er feil, eller blir oppdatert for sent. Analyser Husbanken har gjort, tyder på at det kan forekomme slike feil eller endringer i om lag 2 % av sakene. Verken Husbanken eller den enkelte bostøttemottaker kan lastes for slike feil.

Departementet mener det er uheldig dersom tilfeldige feil påvirker bostøtten til den enkelte. Slike feil må rettes opp i den grad det er mulig. Formålet er at bostøtten samsvarer med inntekten søkerne faktisk har hatt. I tilfeller hvor det er utbetalt for mye, kan det være aktuelt å motregne i senere utbetalinger. Alternativt kan det være aktuelt å kreve tilbake støtten som ble utbetalt på feil grunnlag.

3.2.2 Kontroll av utbetalt bostøtte og avregning

Med det nye inntektsgrunnlaget vil etterkontrollen knyttet til lønnsinntekter og andre inntekter dokumentert gjennom a-ordningen ikke lenger baseres på likningen. Den nåværende avgrensningen mot husstander som har årsinntekt over et visst nivå, vil dermed falle bort.

Forslaget innebærer at hver måned i utgangspunktet vurderes separat. Høy inntekt én måned vil ikke være til hinder for bostøtteutbetaling en annen måned. Dermed kan det tenkes at en husstand som gjennomgående har god inntekt, men som av en eller annen grunn har lavere inntekt i én eller noen få måneder, vil kunne få innvilget bostøtte i denne perioden.

Når feil i a-ordningen blir rettet, vil Husbanken få beskjed om det og kunne gjøre en ny beregning straks. A-ordningen innebærer altså at Husbanken kan omberegne utbetalt bostøtte hver måned, og foreta eventuell avregning løpende, fortrinnsvis ved motregning i senere utbetalinger.

Av forslaget til endringer i bostøtteforskriften § 14 fremgår at for mye utbetalt bostøtte kan motregnes i senere utbetalinger. En generell hjemmel for motregning er i dag for øvrig inntatt i bostøtteforskriften § 15. Dette står ikke i motstrid til presiseringen i § 14, og § 15 foreslås derfor beholdt uendret.

For saker der kapitalinntekt, næringsinntekt og/eller formue inngår i inntektsgrunnlaget, vil Husbanken fortsatt hente inntektsopplysningene fra skatteoppgjøret. Slike inntekter vil normalt være dokumentert på årsbasis gjennom likningen. Departementet legger til grunn at disse inntektene da som hovedregel anses å være jevnt fordelt ut over året. Departementet legger opp til at det i første omgang gjøres foreløpige beregninger og utbetalinger, ut fra et anslag på slike inntekter. Når likningen for det aktuelle året foreligger, beregnes alle terminene om igjen såfremt det er behov for det. Dersom søker har anslått at husstanden vil ha inntekter som skal hentes fra likningen, eller dersom likningen viser at husstanden har hatt slike inntekter, vil det altså bli gjort en omberegning av alle terminene i det aktuelle året. Etterkontrollen blir dermed en rutinemessig omberegning med endelige beløp fra likningen for utbetalingsåret istedenfor eventuelle anslag.

Regelverket må gjøre det tydelig at løpende omberegninger knyttet til korrigeringer i a-ordningen, så vel som eventuell ny beregning basert på likningen, er av betydning for retten til bostøtte. Enhver differanse skal i utgangspunktet avregnes. Det vil i utgangspunktet ikke ha noen betydning om søkeren kjente til eller kunne forhindre feilen. Overgang til foreløpig beregning, etterfølgende omberegning og eventuell etterskuddsvis avregning, vil gi et tydeligere regelverk. Dagens regler gir én inntektsgrense for avslag ved første gangs beregning og en annen inntektsgrense, 50 000 kroner høyere, for krav om tilbakebetaling. De nye reglene vil innebære at én og samme inntektsgrense gjelder både ved første gangs beregning og senere.

I dag bygger beregningen på inntekten i likningen for et tidligere år, mens etterkontrollen tar utgangspunkt i likningen for det året støtten ble utbetalt. Etter de nye reglene vil det alltid være inntekten i den enkelte måned som avgjør hvilken bostøtte som skal utbetales, selv om det i første omgang må gjøres anslag for enkelte typer inntekt. I prinsippet innføres en symmetri i behandlingen av endringer, slik at for lite utbetalt bostøtte etterbetales, og for mye utbetalt bostøtte kreves tilbake.

3.2.3 Begrensninger med hensyn til avregning, herunder tilbakebetalingskrav

De som mottar bostøtte er en utsatt gruppe med anstrengt økonomi. Det kan ikke forventes at søkerne er kjent med hvor mye støtte de har krav på. Feilutbetalinger kan i hovedsak oppstå på to måter, ved feil rapportering av ytelser i a-ordningen eller ved uriktige anslag på inntekter som senere skal hentes fra likningen. Feil kan oppdages på ulike tidspunkter, men departementet mener de samme prinsippene må ligge til grunn for behandlingen.

Dersom feil i rapporteringen gjennom a-ordningen fører til at det utbetales for mye bostøtte, kan det være nødvendig å ta hensyn til den enkeltes mulighet til å betale tilbake. Slike feil bør fortrinnsvis korrigeres gjennom hel eller delvis motregning mot senere utbetalinger. Større beløp kan i så fall fordeles over lengre tid. Husbanken må etablere en god praksis både med hensyn til informasjon til søkerne, og smidig behandling av saker om tilbakebetaling.

Dersom det blir utbetalt for mye bostøtte som følge av at kapital- eller næringsinntekt er anslått for lavt, vil det gjerne ha gått ett år før likningen for utbetalingsåret kommer og feilen

blir avdekket. Videre vil feilen ofte berøre bostøtte for flere måneder. Søkere med kapital- eller næringsinntekt vil ha et noe større ansvar for å sørge for at inntektsanslaget er realistisk. Dersom mottakeren fortsatt mottar bostøtte, bør også slike saker kunne løses ved delvis motregning. Dersom utbetalt bostøtte må kreves tilbake, bør det tas hensyn til søkerens situasjon.

Departementet vil vurdere om bostøtteforskriften bør inneholde bestemmelser som bidrar til å hindre at tilbakebetaling av for mye utbetalt bostøtte blir urimelig belastende. Det kan for eksempel være begrensninger på hvor stor del av en måneds bostøtte som kan motregnes mot tidligere feilutbetalinger.

Praktiske og prosessøkonomiske hensyn kan tilsi at det fastsettes nedre beløpsgrenser for utbetaling og innkreving. Slike grenser kan for eksempel være i størrelsesorden 1 000 kroner. Det kan være aktuelt å knytte grensen til en ekstern størrelse, for eksempel en andel av folketrygdens grunnbeløp eller rettsgebyret. På denne måten unngår man å stadig måtte endre forskriften med hensyn til beløpsgrensen. I forslag til ny § 14 siste ledd er det lagt opp til at for lite utbetalt bostøtte ikke skal etterbetales dersom summen er lavere enn 25 prosent av rettsgebyret jf. lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (256 kroner), og at for mye utbetalt bostøtte ikke skal betales tilbake dersom summen er lavere enn ett rettsgebyr (1025 kroner). Beløpsgrensenes størrelse må vurderes ut fra bl.a. kostnader ved å inndrive småbeløp, og hva som kan anses som bagatellmessig ut fra mottakernes økonomi. Etter dagens regler skal bostøtten ikke utbetales dersom den utgjør mindre enn 300 kroner pr. måned. Denne grensen foreslås foreløpig beholdt i ny § 13.

Departementet vil ta endelig stilling til eventuelle beløpsgrenser og unntak etter høringen.

3.2.4 Kort om behovet for lovendring

Etterkontroll med påfølgende krav om tilbakebetaling har i dag hjemmel i bostøtteleven § 10 første ledd bokstav d. Bestemmelsen gir adgang til å kreve bostøtte tilbake, dersom søkers årsinntekt overstiger grenser fastsatt i bostøtteforskriften. Departementet legger til grunn at dagens lovformulering i utgangspunktet er tilstrekkelig til å iverksette endringene som foreslås. Formuleringen er likevel upresis med hensyn til den avregningsmodellen dagens etterkontroll ønskes erstattet med.

Ettersom krav om tilbakebetaling vil være et «inngrep» som forutsetter hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet, mener departementet at ordlyden i § 10 første ledd bokstav d bør endres slik at lovhjemmelen samsvarer bedre med forskriften. Loven bør gi Husbanken hjemmel til å kreve for mye utbetalt bostøtte tilbake på grunnlag av *at det foreligger et feilutbetalt beløp*. Departementet foreslår at ny § 10 første ledd bokstav d utformes etter mønster fra en lignende formulering i folketrygdloven. Departementet mener det er formålstjenlig med en generell hjemmel i loven, mens den nærmere detaljregulering foretas i forskriften.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

4.1 Utbetalinger som kunne endt med store tilbakebetalingskrav, reduseres

Nytt inntektsgrunnlag med oppdaterte opplysninger vil føre til betydelig reduksjon i feilutbetalinger og krav om tilbakebetaling. Hittil har mange søkere kunnet få bostøtte fordi

likningen viser at de har hatt lav inntekt, selv om situasjonen har endret seg og de i realiteten har hatt for høy inntekt. Dersom likningen for det aktuelle året avdekker at deres reelle inntekt har oversteget grensen for tilbakebetalingskrav, må bostøtten betales tilbake. Med det nye inntektsgrunnlaget, vil slike saker bli avslått i første instans.

4.2 Noen husstander som i dag ikke søker, vil komme til

Noen nye mottakere vil komme til, og noen vil ha krav på større bostøtte enn før. Dels er dette husstander som kunne ha søkt bostøtte også i dag, men som ikke har gjort det. Enklere regelverk og muligheten for å søke elektronisk vil bidra til at terskelen for å søke blir lavere. En del av de husstandene som ventes å søke, vil ikke ha krav på (like mye) bostøtte etter dagens regler, for eksempel fordi de har lav inntekt bare i en kortere periode.

4.3 Husbanken vil følge opp færre saker enn i dag

I saker der alle aktuelle inntekter er hentet fra a-ordningen, vil datagrunnlaget i hovedsak være korrekt ved førstegangs vedtak. Eventuelle feilutbetalinger på grunn av feil i dette datagrunnlaget vil normalt bli fulgt opp straks de oppdages, og rettet opp fortløpende. I slike saker vil det ikke være nødvendig med noen etterkontroll når likningen foreligger. Der det forekommer eksempelvis næringsinntekt, kapitalinntekter over 5 000 kroner, eller netto formue ut over fribeløpene, vil etterkontroll likevel fortsatt være aktuelt. Anslag fra Husbanken viser at om lag 7 000 saker hvert år kan ventes å omfatte slike typer inntekt. Antall slike saker der disse inntektene er så mye høyere enn anslått at bostøtte skal kreves tilbake, vil nødvendigvis være lavere enn dette. Ved etterkontrollen av bostøtte for 2014, ble det forberedt krav i om lag 6 600 saker. Det betyr at antall saker som må følges opp med tilbakebetalingskrav, kan ventes å bli noe lavere enn i dag. Gjennomsnittlig krav i hver sak vil være vesentlig lavere enn i dag. Som følge av færre og lavere tilbakebetalingskrav, vil tilbakebetalingen av bostøtte til statskassen etter hvert bli redusert.

4.4 Endringer i utbetalt bostøtte kan føre til mange klagesaker

Husbankens erfaring er at endringer i utbetalt bostøtte ofte fører til klagesaker. Mottakere som har varierende månedsinntekt vil få noe varierende bostøtte. Dette kan føre til mange klager på vedtakene. Dette kan særlig være tilfellet dersom utbetaling av feriepenger eller liknende fører til at mange får avslag én eller flere ganger i året. Samtidig handler flertallet av klagen i dag om at likningsinntekten ikke lenger gir et korrekt bilde av husstandens økonomi. Det blir langt færre slike klager.

4.5 Husbankens datasystem må tilpasses

Forslaget forutsetter tilpasning av saksbehandlingsrutiner og datasystem i Husbanken. Med utgangspunkt i de forslagene som fremmes i dette høringsutkastet legger departementet til grunn at overgangen til bruk av oppdaterte inntektsdata kan iverksettes fra 1. januar 2017. Avregning av bostøtteendringer som følge av feil opplysninger i a-ordningen, kan likevel bli noe forsinket i første halvår av 2017. Ifølge Husbanken vil utviklingen av systemstøtte derfor pågå frem til sommeren 2017.

4.6 Utbetalingsdato må endres for å sikre bedre datakvalitet

A-opplysningsforskriften pålegger de som skal rapportere å gjøre det innen den 5. i måneden etter utbetaling. Utbetaling av bostøtte skjer nå omkring den 10. i hver måned. Departementet

foreslår at utbetalingstidspunktet forskyves noen dager, for å sikre at datagrunnlaget er best mulig når bostøtten beregnes. Av hensyn til at mest mulig korrekte data skal foreligge, foreslår departementet at bostøtte skal utbetales den 20. hver måned.

4.7 Budsjettkonsekvenser er tatt opp i forbindelse med statsbudsjettet

De budsjettmessige konsekvensene av forslagene i høringsutkastet her vil bli behandlet i Prop. 1 S (2016–2017).

5. MERKNADER TIL UTKAST OM LOVENDRING

Lov om bustøtte § 10 første ledd bokstav d foreslås endret for å klargjøre hjemmelen for å kreve tilbakebetalt for mye utbetalt bostøtte som følge av at husstanden har hatt større inntekter og/eller formue enn det som ble lagt til grunn på bakgrunn av opplysningene fra a-ordningen og anslag på andre inntekter. Loven foreslås formulert slik at den ikke angir hvilke kilder informasjonen er hentet fra, og slik at den nærmere regulering overlates til forskriften. Ordlyden har som mønster tilsvarende formulering i lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 § 22-16.

6. FORSLAG TIL ENDRING I BOSTØTTELOVEN

I lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte (bustøttelova) foreslås følgende endringer (endringer i kursiv):

I

§ 10 første ledd bokstav d skal lyde:

§ 10 Rett til å krevje for mykje utbetalt bustøtte tilbake

Husbanken kan krevje bustøtta tilbake dersom

- a) mottakaren visste eller burde ha visst at han eller ho ikkje har hatt krav på støtte,
- b) mottakaren eller nokon som har handla på vegner av mottakaren, aktlaust har gjeve galne eller mangelfulle opplysningar,
- c) Husbanken eller kommunen har gjort eit mistak og mottakaren burde ha skjønna det, eller
- d) husstanden i perioden det er motteke bustøtte for, har hatt inntekt og/eller formue som *i ettertid syner seg å overskride den inntekta som var lagt til grunn då støtta vart fastsett. Det gjeld utan omsyn til kven som er skuld i at det er utbetalt for mykje. Slik for mykje utbetalt støtte kan også motreknast i seinare utbetalingar av bustøtte.*

Departementet kan i forskrift gje reglar om tilbakebetaling av bustøtte.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

7. FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM BOSTØTTE

I forskrift 29. november 2012 nr. 1283 om bustøtte gjøres følgende endringer (endringer i kursiv):

I

§ 5 skal lyde:

§ 5 Opplysningar om inntekta og formuen til husstanden

Inntekta og formuen til alle i husstanden blir lagt til grunn ved fastsetting av den omrekna inntekta som er grunnlaget for utrekninga av eigendelen, jf. § 4.

Inntekta som blir nytta for utrekning av bustøtte blir henta inn frå Skatteetaten kvar månad på bakgrunn av tal frå a-ordninga, jf. lov av 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. I tillegg må søkjaren gje opplysningar om skattbar inntekt og formue som ikkje blir henta inn frå a-ordninga, så som til dømes næringsinntekter, kapitalinntekter og formue for heile året. Om ikkje søkjar gjev slike opplysningar, kan Husbanken stipulere tal på grunnlag av siste likningsvedtak.

Husbanken kan sjå bort i frå opplysningar etter a-ordninga, dersom dei openbert ikkje er korrekte.

Skattefrie leigeinntekter skal reknast som inntekt.

Barn under 18 år kan ha ei inntekt på kr 30 000 per år utan at *inntekta* blir teke med i grunnlaget for bustøtte.

All inntekt og formue i eller frå utlandet blir rekna med brutto beløp i norske kroner.

Kvar person i husstanden kan ha ei kapitalinntekt på 5 000 kroner per år utan at inntekta blir teke med i grunnlaget for bustøtte.

§ 8 skal lyde

§ 8 Beregningsreglar i samband med iverksetting av uførereforma i 2015

Personar som var del av ein husstand som fekk utbetalt bustøtte for desember 2014, og som då fekk ytingar etter folketrygdlova kapittel 12, skal ha eit frådrag i inntekta så lenge dei får slike ytingar. Det blir først fastsett eit årsbeløp som svarer til dei ytingane vedkomande hadde per 1. desember 2014 og som gikk inn i grunnlaget for uføretrygd etter forskrift 3. juli 2014 nr. 947 om omregning av uførepensjon til uføretrygd. Deretter blir det rekna ut eit årsbeløp som svarer til uføretrygda per 1. januar 2015. Frådraget i inntekta skal svare til differansen mellom dei to beløpa.

Gjeldende §8 a oppheves.

§ 13 skal lyde:

§ 13 Utbetaling

Bustøtte blir utbetalt på *etterskot den 20.* kvar måned. Minste utbetaling er 300 kr per måned.

Husbanden betaler bustøtte direkte til søkeren. Utbetalinga skal skje direkte til kommunen dersom søkeren og kommunen har inngått avtale om det jf. lov om bustøtte § 9.

§ 14 skal lyde:

§14 Ny utrekning av bustøtte

Dersom mottakaren har fått utbetalt for lite eller for mykje bustøtte etter forskrifta her, skal det foretas eit etteroppgjer.

Dersom det er utbetalt for høg bustøtte fordi mottakaren hadde høgare inntekt og formue enn det som er lagt til grunn da støtta vart vedteken, skal for mykje utbetalt bustøtte motreknast mot seinare bustøtte eller krevjast tilbake med mindre anna følgjer av siste ledd.

Dersom det er utbetalt for låg bustøtte fordi mottakaren hadde lågare inntekt og formue enn det som er lagt til grunn da støtta vart vedteken, skal for lite utbetalt bustøtte betalast ut til mottakaren med mindre anna følgjer av siste ledd.

For lite utbetalt bustøtte skal ikkje etterbetalast dersom summen er lågare enn 25 prosent av rettsgebyret, jf. lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr. For mykje utbetalt bustøtte skal ikkje betalast tilbake dersom summen er lågare enn eitt rettsgebyr.

II

Forskrifta tek til å gjelde frå 1. januar 2017.