

Bostøtte og bakkebyråkrati

*Kommunenes arbeid med statlig bostøtte i lys av teorier om
offentlig forvaltning*

Steinar Østerby

Cand. polit 1992

Mai 2007

Universitetet i Oslo
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Sammendrag

Oppgaven handler om en undersøkelse av bostøttesaksbehandling i 18 kommuner. Det er primært saksbehandlere som er intervjuet, og så vel arbeidsprosessen som relasjonen til brukerne beskrives fra deres synsvinkel. Med utgangspunkt i en diskusjon av skjønn versus rettigheter og tre teoribidrag knyttet til publikumsnær offentlig forvaltning søker jeg å kaste lys over følgende problemstillinger:

- **Hvilken plass har skjønnsutøvelsens i en ordning som i utgangspunktet er helt ut regelbestemt?**
- **Hvordan kan vi forstå saksbehandlerens rolle mellom søker og regelverk?**

Bostøtten er en fullt ut statlig finansiert støtteordning til beste for visse husstander i visse boliger. Ordningen administreres sentralt av Husbanken, og midlene bevilges av Stortinget som overslagsbevilgning. Ytelsen tildeles etter søknad, men er i likhet med trygdeordningene bare avhengig av i hvilken grad søkeren fyller de kriteriene som er nedfelt i regelverket. Regelverket er av flere forfattere ansett å være svært detaljert og komplisert. Ansvar for bostøttens førstelinjetjeneste med mottak og kontroll av søknader er lagt til kommunene. I de fleste kommuner utgjør dette arbeidet en liten del av en stilling. Behovet for særlig kompetanse fører ofte til at bare én person i kommunen ivaretar dette arbeidet. I de største kommunene kan saksmengden derimot være på et nivå som tilsier at oppgaven deles mellom flere.

Datagrunnlaget for oppgaven er intervjuer med saksbehandlere og i noen tilfelle sosialsjefer i totalt 18 kommuner. Datainnsamlingen ble utført i samarbeid med Norsk Institutt for By- og Regionforskning som ledd i et utredningsprosjekt på oppdrag av Husbanken. Dette oppdraget er rapportert i Østerby (2007). Oppgaven er en omarbeidelse og utvidelse av oppdragsrapporten. Oppgaven går lengre i analysen enn oppdragsrapporten, og fokuserer på noe ulike problemstillinger.

Michael Lipsky (1980) etablerte begrepet "Bakkebyråkrati" (Street Level Bureaucracy) midt på 1970-tallet. Bakkebyråkrater kjennetegnes ved stor grad av publikumskontakt og relativ autonomi i arbeidssituasjonen. Jeg drøfter i oppgaven i hvilken grad dette begrepet er egnet til å kaste lys over bostøttesaksbehandlingen. Kravet til særlig kompetanse på bostøtte kombinert med et relativt lite saksomfang i mange

kommuner, gjør at saksbehandlerne kan bli stående nokså alene i sine faglige vurderinger. Samtidig skal bostøtten i utgangspunktet være rent regelstyrt, og faglige og skjønnspregede vurderinger skal ikke spille inn. Oppgaven diskuterer også i hvilken grad dette er tilfelle i praksis, og omvendt i hvilken grad saksbehandlerskjønn spiller inn i bostøttebehandlingen.

Ivar Bleiklie (1997) tar utgangspunkt i at bakkebyråkratenes arbeidssituasjon er formet av interaksjon for det ene med brukerne og for det andre med egen organisasjon og dennes ledelse. Han identifiserer det han kaller tre ulike former for service-regimer i offentlig velferdsforvaltning. Baldersheim og Bø (1995) tar utgangspunkt i arbeidsmiljøfaktorer og etablerer begreper om tre ulike forvaltningskulturer. Oppgaven vurderer også disse modellens egnethet med hensyn til å belyse omstendighetene rundt bostøttesaksbehandlingen.

Avslutningsvis presenteres en tentativ modell av tre måter å se bostøtten på fra kommunens synsvinkel.

Forord

Høsten 2006 utførte jeg i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning en undersøkelse blant kommunale saksbehandlere av bostøtte. Prosjektet kom i stand på initiativ fra Husbanken som våren 2006 lyste ut en anbudskonkurranse på dette arbeidet og en brukerundersøkelse blant mottakere av bostøtte (Skogstad 2006). Begge skulle inngå i underlaget for Husbankens og Kommunal- og regionaldepartementets pågående arbeid med en større gjennomgang av bostøtten.

Allerede under utformingen av NIBRs tilbud til var det forutsatt at undertegnede skulle delta aktivt i arbeidet med prosjektet, og det ble nokså snart klart at det var hensiktsmessig at jeg sto for det meste av gjennomføringen av prosjektet. NIBRs prosjektleder, Cand.psychol. Siri Nørve, hadde rollen som veileder og kvalitetssikrer.

Prosjektet ble dokumentert overfor Husbanken i en foreløpig rapport i november 2006, og den endelige rapporten ble utgitt av NIBR i februar 2007 (Østerby 2007). Rapporten er i sin helhet skrevet av undertegnede. Denne oppgaven er en utvidelse og omarbeidelse av rapporten, først og fremst med hensyn til det teoretiske perspektivet. Analysen har også et litt annet fokus og går noe dypere enn oppdragsprosjektets rammer kunne tillate. Jeg legger her mer vekt på generelle og teoretisk funderte problemstillinger enn det som var naturlig i oppdragsrapporten, som nettopp var en oppdragsrapport. For en stor del er imidlertid kapitlene fra oppdragsrapporten brukt om igjen med mindre tilpasninger. Således er oppgavens kapittel 4 en tilretteleggelse av rapportens kapitler 3 og 5, mens oppgavens kapittel 5 gjengir rapportens kapittel 6 og 7. Oppgavens kapitler 1 og 2 er omarbeidet etter samme kapitler i rapporten, mens oppgavens kapitler 3.6, 7 og 8 er ikke tidligere publisert. Rapportens kapittel 4 som handler om bostøttens samspill med andre boligpolitiske virkemidler i kommunen, er vurdert å falle utenfor oppgavens tema.

Ideen om å omarbeide rapporten til hovedoppgave må krediteres professor Arnlaug Leira. Den oppsto på et relativt sent tidspunkt, og etter at rapporten var sendt oppdragsgiver. Datainnsamlingen ble således planlagt og gjennomført i forhold til de problemstillingene og de rammene som ble avtalt med oppdragsgiver. Disse var for en stor del lagt opp med tanke på oppdragsgivers nytte, og litt annerledes enn de problemstillingene som står i fokus i oppgaven.

Det er ikke noe særsyn at et materiale brukes til både en hovedoppgave og en ekstern rapport. Rekkefølgen er imidlertid kanskje litt uvanlig, og muligens betegnende for

min noe aparte studieprogresjon. Ad tilfeldigheter, karma og ikke ubetydelig velvilje har jeg fått lov til å arbeide meg inn i forskningen nedenfra over mange år.

Når jeg nå endelig har skrevet en hovedoppgave, er det en fin anledning til å takke, for tålmodighet, hjelp, oppmuntring og trusler, som alt sammen til ulike tider har vært avgjørende for at jeg har kommet hit. Da tenker jeg i første rekke på Ellens, Christians og Emilies overbærenhet i heimen, dernest på venner og tidligere kolleger, enten de befinner seg på Norges Byggforskningsinstitutt, Norsk institutt for by- og regionforskning, i Husbanken eller andre steder.

Alt jeg har gjort som har involvert kontakt med forvalterne av bostøtte, i Husbanken så vel som lokalt, har blitt preget av det oppriktige engasjement og den velvilje og vennlighet som jeg har møtt, hos alle dem jeg har bedt om å være informanter, og hos de andre jeg har samarbeidet med. Det har gitt arbeidet en glede som varer tvers gjennom en stressende skriveprosess mot ubøyelige frister.

Jeg takker professor Arnlaug Leira for hennes milde men håndfaste og inspirerende veiledning, også etter at det ble klart at oppgavens innretning beveget seg bort fra den tematikken som var utgangspunktet for vår opprinnelige avtale. Uten henne hadde ikke dette gått. En særskilt takk går til Siri Nørve. Foruten å være biveileder i innspurten av dette arbeidet og en god venn og samarbeidspartner, har hun også gjennom mange år fylt en større rolle som min akademiske gudmor.

Til slutt vil jeg også sende en vennlig tanke til Universitetet i Oslo og tidligere ledere som ved ulike høve har satt meg kniven på strupen. Av og til er det dét man trenger.

Oslo, 2. mai 2007

Steinar Østerby

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	III
FORORD	V
INNHALDSFORTEGNELSE	VII
1 INNLEDNING	2
1.1 Om tema og innretning på denne oppgaven.....	2
1.2 Om mitt eget utgangspunkt for å arbeide med bostøtte	3
1.3 Kort introduksjon til bostøtte	3
1.3.1 Formål.....	3
1.3.2 Hvem kan få bostøtte.....	4
1.3.3 Rettighetspreg	5
1.3.4 Kommunens arbeid med bostøtten.....	5
1.3.5 Kort om bostøttens historie	6
1.3.5.1 Eldre ordninger	6
1.3.5.2 Ny modell.....	7
1.3.5.3 Faktiske boutgifter etter 20 år.....	7
1.3.5.4 Sammenslåing av to ordninger.....	8
1.3.5.5 Overgangsordning	8
1.3.5.6 Endringer etter 1997.....	8
1.4 Overblikk over noen trekk ved bostøtteregulverket.....	9
1.4.1 Avgrenset nedslagsfelt	10
1.4.1.1 Kvalifisering av husholdningen.....	11
1.4.1.2 Kvalifisering av boligen.....	11
1.4.1.3 Boligkrav.....	11
1.4.1.4 Arealkrav	11
1.4.1.5 Krav om finansiering i Husbanken eller Innovasjon Norge	13
1.4.1.6 Økonomisk behovsprøving.....	13
1.4.1.7 Boutgiftstaket.....	13
1.4.2 Differensiert ytelse	14
1.4.3 Omstendighetene rundt utbetaling av bostøtte	15
1.4.3.1 Terminer, situasjonsdato og utbetaling	15
1.4.3.2 Transport av bostøtte	16
1.5 Tidligere forskning om bostøtte.....	16
1.5.1 Oppsummering av forskningen	22
2 PROBLEMSTILLINGER OG METODE	23

2.1	Metodemessig angrepsvinkel.....	23
2.2	Problemstillinger	24
2.3	Datagrunnlaget for oppgaven.....	25
2.4	Hovedtema i oppdragsprosjektet	25
2.4.1	Politisk forankring av bostøtteordningen	25
2.4.2	Kommunal organisering og ressursbruk.....	26
2.4.3	Forholdet mellom kommunal og statlig bostøtte og bostøttens samspill med andre boligpolitiske virkemidler	26
2.4.4	Saksbehandlerne oppfatning av regelverket i seg selv og regelverket i relasjon til de gruppene som har behov for hjelp	27
2.5	Design.....	27
2.5.1	Intervjuing	29
3	TEORETISKE RAMMEVERK FOR FORSTÅELSE AV KOMMUNENES BOSTØTTEARBEID	30
3.1	Om begrepsparet skjønn og rettighet.....	30
3.1.1	Uformelle regler	31
3.1.2	Redskapsbyråkrati og faglig skjønn	32
3.1.3	Endret fokus på rettigheter.....	33
3.2	Noen teoretiske synsvinkler på offentlig forvaltning	34
3.2.1	Makt knyttet til posisjonen, ikke til personen	35
3.2.2	Makt knyttet til interaksjonen mer enn til posisjonen	35
3.2.2.1	Kontekstuelle forutsetninger	36
3.2.2.2	Konfliktperspektiv	37
3.2.2.3	Diskusjon av Lipskys perspektiver.....	38
3.2.3	Ulike regimer som konsekvens av maktforhold.....	39
3.2.3.1	Behovet for flere begreper.....	41
3.2.4	Arbeidsmiljø og kommunale subkulturer	41
4	KOMMUNENES FORHOLD TIL BOSTØTTEN	45
4.1	Plassering av bostøttearbeidet i kommunenes organisasjon	45
4.1.1.1	Servicetorg eller fellesekspedisjon	45
4.1.1.2	Sosialavdeling.....	45
4.1.1.3	Annen fagavdeling.....	46
4.1.1.4	Boligkontor hvis det finnes.....	46
4.1.1.5	Merkantil oppgave	46
4.2	Hvem er saksbehandlerne?	47
4.3	Ressursbruk.....	48
4.3.1.1	Variierende kontrollaktivitet	49

4.3.1.2	Servicenivå og ressursbruk faller ikke nødvendigvis sammen	50
4.4	Prioritering	51
4.5	Omtale i boligsosiale handlingsplaner	52
4.6	Forankring av bostøttearbeidet	53
4.7	Gangen i kommunenes saksbehandling	54
4.7.1	Saksbehandlingsprosessen	54
4.7.2	Mottak av søknadene	55
4.7.3	Oppfølging av søknadene	55
4.8	Utfordringer knyttet til saksbehandlingssituasjonen	56
4.8.1	Språkproblemer	56
4.8.2	Saksbehandlers ansvar	56
4.8.3	Vanskelig regelverk kan påvirke saksbehandlernes arbeidsmiljø	57
4.8.4	Elektroniske søknader skaper merarbeid	57
4.8.5	Hjemmel til å hente inn opplysninger	58
4.8.6	Oppsøkende virksomhet er ønsket men nedprioritert	59
4.8.7	Lang ventetid før første utbetaling	59
4.8.8	Opplevelse av rom for skjønn i saksbehandlingen	59
5	SAKSBEHANDLERNES VURDERINGER AV SYSTEMET	61
5.1	Forholdet til Husbanken	61
5.1.1	Godt faglig samarbeid med regionkontorene	61
5.1.2	Misvisende publikumsinformasjon	61
5.1.3	Lite planmessig iverksetting av endringer	62
5.1.4	Langsom klagebehandling	62
5.2	Forslag knyttet til regelverket	63
5.3	Forenkling av kravene til boligen	63
5.3.1	Siste rest av binding til statsbankfinansiering	63
5.3.2	Minsteareal	64
5.3.3	Krav til funksjon	64
5.4	Økning av inntektsgrensene	64
5.4.1	To mulige tiltak	65
5.4.2	Justering av tak	65
5.4.3	Justering av rimelig boutgift	65
5.4.4	Forholdet mellom husstander av ulik størrelse	66
5.5	Månedlig saksbehandling	66
5.6	La flere ytelser kvalifisere til bostøtte	67

5.6.1	Supplerende sosialhjelp	67
5.6.2	Sykepenger og ledighetstrygd.....	67
5.6.3	Lønn under attføring	67
5.6.4	Midlertidige ytelser	68
5.7	Bedre håndtering av barnetillegg til uførepensjon.....	68
5.8	Innstramming i forhold til tidligere eller nåværende formue.....	68
6	RETTIGHETER OG SKJØNN I BOSTØTTESAMMENHENG	70
6.1	Hvor sterk er retten til bostøtte?	70
6.2	Skjønn i saksbehandlingen	72
6.2.1	Skjønn som følger av regelverket	73
6.2.1.1	Premissopplysninger som etter sin art må fastsettes ved skjønn	74
6.2.1.2	Skjønn knyttet til begreper med uklare definisjoner	74
6.2.1.3	Skjønn knyttet til fravikelse av regler eller bruk av unntaksbestemmelser... 77	
6.2.2	Skjønn som utfordrer regelverket.....	79
6.2.3	Skjønn knyttet til bruk av saksbehandlertid	80
6.2.4	Saksbehandlers opplevelse av innflytelse.....	83
6.2.5	Brukernes opplevelse av saksbehandlers innflytelse.....	83
6.2.6	Oppsummering om skjønn	84
7	BOSTØTTEARBEID SETT I FORHOLD TIL DE SKISSETE TEORETISKE MODELLENE . 86	
7.1	Nivåspørsmålet	86
7.1.1	Iverksetting av bostøtten i kommunen	87
7.1.1.1	Styring.....	87
7.1.1.2	Forholdet til andre oppgaver.....	87
7.1.1.3	Skjernet ressurstilgang til bostøttearbeidet	88
7.1.1.4	Brukerne har andre kontakter med kommunen.....	89
7.2	Bostøttearbeid og bakkebyråkrati	89
7.2.1	Graden av skjønn.....	89
7.2.2	Graden av brukerkontakt.....	90
7.2.3	Knapphet i bostøttesammenheng	90
7.2.4	Hvor mye trenger begrepet bakkebyråkrati å inneholde?	92
7.3	Bostøttearbeid og serviceregimer	93
7.3.1.1	Hindringer på veien mot en ytelse	94
7.3.1.2	Tiltak for likhet.....	95
7.4	Bostøttearbeid, arbeidsmiljø og subkulturer	96
7.4.1	Arbeidsmiljø	97
7.4.1.1	Ledelse	97

Innholdsfortegnelse

7.4.1.2	Stress	98
7.4.1.3	Engasjement.....	99
7.4.2	Kommunale subkulturer	99
7.5	Refleksjoner over bostøttearbeidet	101
7.5.1	Betydningen av kommunens organisering av arbeidet	101
7.5.2	Ulike perspektiver på bostøtte	102
7.5.2.1	Brukerperspektiv: Fokus på brukerens interesse i forhold til et samlet tiltaksapparat	103
7.5.2.2	Strategisk perspektiv: Fokus på hvem som finansierer støtte og tiltak	103
7.5.2.3	Administrerende perspektiv: Fokus på kommunal tjenesteyting til Husbanken 103	
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	105
8.1	Saksbehandleren og omgivelsene	105
8.2	Spillerom og skjønn i tre studier.....	106
	LITTERATURLISTE	108
	OFFENTLIGE DOKUMENTER:	110
	INTERNETTREFERANSER:	112
VEDLEGG 1	BESKRIVELSE AV DE ENKELTE CASENE	1
VEDLEGG 2	INTERVJUGUIDE.....	1

1 Innledning

1.1 Om tema og innretning på denne oppgaven

Denne oppgaven plasserer seg i grenselandet mellom to temaområder, mellom organisasjonsstudier og studiet av en velferdsordning. Jeg vil ta for meg bostøtten, som er et behovsprøvet økonomisk tilskudd til private husholdninger. Bostøtten forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene, og tema for oppgaven er hvordan arbeidet i kommunene organiseres og utføres. Oppgaven bygger på et allerede gjennomført kvalitativt forskningsprosjekt (Østerby 2007), og innebærer en videre analyse av data som ble samlet inn i forbindelse med dette.

I dette innledningskapittelet vil jeg først kort gjøre rede for mitt eget ståsted. Deretter presenterer jeg bostøtteordningens historikk og regelverk, og rammene rundt kommunenes arbeid med den. Til slutt i kapittelet redegjør jeg for en del forskningsarbeider med relevans til bostøtte fra de siste 20 årene.

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for problemstillingen for analysen, metodisk angrepsvinkel og hvordan datagrunnlaget jeg benytter meg av ble innsamlet.

Kapittel 3 presenterer noen sentrale begreper og teoribidrag jeg vil dra nytte av i analysen.

Kapittel 4 presenterer de viktigste substansielle funnene knyttet til organisering og gjennomføring av bostøttearbeid i kommunene.

Kapittel 5 presenterer vurderinger fra saksbehandlere i kommunene, av Husbankens arbeid med ordningen og av ordningen som sådan.

Kapittel 6 diskuterer bostøtteordningen i termer av begrepene rettigheter og skjønn

Kapittel 7 ser ordningen og kommunenes arbeid med den i lys av de presenterte teoribidragene.

Kapittel 8 inneholder oppsummering av analysen, sammenlikning med to andre studier og konklusjoner.

1.2 Om mitt eget utgangspunkt for å arbeide med bostøtte

Det var mange tilfeldigheter involvert da jeg for 20 år siden for første gang begynte å arbeide med bostøtte. Jeg hadde nettopp begynt ved Norges byggforskningsinstitutt, og én av mine oppgaver var å tilføre programmererkompetanse til den daværende boligforskningsavdelingen. Det innebar også å programmere en simuleringsmodell for bostøtte. Allerede da ble jeg fascinert av det kompliserte i ordningen. Senere deltok jeg som ansatt ved instituttet flere ganger i arbeid med å framstille statistisk planleggings- og beslutningsgrunnlag i forbindelse med mulige endringer i systemet. I de senere år har jeg også hatt oppdrag direkte for Husbanken med å tilrettelegge registre for statistikkformål. Gjennom datainnsamlingsarbeidet for det prosjektet som ligger til grunn for denne oppgaven, og før det i et prosjekt om meldeplikt for inntektsøkninger (Østerby og Michelsen 2006) har jeg opparbeidet en stor respekt for innsatsen og engasjementet hos dem jeg har snakket med, i kommunene så vel som i Husbankens regionkontorer og hovedkontor. Det er en grunnholdning som også preger analysene i denne oppgaven.

Jeg har i noen få år vært deltidsansatt i et kommunalt eid leverandørselskap til Oslo Sporveier. Dermed har jeg fått se på nært hold og også selv delta i en flik av den uensartede virkeligheten som produksjon av kommunale tjenester utgjør. Dette har utvilsomt bidratt til å utvikle min faglige interesse for denne produksjonen, men også lagt føringer på mine synsvinkler og vurderinger. Jeg står i samme fagforening som mange av bakkebyråkratene.

1.3 Kort introduksjon til bostøtte

Bostøtten er en behovsprøvet økonomisk ytelse til private husholdninger som oppfyller visse kriterier. I 2006 mottok 121 600 husstander bostøtte, med til sammen ca. 2,2 milliarder kroner (Husbanken 2007b). Bostøtte utbetales etter søknad. Ordningen forvaltes sentralt av Husbanken, men kommunene har en vesentlig rolle i å veilede publikum, ta imot søknader, og kontrollere og tilrettelegge dem.

1.3.1 Formål

Forskrift om bostøtte beskriver formålet med ordningen slik:

”Målet med bostøtten er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister og barnefamilier, samt andre husstander med svak økonomi, skal kunne anskaffe seg en hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne. Videre skal bostøtten utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av forskjellige boutgifter.”

(Forskrift om bostøtte § 1)

Ordningen har altså to ulike hensikter: For det første skal den sette noen svakt stilte grupper bedre i stand til å betale for en egnet bolig. For det andre skal den bidra til å jevne ut levekår mellom ulike grupper pensjonister. Men det er ikke først og fremst ulike inntekter som står i fokus. Bostøtten skal i stedet kompensere for ulike boutgifter. For å oppnå dette, beregnes bostøtten til den enkelte mottaker ut fra et forholdsvis komplisert system, der inntekt og boutgifter er vesentlige premisser. Vi kommer tilbake til beregningsmåten i avsnitt 1.4.1.6. I denne omgang skal vi nøye oss med å konstatere at bostøtten er forholdsvis strengt behovsprøvet, i den forstand at det kreves forholdsvis lav inntekt for å være kvalifisert. I tillegg stilles det en del andre krav som vi skal berøre overflattisk i neste avsnitt.

1.3.2 Hvem kan få bostøtte

Det framgår av formålsparagrafen at bostøtten bare skal være rettet mot visse grupper: Barnefamilier, pensjonister og ”andre husstander med svak økonomi”. Som vi senere skal se, innebærer imidlertid ikke dette at en hver med svak økonomi vil kunne få bostøtte. Det stilles krav av tre typer:

1. Krav til husstandens sammensetning
2. Krav til boligen
3. Økonomiske krav

Bostøtten vurderes ut fra hele husstanden. Når det gjelder det første kravet, innebærer det at husstanden må omfatte minst en person som er støtteberettiget. For at en person skal være støtteberettiget, må han eller hun være barn (under 18 år), eldre (over 65 år) eller motta enten pensjon eller en annen offentlig ytelse som berettiger. Vi kommer tilbake til hvilke ytelser dette kan være i avsnitt 1.4.1.1.

Hvilke krav som stilles til boligen, er avhengig av på hvilket grunnlag husstanden er kvalifisert til bostøtte (alder eller ytelse). Tidligere het det for de aller fleste at boligen måtte være selvstendig, ha egen inngang og separat kjøkken, bad og soverom, og være på minst 40 kvadratmeter. I løpet av de seneste 10 årene har imidlertid stadig nye grupper av søkere fått dispensasjon fra alle eller noen av disse kravene.

De økonomiske kravene som stilles, gjelder forholdet mellom inntekter og boutgifter. Som nevnt er det for de fleste en relativt lav grense for hvor stor inntekt man kan ha og stadig oppnå bostøtte: I tillegg er støtten avhengig av at man kan dokumentere boutgifter over et visst nivå.

1.3.3 Rettighetspreg

Det understrekes gjerne at bostøtten har et rettighetspreg (Husbanken 2006a). Vi vil diskutere dette nærmere i kapittel 6, men skal her peke på noen trekk som gjerne framheves i den sammenhengen. For det første er Stortingets bevilgning til bostøtteordningen en overslagsbevilgning, det vil si at bostøtteutbetalingene ikke er begrenset av en forhåndsbevilget ramme. Dersom utbetalingene i henhold til søknader og regelverk beløper seg til mer enn det som er bevilget, vil Stortinget etterbevilge det nødvendige. For det andre er regelverket relativt presist og detaljert. Det skal forutsetningsvis være klare og objektive kriterier som avgjør om en søknad innvilges og hvor stor bostøtten eventuelt blir. Saksbehandlers skjønn er ikke forutsatt å komme inn i bildet.

1.3.4 Kommunens arbeid med bostøtten

Kommunenes oppgaver i forbindelse med bostøtten er spesifisert i retningslinjer fra Husbankens hovedstyre. Retningslinjene er gitt etter fullmakt i henhold til Husbankloven og Forskrift om bostøtte. Retningslinjene fastslår at kommunene skal medvirke ved innhenting, kontroll og registrering av data til et register over bostøttesøkere, og de spesifiserer at oppgaven skal legges til boligadministrasjonen dersom kommunen har en slik. Videre slår de fast at kommunen selv må dekke sine utgifter til saksbehandlingen (Husbanken 2007b).

Det er søknadsfrist for bostøtte tre ganger i året, ca. 10. februar, ca. 10. juni og ca. 10. oktober. Søknaden skal sendes til kommunen. Her skal saksbehandleren kontrollere at alle felt søknaden er korrekt fylt ut. Ved mangler kan den enten sendes tilbake til søker for oppretting, eller saksbehandleren kan ta kontakt muntlig. Når søknaden er kontrollert, skal kommunens saksbehandler legge den inn i Husbankens datasystem. Dette gjøres over Internett, og kan foregå i løpet av noen få uker før og etter søknadsfristen.

En tid etter at fristen er gått ut, gjør Husbanken en ”prøvekjøring” ut fra de søknadene som da er lagt inn i systemet. Til de søkerne som av en eller annen grunn ligger an til å få avslag, går det så automatisk ut en forhåndsmelding om avslag, som forteller hva

grunnen til avslaget vil være. I mange tilfelle vil søkerne da komme med korrigerede opplysninger til kommunen. I en viss periode etter prøvekjøringen kan kommunene legge in endrede opplysninger i datasystemet, slik at rettelsene blir tatt hensyn til ved den endelige maskinelle beregningen av bostøtte. Denne foretas omkring to måneder etter at den opprinnelige søknadsfristen gikk ut. Bostøtten utbetales hver måned, første gang omkring 3 måneder etter søknadsfristen.

Når en søknad om bostøtte er innvilget, blir den normalt liggende inne i datasystemet, slik at denne søkeren ikke trenger foreta seg noe så lenge opplysningene som ble gitt i søknaden fortsatt stemmer. I januar hvert år sender Husbanken ut et ferdigutfylt søknadsskjema til alle registrerte søkere. Dersom noen av opplysningene trenger å endres, skal søkeren melde fra til kommunen, som så må legge endringene inn i datasystemet.

Saksbehandlerne har en utstrakt veiledning av nye søkere. Som det vil framgå i avsnitt 5.5, opplever en del saksbehandlere også at mange tar kontakt med dem når det i og for seg ikke er grunn til det, for eksempel når Husbanken har sendt ut informasjonsskriv. Husbanken anslår at kommunenes arbeid gjennomsnittlig utgjør ca. ett årsverk per 1000 søknader, nye og videreførte¹.

1.3.5 Kort om bostøttens historie²

1.3.5.1 Eldre ordninger

Hovedtrekkene i den nåværende bostøtteordningen ble vedtatt i Stortinget i juni 1972. Helt fra 1947 av hadde det eksistert ulike ordninger med løpende husleiestøtte, under forskjellige navn som renterabatt, rente- og avdragstilskott, og husleiestøtte. I 1969 ble det vedtatt en mer omfattende bostøtteordning, som skulle tilgodese barnefamilier, eldre og uførepensjonister. Ordningen var forholdsvis lite differensiert. Støtten ble gitt etter faste satser avhengig av typen bolig. Hvis det var flere barn eller pensjonister i husholdet, var satsene noe høyere og hvis inntekten var over en viss grense ble støtten redusert. Det var også en grense for hvor mange som kunne bo i en leilighet av en viss størrelse. Denne ordningen ble kritisert for å være lite fleksibel og for lite tilpasset husstandenes inntekter og reelle boutgifter (St.m. 76 1971-72).

¹ Opplyst i forbindelse med referansegruppemøte for oppdragsprosjektet 30.8.2007

² Denne framstillingen bygger i hovedsak på stortingsmeldinger, proposisjoner, debatter og vedtak hentet fra Stortingsarkivet

1.3.5.2 *Ny modell*

På bakgrunn av dette ble en ny ordning vedtatt i juni 1972, med ikrafttreden fra 1. januar 1973. Den skulle skille seg fra den daværende ordningen særlig på to måter: Beregningen skulle foregå etter en gap-modell³ som tok bedre hensyn til inntektsforskjeller, og den skulle i større grad ta utgangspunkt i reelle boutgifter (ibid.). For å klare dette, ble det lagt opp til at kommunene skulle spille en sentral rolle i gjennomføringen av ordningen, med "...ansvaret for ikke ubetydelige skjønnsmomenter og for å kontrollere oppgaver som søkerne og deres husverter gir" (ibid. s. 106). Dette skulle blant annet gjelde husleier i boliger der det ikke var husleieregulering, og hvilke låneutgifter som kunne telles med når hus var ombygget. Det var også bakt inn i vedtaket en åpning for sosialstyret til å avgjøre at andre grupper enn dem som var nevnt i stortingsvedtaket skulle få bostøtte. Dette ga kommunen svært stor innflytelse over det endelige resultatet av saksbehandlingen, og kommunal- og arbeidsdepartementet fant det derfor naturlig at kommunene også skulle bære en del av kostnadene ved bostøtteordningen. Således forutsatte det opprinnelige stortingsvedtaket at kommunene skulle finansiere halve bostøtten til boliger fra før 2. verdenskrig, og 25 % av støtten til boliger fra etter krigen (ibid.).

1.3.5.3 *Faktiske boutgifter etter 20 år*

I praksis viste det seg at boutgiftene fortsatt i stor grad måtte fastsettes ved bruk av sjabloner. Kommunene fikk derved langt mindre innvirkning på utmålingen av bostøtte enn forutsatt. På bakgrunn av dette fjernet Stortinget den kommunale finansieringsandelen i forbindelse med statsbudsjettet for 1975.

Bostøtteordningen var spesifisert i stor detalj i selve stortingsvedtaket, som dermed ble endret flere ganger i løpet av de følgende årene. Systemet med sjabloner for å fastsette boutgifter varte imidlertid ved. Først i 1993 ble det vedtatt å erstatte de fleste sjablonene med faktiske boutgifter oppgitt av søkeren. Dette skjedde samtidig som et nytt datasystem som skulle effektivisere beregningen ble ferdigstilt (St.prp. nr. 14 1993 – 94). En annen betydningsfull endring dette året var at trygdede, som hittil hadde fått bostøtte beregnet på grunnlag av nettoinntekt, heretter skulle få støtten regnet ut på grunnlag av bruttoinntekt.

³ Se avsnitt 1.4.1.6

1.3.5.4 *Sammenslåing av to ordninger*

Fra 1.1.1994 overtok Husbanken dessuten administrasjonen av ”Tilskott til reduksjon av bostøtte for pensjonister”, som hittil var blitt administrert av sosialdepartementet. Denne ordningen ble opprettet i 1977 i forbindelse med det kombinerte inntektsoppgjøret det året (Ås 1988). Ordningen ble sett i sammenheng med justeringen av pensjonene fra folketrygden og skulle dermed delvis kompensere for begrensninger i inntektsøkningen. Tilskottet var forutsatt å være et midlertidig tiltak i påvente av en forbedring av den statlige bostøtten gjennom Husbanken. Den administrative overflyttingen av tilskottet kan sees som et skritt på veien til å slå de to ordningene sammen. Denne sammenslåingen ble gjennomført fra 1997 av.

Tilskottet fra sosialdepartementet hadde ikke vært betinget av særskilte egenskaper ved boligen. Ved sammenslåingen ble det derfor gjort et generelt unntak fra alle krav til boligen for de gruppene som tidligere hadde kunnet motta tilskott, det vil si for alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt opp til 30 % over minstepensjon. For pensjonister med høyere inntekt, og for alle barnefamilier, fastslo Stortinget at bostøtteordningen bare omfattet visse boliger, først og fremst boliger med husbanklån, borettslagsboliger og kommunale eller husleieregulerte utleieboliger. (Innst.S.nr.99 (1996-1997)).

1.3.5.5 *Overgangsordning*

På bakgrunn av at sammenslåingen ga redusert støtte for en del personer som tidligere hadde mottatt penger fra begge ordningene, vedtok Stortinget i juni 1997 en overgangsordning som skulle kompensere for slike tap, fullt ut i 1997, og senere med en synkende andel. Denne overgangsordningen ble avviklet få år senere.

1.3.5.6 *Endringer etter 1997*

De siste årene har regelverket blitt justert en rekke ganger. Noen endringer har ført til at nye grupper av søkere er inkludert, blant annet deltakere i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Andre endringer har myket opp kravene til boliger, slik at for eksempel et krav om minsteareal på 40 kvadratmeter nå bare gjelder en mindre gruppe søkere. Også krav om at boligen eller husstanden skulle ha lån i Husbanken eller Landbruksbanken, som tidligere var en hovedregel, gjelder nå bare i særskilte tilfelle. Endelig er beløpsatser etc. som regulerer beregningen av bostøtte gjenstand for stadig justering. Viktig her er at de åtte største byene i løpet av de siste 5 årene har fått

særordninger som skal ta hensyn til at boutgiftene der er høyere. Dette innebærer også, som det vil framgå av avsnitt 1.4. at inntektsgrensene blir høyere der. Disse særordningene gjelder imidlertid bare de 8 byene, og ikke deres omegnskommuner.

1.4 Overblikk over noen trekk ved bostøtteregelverket⁴

Det finnes et omfattende regelverk som avgrensner hvem som kan få bostøtte og hvor mye de kan få. Regelverket er først og fremst fastlagt i to dokumenter; Forskrift om bostøtte som vedtas av Kommunal- og regionaldepartementet, og Retningslinjer for bostøtte som vedtas av Husbankens hovedstyre. Det gis også overordnede føringer på innretningen av bostøtten fra regjering og Storting gjennom den årlige behandlingen av statsbudsjettet.

I de senere årene har den politiske interessen for utformingen av bostøttesystemet vært forholdsvis sterk. I forbindelse med regjeringen Stoltenbergs endringer i statsbudsjettforslaget høsten 2005 ble det også understreket at bostøtten er et sentralt virkemiddel som regjeringen vil bruke "... for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og dermed bidra til bekjempelse av fattigdom" (St. prp. nr. 1 (2005-2006), tillegg nr. 1).

Hovedmålet med bostøtteordningen er at barnefamilier og andre husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en passende og nøktern eie- eller leiebolig og også ha mulighet for å bli boende. Dette betyr dels at ordningen skal stimulere til et høyere boligkonsum enn det husholdningen ville ha valgt uten bostøtte og at ordningen skal kunne fungere som et sikkerhetsnett ved for eksempel inntektsbortfall eller økte boutgifter som følge av renteøkninger eller husleier.

Husbankens håndbok i regelverk for 2006 (Husbanken 2006a) omtaler bostøtten slik:

Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning som tar sikte på å redusere boutgiftene for private husstander. Ordningen er rettighetsorientert og formålet med ordningen er å hjelpe barnefamilier, eldre og uføre med lave inntekter og høye boutgifter til å etablere seg eller å bli boende i en god bolig, samt å utjevne forskjeller i disponibel inntekt mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgifter.

⁴ Dette avsnittet er noe redigert og utvidet i forhold til oppdragsrapportens avsnitt 1.3.

Bostøtten har dermed både en fordelings- og en boligpolitisk målsetting. Denne dualiteten kommer til syne i de ulike kravene som må møtes for å være kvalifisert til bostøtte. For å få bostøtte stilles det visse krav til husstanden, og det stilles (i de fleste tilfelle) også visse krav til boligen. Alle disse kravene står sentralt i den diskusjonen om forbedringer og forenklinger i bostøtteordningen som denne studien er en del av (St. prp. nr. 1, tillegg nr. 1 (2005-2006)).

Snaut tre firedeler av bostøttemottakerne er alders- uføre- og etterlattepensjonister. Når saksbehandlerne for eksempel vurderer tiltak for å sørge for at mulige bostøttemottakere faktisk søker, synes det å være denne gruppen mottakere de først og fremst har i tankene. Som det framgår av Stoltenberg-regjeringens formuleringer, er det imidlertid sterk politisk interesse knyttet til også de øvrige gruppene mottakere; barnefamilier, enslige forsørgere og aleneboende som ikke er trygdet.

Bostøtten er ikke regulert i statsbudsjettet på samme måte som de fleste andre budsjettposter. Regelverket som er hjemlet i lov og forskrift definerer både hvem som kan få bostøtte og hvordan bostøtten skal beregnes. En hver som søker om bostøtte og oppfyller de vilkårene som regelverket stiller, har krav på bostøtte i det omfang som reglene tilsier. Hva bostøtteordningen et gitt år skal koste, kan derfor ikke bestemmes i forkant. I statsbudsjettet gis en overslagsbevilgning basert på erfaring og forventning, men det endelige resultatet foreligger først i etterkant. Det er ikke snakk om at noen ikke skulle kunne få bostøtte fordi det ikke er penger igjen på budsjettet, eller at bostøtten skulle måtte avkortes av samme grunn.

Gjeldende bostøtteregulering har som nevnt vokst fram gjennom mange små endringer over en lang tidsperiode. Så vel søkere som boliger er delt inn i mange ulike grupper. Særlige bestemmelser for enkelte av disse gruppene kan være historisk betinget, noe som kan gjøre at helheten i regelverket framstår som noe uoversiktlig. Nedenfor berøres noen elementer i dagens regler som er av betydning for de diskusjonene som følger senere i denne rapporten.

1.4.1 Avgrenset nedslagsfelt

Det er strenge begrensninger på hvem som kan motta bostøtte. Begrensningene er av tre typer, som i utgangspunktet er uavhengige av hverandre.

1.4.1.1 Kvalifisering av husholdningen

Ordningen omfatter bare visse husstander. For at husholdningen skal være berettiget til bostøtte må det være minst én person i husholdningen som kvalifiserer. De som kvalifiserer for bostøtte er i første rekke alders- uføre- og etterlattepensjonister, dernest andre som har fylt 65 år, og barn under 18 år. Videre kvalifiserer mottakere av noen andre offentlige ytelser: Grunnstønad, hjelpestønad, attføringspenger, rehabiliteringspenger, yrkesskadeerstatning, yrkesskadetrygd, tidsbegrenset uførestønad og krigspensjon. Introduksjonsstønad til flyktninger og innvandrere som deltar i et introduksjonsprogram er en kvalifiserende ytelse, og under EØS-avtalen kan bostøtte også gis til dem som har uføre-, yrkesskade- eller attføringsytelser fra et annet EØS-land. Sosialhjelp kvalifiserer også til bostøtte, men bare hvis den er eneste inntektskilde, og bare hvis mottakeren må forventes å trenge sosialhjelp kontinuerlig i minst et år.

1.4.1.2 Kvalifisering av boligen

Opprinnelig stilte bostøttesystemet krav til boligene i større utstrekning enn i dag. Ved sammenslåingen med sosialdepartementets boligtilskudd i 1997 kom det en stor gruppe mottakere inn i systemet som tidligere ikke hadde møtt krav til boligen i det hele tatt. Ut fra garantiene om at ingen skulle tape på sammenslåingen av de to ordningene, ble det nødvendig å fjerne alle slike krav for de pensjonistene som kunne ha falt inn under sosialdepartementets ordning. Dette er alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt som ikke overstiger minstepensjon med mer enn 30 %. Senere har kravene til boligen blitt lempet på også for andre grupper.

1.4.1.3 Boligkrav

Det kreves i dag i utgangspunktet at boligen skal være selvstendig, og ha egen inngang, kjøkken, bad, soverom og oppholdsrom. Dette kravet gjelder siden 1996 ikke for alders- uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under 130 % av minstepensjon. I senere år er det også gjort unntak for innvandrere og flyktninger som mottar introduksjonsstøtte.

1.4.1.4 Arealkrav

Fram til 1996 var det et gjennomgående krav til minsteareal i boliger som skulle omfattes av bostøtteordningen. Også dette kravet ble opphevet for alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt mindre enn 130 % av minstepensjon. Senere har det blitt gjort unntak for flere andre grupper søkere. I dag henger kravet igjen bare for alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt *over* 130 % av minstepensjon.

Figur 1.1: Krav til boligen for ulike søkergrupper. Kilde: Husbanken

Boligkrav i bostøtteordningen

TYPE HUSSTAND	FUNKSJONS -KRAV	AREAL- KRAV	KRAV TIL FINANSIERING
Alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekt under mp + 30 pst.	Nei	Nei	Nei
Alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekt over mp + 30 pst.	Ja	Ja	Ja*
Husstander med barn under 18 år (barnefam.)	Ja	Nei	Nei
Husstander med mottaker av attførings- eller rehab.penger, yrkesskadeerstatning, grunn- eller hjelpestønad, tidsbegrenset uførepensjon, eller person som har sosial stønad som eneste inntekt	Ja	Nei	<i>Bare for privat leid bolig</i>
Introduksjonsstønad	Nei	Nei	Nei

* For boliger i borettslag og kommunale boliger anses finansieringskravet som oppfylt.

For **boliger underlagt husleieregulering** (gjelder kun Oslo og Trondheim), der husstanden var bosatt per 31. desember 1999, eller **omsorgsbolig med oppstartingsstilskudd fra Husbanken**, stilles det ingen boligkrav.

Beskrivelse av kravene i tabellen

Funksjonskrav

At boligen oppfyller krav til selvstendighet, dvs. har eget kjøkken, bad, soverom, oppholdsrom og egen inngang.

Arealkrav

At boligen er minst 40 kvm utenom fellesareal

Krav til finansiering

En av følgende typer finansiering (lånene må være løpende):

- oppføringslån eller utbedringslån fra Husbanken eller Innovasjon Norge (tidl. SND/Landbruksbanken)
- kjøps-, etablerings- eller grunnlån fra Husbanken
- etableringstilskudd fra Husbanken gitt før 1. januar 1996
- utbedringslån/etableringslån/startlån fra kommunen av midler lånt i Husbanken
- oppstartingsstilskudd til omsorgsboliger gitt av Husbanken

Figur 1.1 viser sammenhengen mellom hva som kvalifiserer husstanden til bostøtte og hvilke krav som tilles til boligen. Tabellen er hentet fra Husbankens nettsider.

1.4.1.5 Krav om finansiering i Husbanken eller Innovasjon Norge

Mens bostøtten opprinnelig hadde en nær binding til boliger reist med bidrag fra statsbankene, er det lite igjen av dette kravet i dag. Kravet består i at boligen må ha et påhvilende lån fra Husbanken eller Innovasjon Norge (tidligere Landbruksbanken og Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond, SND). Det gjelder i dag for alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt over 130 % av minstepensjon, dersom de bor i selveid bolig eller leier bolig som ikke er eid av kommunen. I tillegg gjelder det for personer med midlertidige ytelser som attføring, rehabiliteringsstønad eller midlertidig uførepensjon, og dessuten personer som har rett til bostøtte ut fra at de har sosialhjelp som eneste inntekt over lang tid. For disse gruppene gjelder kravet bare for utleieboliger som ikke er disponert eller formidlet av kommunen.

1.4.1.6 Økonomisk behovsprøving

I tillegg til kvalifisering gjennom et støtteberettiget husstandsmedlem og en eventuelt en bolig som oppfyller de kravene som gjelder den aktuelle typen husstander, må søkerne også gjennom en streng økonomisk behovsprøving. Støttebeløpet beregnes ut fra boutgifter og inntekter i en såkalt gap-modell (Nordvik og Åhrén 2005). Avhengig av inntekt beregnes det en ”rimelig boutgift”. Støtten er en viss del av differansen mellom boutgiftene og den rimelige boutgiften. Jo høyere boutgifter jo høyere bostøtte, jo høyere inntekt, jo lavere bostøtte. Imidlertid er det satt en grense, et tak, på hvor store boutgifter som kan ligge til grunn for bostøtteberegningen. Selv om husstanden kan ha høyere boutgifter, blir ikke bostøtten høyere enn om utgiftene hadde vært tilsvarende taket. Når så bostøtten blir lavere jo høyere inntekten er, vil støtten ved en viss inntekt være null. Slik oppstår det en øvre grense for hvor høy inntekt en kan ha for å få bostøtte.

1.4.1.7 Boutgiftstaket

Bostøtteregelverket legger som nevnt et tak på hvor høye boutgifter som kan regnes med. Dette taket er også avhengig av husstandstype og antall personer i husstanden. I tillegg er taket ulikt for ulike kommuner. For det ene er det hevet med bestemte faste beløp for de største byene, som tilpasning til høyere boligprisnivå her. I Oslo ligger boutgiftstaket således 25 000 kroner over det generelle nivået, mens det for byene Bergen, Trondheim og Stavanger er hevet med 15 000 kroner. Kristiansand, Tromsø, Drammen og Fredrikstad kommuner har alle for tiden 10 000 kroner høyere tak på boutgifter enn det generelle nivået.

For alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekt mindre enn 130 % av minstepensjon tillegges boutgiftene et fast sjablonbeløp for utgifter til oppvarming. Dette gjenspeiles også i boutgiftstaket for denne gruppen. Det brukes 3 ulike sjablonbeløp avhengig av kommunens klimamessige beliggenhet. Dette fører til ytterligere variasjoner i boutgiftstaket kommunene i mellom. Utenfor de store byene varierer boutgiftstaket mellom 55 000 og 80 000 kroner per år avhengig av husstandstype, antall husstandsmedlemmer og kommunens beliggenhet.

1.4.2 Differensiert ytelse⁵

Utmålingen av bostøtte varierer også noe mellom ulike grupper av søkere. Prinsippene for beregning er de samme, men beløp og prosentsatser kan variere noe. I tillegg er det en geografisk differensiering av regelverket. I de åtte største byene er den øvre grensen for boutgifter satt høyere enn i landet for øvrig. Dette kan til en viss grad sies å kompensere for et særlig høyt boutgiftsnivå i disse kommunene. Det betyr også at inntektsgrensene blir høyere her.

Aller høyest er boutgiftstaket som nevnt i Oslo. En grense som er satt 25 000 kroner per år høyere enn i de "vanlige" kommunene gjør at den øvre inntektsgrensen også blir 25 000 til 28 000 høyere⁶ der enn i de fleste andre kommuner. For en enslig alderspensjonist er inntektsgrensen i Oslo dermed 190 000 kroner per år. Med høyere inntekt enn dette kan hun uansett ikke få bostøtte. Men for å få bostøtte med 190 000 kroner i inntekt, må boutgiftene være så høye som taket, som i Oslo vil være 80 000 kroner per år utenom utgifter til oppvarming. Er boutgiftene lavere enn dette, vil også inntekten måtte være lavere for å utløse bostøtte. Til sammenlikning er minstepensjonen i 2006 ca. 113 000 kroner per år. For et pensjonistektepar er den øvre inntektsgrensen 206 000 kroner, som er 700 kroner mindre enn minstepensjonen for disse (sic!)⁷.

For en enslig mor med ett barn er inntektsgrensen i Oslo 199 000 kroner. Da teller eventuell overgangsstønad, eventuell kontantstøtte, barnetrygd og bidrag ikke med som inntekt. Hun vil også i så fall måtte ha boutgifter på 80 000 per år utenom oppvarming. For

⁵ Alle beløp som er oppgitt i dette avsnittet gjelder 2006

⁶ Utslaget varierer med antall personer i husstanden og mellom pensjonister og andre søkere

⁷ Minstepensjoner kan beregnes ut fra tabeller som er offentliggjort på Arbeids- og velferdsforvaltningens (NAV's) nettsider. Inntektsgrensene i bostøtten framgår av rundskriv fra Husbanken. Siste versjon av disse rundskrivene er tilgjengelige på Husbankens nettsider.

en familie med to voksne og to barn er inntektsgrensen 216 000 kroner. Barnetrygd og eventuell kontantstøtte teller heller ikke her med som inntekt, og den boutgiften som skal til for å utløse bostøtte med så høy inntekt, er 89 000 kroner per år pluss oppvarming.

De ovenstående sammenlikningene illustrerer to poenger: For det ene ser vi av inntektsgrensens størrelsesorden at bostøtten er forbeholdt husstander med svært lav inntekt. Det er i denne sammenheng verd å huske at støtten trappes ned til den når null ved inntektsgrensene. Det vil si at med inntekter noe lavere enn grensene er bostøtten relativt liten selv om boutgiftene er på maksimalnivået. Med noe lavere boutgifter blir også støtten tilsvarende lavere.

Det andre poenget er at bostøtten faller forholdsvis ulikt ut for store og små husstander. Selv om samme inntekt gir høyere bostøtte for en større husstand, er økningen så vidt liten at husstander med flere personer kommer vesentlig dårligere ut enn enslige, hvis vi bruker vanlige metoder for å sammenlikne ulike husholdsstørrelser (Gulbrandsen og Pedersen 2003).

1.4.3 Omstendighetene rundt utbetaling av bostøtte

1.4.3.1 *Terminer, situasjonsdato og utbetaling*

Bostøtte beregnes og utbetales for en og en termin på fire måneder. Søknadsfristen er ca. 40 dager inn i terminen, men opplysningene i søknaden skal gjelde den første dagen i terminen. Denne betegnes som *situasjonsdato*, og støtten for hele terminen skal beregnes på basis av situasjonen på denne dato. De tre terminene følger kalendermånedene, med situasjonsdatoer 1. januar, 1. mai og 1. september. Søknadsfristene er ca. 40 dager senere, 10. februar, 10. juni og 10. oktober. Saksbehandling og kontroll foregår dels i kommunen og dels i Husbanken gjennom de følgende ukene. Utbetaling skjer vanligvis med $\frac{1}{4}$ av terminens støtte i hver av de fire nærmeste månedene *etter at terminen er over*. Det vil si at bostøtte for første termin et år beregnes på grunnlag av husstandssammensetning, inntektsforhold og boutgifter per 1. januar, og utbetales til søkeren fordelt over månedene mai, juni, juli og august. Når bostøtten utbetales til kommunen, eller når beløpet er under 1 000 kroner for hele terminen, utbetales hele beløpet ved inngangen til neste termin (tidlig i mai for 1. termin).

1.4.3.2 *Transport av bostøtte*

Transport er en ordning som er hjemlet i Husbanklovens § 17 og innebærer at bostøtte utbetales til kommunen som dekning for ytelser kommunen har gitt til samme formål (altså dekning av boutgifter) for samme tidsrom. Siden bostøtten utbetales månedlig gjennom de fire første månedene etter at terminen er over betyr det at kommunen kan overta bostøtte som ville blitt utbetalt i mai, juni, juli og august på basis av ytelser de har gitt i januar, februar, mars og april. Når kommunen tar transport utbetales hele terminbeløpet samlet til kommunen. For at kommunen skal kunne kreve transport må bostøttemottakeren skrive under på en transporterklæring. Kommunen kan i visse tilfelle stille dette som vilkår i forbindelse med husleieavtale eller tilsagn om lån (Husbanken 2006a).

1.5 *Tidligere forskning om bostøtte*

Dagfinn Ås (1988) gjorde en evaluering av ordningen med tilskott for reduksjon av boutgiftene for pensjonister, som i 1997 ble slått sammen med Husbankens bostøtte. Ordningen ble opprinnelig opprettet i forbindelse med lønnsoppgjøret for 1977, og sett i sammenheng med økningen i grunnbeløpet og særtilllegg, som til sammen bestemmer størrelsen på pensjonsytelsene fra folketrygden. Ordningen ble forutsatt å være midlertidig, og departementet forutsatte at den skulle avløses av forbedringer i bostøtteordningen. Omfanget av tilskottsordningen økte fra 20 millioner kroner i 1977 til 180 millioner kroner i 1986 da evalueringen ble gjennomført.. Evalueringen fokuserer på departementets fordeling av tilskuddet mellom kommunene, og på den lokale viderefordelingen mellom pensjonister i hver kommune. Tilskuddet var begrenset av en bevilgningsramme, og ble fordelt mellom kommunene av sosialdepartementet. Samtidig var det regler for hvilke boutgifter hver enkelt mottakere kunne gis støtte til. Ytelsen til den enkelte ble fastsatt på basis av forholdet mellom de samlede støtteberettigede utgifter for alle søkere i kommunen, og rammen kommunen fikk tildelt fra departementet. Denne måten å utbetale tilskudd på førte til at det kunne være store ulikheter fra kommune til kommune med hensyn til hvor mye en pensjonist med en gitt inntekt og en gitt boutgift ville motta. Ås påviste også store ulikheter i den kommunale saksbehandlingen av tilskuddet. Videre framkom det at selv om ordningen, i likhet med husbankens bostøtte, i prinsippet skulle være fastlagt i regelverk, hadde saksbehandlerne i praksis en betydelig påvirkning på det endelige resultatet. Dette fikk de blant annet gjennom arbeidet med å dokumentere

søkernes boutgifter, og gjennom den innsatsen de la i å sørge for at aktuelle pensjonister søkte. Saksbehandlerne var gjennomgående fornøyd med ordningen, og stilte seg fremmed til tanken på sammenslåing med Husbankens bostøtte, som de oppfattet som en helt annerledes ordning. Bostøtten ble da kritisert for å være firkantet og regelstyrt, og til beste for stadig færre.

Per Åhrén og Dagfinn Ås (1991) laget på oppdrag av Sosialdepartementet en todelt utredning. Oppdraget hadde bakgrunn i at departementet var bedt av Stortinget om å utrede muligheten for å slå sammen Sosialdepartementets Tilskott for reduksjon av boutgiftene for pensjonister med Husbankens bostøtte. For det ene redegjorde Åhrén og Ås for minstepensjonistenes økonomi, boforhold og annet med utgangspunkt i data fra boforholdsundersøkelsen 1988. For det andre gjorde de en sammenlikning av regelverkene for de to ordningene. Videre redegjorde de kort for tilsvarende tilskuddsordninger i de andre nordiske landene, og kommenterte mulige alternativer for samordning av bostøtten og tilskottet.

Hanne Erdal Witsø tok i 1996 opp kommunikasjonen mellom bostøttesaksbehandlere og eldre klienter i en hovedoppgave i statsvitenskap. Problemstillingen var om det fantes et misforhold mellom den informasjonen som ble gitt om bostøtteordningene og de eldre brukernes kunnskaper og evne til å innhente informasjon. Oppgaven er omarbeidet til et INAS-notat (Witsø 1996). Datagrunnlaget er 8 intervjuer med saksbehandlere i Oslo kommune, ved siden av en rekke offentlige dokumenter. Det var i 1996 to aktuelle bostøtteordninger for pensjonister i Oslo, hjemlet i tre regelverk. (Dette skyldes at det kommunale boligtilskuddet i praksis tok opp i seg ordningen med tilskott for reduksjon av boutgiftene for pensjonister.) Notatet går forholdsvis grundig gjennom regelverk og historikk for de ulike ordningene. Forfatteren refererer også til den da pågående diskusjonen om sammenslåing av bostøtten og tilskottet. Denne sammenslåingen ble satt i verk fra 1997 av. Med utgangspunkt i intervjuene redegjør Witsø for saksbehandlerens daglige arbeidssituasjon og formidlingen av informasjon om bostøtteordningene i særdeleshet. Hun behandler også spørsmål om stigmatisering ved samlokalisering av bostøttesaksbehandling og sosialkontor. Rapporten konkluderer med at informasjonen er forholdsvis god, og indikerer (igjen med saksbehandlerne selv som kilde) at de eldre kvinnene som utgjør hovedtyngden av mottakerne gjerne får betydelig service av saksbehandlerne ut over det som er forutsatt i regelverket.

Steinar Østerby (1997) presenterer data om hushold i bostøttens grenseland fra et materiale innhentet i forbindelse med en tidligere undersøkelse utført av Norges Byggeforskningsinstitutt (Hansen og Knudtzon 1995). Han finner at av lavinntektshushold med barn som i følge materialet ikke mottar bostøtte, faller to av tre utenfor bostøtteordningen på grunn av enten krav til boligstandard, krav til eiendomsforhold og husbankfinansiering, eller begge deler. Det framkommer imidlertid at 46 % av dem som i følge materialet mottar bostøtte, også synes å falle utenfor ordningen. Notatet er en vesentlig del av det empiriske grunnlaget for Riksrevisjonens rapport om bostøtte til barnefamilier (Riksrevisjonen 1998).

Riksrevisjonen (1998) undersøkte bostøtte til barnefamilier i 1996, med formål å vurdere bostøtteordningens resultater i forhold til målsetningene. De fant grunn til å stille spørsmål om målsetningene ble tilstrekkelig oppfylt på grunnlag av at mange barnefamilier med svak økonomi ble utelukket fra ordningen på grunn av formelle krav. De konstaterte at familier med to voksne som mottok bostøtte gjennomsnittlig hadde vesentlig svakere økonomi enn enslige forsørgere som mottok bostøtte, og at bostøtten ikke kunne sies å gi barnefamilier med to voksne botrygghet i tilfelle inntektsbortfall. Videre framholdt de at bostøtten i liten grad bidro til at mottakerne anskaffet bolig mens de mottok bostøtte. Riksrevisjonen stilte seg kritisk til om rapporteringen til Stortinget ga tilstrekkelig grunnlag til å vurdere ordningens resultater. Kommunal- og regionaldepartementet bemerket i et tilsvarende svar til Riksrevisjonens undersøkelse at anskaffelse av bolig ikke nødvendigvis måtte bety anskaffelse av eid bolig, og at det ikke var et mål for bostøtteordningen at mottakere skulle skifte bolig. Videre påpekte departementet at bostøtteordningen som et boligpolitisk virkemiddel stilte visse krav til boligene. De påpekte også begrensninger i datagrunnlaget for Riksrevisjonens undersøkelse, og viste til at Stortinget i årene før var orientert gjennom en rekke stortingsproposisjoner.

Steinar Østerby (1998) sammenlikner Oslo kommunes boligtilskudd ("KBT", Kommunalt boligtilskudd) med Husbankens bostøtte. Notatet sammenholder de to ordningenes regelverk, og viser at både enslige minstepensjonister og ektepar i hovedsak oppnår en høyere ytelse fra det kommunale tilskuddet så lenge bostøttegiftene er under en viss grense. Han analyserer forholdet mellom ordningene på bakgrunn av et sammenkoplet søkerregister, og finner at det særlig er gamle søkere til det kommunale tilskuddet som ikke er ajourført i senere år, som får tilskudd derfra og ikke fra bostøtten. Notatet simulerer også virkningen av endringer i bostøtteordningen fra 1997 til 1998, og viser at samsvaret mellom de to ordningene blir større.

Mary Ann Stamsø og Steinar Østerby (2000) sammenlikner bostøtte og sosialhjelp til boligformål. Målsetningene og det formelle grunnlaget for begge ordningene presenteres, og det gjøres en analyse av sammenfallet mellom mottakergruppene på basis av offentlige registre. Mellom 20 og 25 % av dem som i 1998 mottok støtte gjennom det ene systemet, mottok også støtte gjennom det andre. Videre kartlegger de kommunal praksis med hensyn til bruk av sosialhjelp til boligformål, og forfatterne påviser her store variasjoner kommunene i mellom, blant annet med hensyn til hvilke typer utgifter det gis støtte til. De diskuterer også spørsmål knyttet til stigmatisering i forbindelse med sosialhjelp. Dette og bostøtteordningens større sikkerhet for ytelsen, sees som argumenter for at bostøtte er en bedre ytelse for mottakerne. Rapporten tar også opp en rekke mulige utvidelser av bostøtteordningen, og framlegger overslagsberegninger over hva de vil koste, og hva de kan bety i innspart sosialhjelp. En del av de diskuterte endringene er senere innført.

Lars Gulbrandsen og Axel West Pedersen (2003) viser med utgangspunkt i levekårsundersøkelsen fra 2001 hvordan boligstandard, boutgifter, inntekter og boutgiftsbelastning er fordelt i hele befolkningen. De drøfter deretter fordelingen av lave inntekter og høye boutgifter, og finner ut fra sine definisjoner at ca. 10 % av kan sies å ligge i en rimelig målgruppe for en generell bostøtteordning. I denne gruppen finner de at enslige forsørgere og andre enslige er klart overrepresentert, mens pensjonistektepar og andre par med og uten barn er underrepresentert. De sammenholder så bostøttens virkeområde med målgruppen de selv har definert, og finner at bostøtten er forholdsvis kostnadseffektiv, i den forstand at gode to tredeler av mottakerne synes å høre til gruppen fattige eller nærfattige. Måleffektiviteten, forstått som evnen til å fange opp alle med behov, er derimot begrenset.. De gjør også en kritisk gjennomgang av regelverket, og påviser blant annet at bostøtten er lite sjenerøs mot hushold med flere medlemmer, sammenliknet med enslige.

Per Åhrén (2001, 2004) sammenstiller først data om bostøtteordningene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island i 1998, og gjentar det tre år senere for Norge, Sverige, Danmark og Finland i 2002. Begge rapporter viser at den norske ordningen er klart mer restriktiv enn Sveriges, Danmarks og Finlands. I forhold til bruttonasjonalproduktet var de samlede bostøtteutbetalingene i Norge på 15 – 20 % av

nivået i de andre landene⁸, mens andelen av husholdningene som til en hver tid mottar bostøtte, er mer 3 ganger høyere i Danmark og Finland enn i Norge. I Sverige var andelen som mottok bostøtte 4 ganger høyere enn i Norge på slutten av 1990-tallet og omkring 6 ganger høyere i 2002. Alle landene i Norden inkluderer hushold med barn i bostøtteordningene. Mens den norske bostøtten ellers bare omfatter pensjonister og mottakere av visse offentlige ytelser, inkluderer både den danske og den finske bostøtten alle typer husholdninger. Sveriges bostøtteordning krever at noen i husstandene er over 65 år eller under 29 år. I Finland og Sverige skilles det ikke på eiendomsforhold, mens den danske ordningen for alle andre enn pensjonister bare omfatter leide boliger. Islands ordning omfattet i 1998 bare utleide boliger. Åhrén viser at beregningsstrukturen i de nordiske bostøtteordningene i hovedsak er lik, med en grunnleggende gap-modell der støtten fastsettes ut fra differansen (gapet) mellom boutgifter og en inntektsavhengig ”egenandel”. Han konkluderer videre med at bostøtteordningene har økende betydning i de ulike landenes boligpolitikk, og at de fungerer som sikkerhetsnett ved store endringer i husholdningenes inntekter og utgifter. Dette kan skape budsjettmessige problemer i form av store utbetalinger ved lavkonjunkturer og høy arbeidsledighet.

Viggo Nordvik og Per Åhrén (2005) bruker en økonometrisk tilnærming på et registerbasert materiale der søkerne kan følges gjennom flere år. De ser på barnefamilier og enslige forsørgere, og analyserer hvor lenge husholdene typisk mottar bostøtte og hva som er årsakene til at de slutter å motta bostøtte. Problemstillingen er hvorvidt bostøtten bidrar til en avhengighetskultur (fattigdomsfelle) og derved bidrar til å demotivere mottakerne for å delta i arbeidsmarkedet. De finner at omkring 30 % av bostøttemottakere med barn faller ut av systemet hvert år, og slutter av det at det ikke skapes noen avhengighetskultur der bostøtten blir en varig del av disse husholdenes økonomi. De undersøker også en hypotese om at mottakerne består av to grupper der den ene stadig blir skiftet ut mens den andre er en forholdsvis stabil gruppe av langtidsmottakere. I så fall ville man vente å finne at andelen som falt ut av systemet hvert år var lavere blant dem som hadde mottatt støtte lenge. Dette, finner Nordvik og Åhrén, er ikke tilfelle.

I materialet som artikkelen bygger på er årsaken til at husholdene slutter å motta bostøtte ukjent i nær halvparten av tilfellene. Blant de tilfellene der årsaken (dvs.

⁸ I denne sammenheng ser vi bort fra Island, som innførte bostøtte så sent som 1995 og har en utbetaling i forhold til BNP som i 1998 var omkring halvparten av Norges.

begrunnelsen gitt i saksbehandlingen) er kjent, handler det i over 90 % av tilfellene om at forholdet mellom inntekter og boutgifter ikke gir grunnlag for bostøtte. Nordvik og Åhrén viser også at de fleste som faller ut har betydelige inntektsøkninger.

Viggo Nordvik, Hans Christian Sandlie og Lars Gulbrandsen (2006) sammenlikner boforholdene for ulike grupper pensjonister som mottar bostøtte. Først og fremst søker de å sammenlike mottakere som har inntekter innefor 130 % av minstepensjon med dem som har høyere inntekt. For den førstnevnte gruppen det ingen spesifikke krav til boligen, og en hovedproblemstilling er hvorvidt disse oppnår dårligere boforhold enn det som er målsetningene i boligpolitikken. Forskerne bruker data fra Husbankens bostøtteregister sammen med inntektsregisteret for 1999 og 2001 og folke- og bolig tellingen fra 2001 for å belyse både dette og andre forhold rundt bostøttens innvirkning på boforholdene. Rapporten påviser at bostøtten har en sterk inntektsutjevne effekt blant de pensjonistene som mottar bostøtte, men at det synes å være liten forskjell mellom boforholdene til pensjonister med inntekt under 1,3 minstepensjoner og de med høyere inntekt. De finner imidlertid stor variasjon mellom bostøttemottakerne med hensyn til boutgiftsbelastning, dvs. boutgiftene som andel av inntekten. Forfatterne finner også enkelte interessante uoverensstemmelser mellom registrene, blant annet at bostøtteregisteret har flere bostøttemottakere med inntekt under 130 % av minstepensjon enn inntektsregisteret, og at bostøtteregisteret har 20 000 flere kommunale leietakere enn folke- og bolig tellingen.

Hans Petter Skogstad og Gunhild Rui (2006) redegjør for en spørreundersøkelse der ca. 1000 bostøttemottakere er intervjuet over telefon. Han viser at en stor del av brukerne vurderer det økonomiske bidraget fra bostøtten som vesentlig, men at mange har begrenset forståelse av hvordan støtten beregnes. Tre av fire bostøttemottakere sier seg i det store og hele fornøyd med ordningen, og to av tre sier seg også fornøyd med den informasjonen de har fått. Datainnsamlingsmetoden innebærer noen begrensninger. Av over 4700 oppringte mottakere falt omkring 1700 ut fordi de ikke svarte telefonen, 600 kunne ikke intervjues på grunn av språkvansker og 1500 ønsket ikke å intervjues, slik at 1000 intervjuer ble gjennomført. Dermed er svarprosenten nede på ca. 40, etter at de som ikke ble nådd og de som ikke kunne intervjues på basis av språkvansker er trukket fra. Skogstad betegner frafallet som ikke unormalt høyt for denne typen undersøkelser. De som falt ut på grunn av språkvansker utgjør ca. 20 % av alle som ble nådd, og det er dermed en betydelig gruppe bostøttemottakere som på denne måten har falt utenfor. Særlig i forhold til spørsmål om informasjon må dette antas å være vesentlig. Når

60 % av de øvrige som ble spurt nektet å la seg intervju, er det også en reell fare for at de som har svart, har noe annerledes holdninger til bostøtten og Husbanken enn de som ikke ønsket å svare, og dette må tas i betraktning ved vurdering av resultatene.

Steinar Østerby og Maja Michelsen (2006) dokumenterer at plikten til å melde fra om inntektsøkninger, som ble introdusert i 2004 og avvirket fra 2007 av, i liten grad ble fulgt opp av søkerne. Gjennom intervjuer med saksbehandlere både i Husbanken og en del kommuner, og telefonintervjuer med et trettital bostøttesøkere søker de å belyse årsakene til at de fleste som skulle meldt fra om inntektsøkninger ikke gjør det. De konkluderer med at søkerne har begrenset forståelse av bostøtteordningens virkemåte, og at det kan være vanskelig å anvende bestemmelsene riktig på sin egen situasjon. Rapporten gir også en språkfaglig vurdering av Husbankens kommunikasjon til brukerne vedrørende meldeplikten, og påpeker forbedringsmuligheter i så måte.

1.5.1 Oppsummering av forskningen

De fleste arbeider om bostøtte tar utgangspunkt i et makroperspektiv og drøfter problemstillinger knyttet til bostøttens måloppnåelse, treffsikkerhet overfor vanskeligstilte og virkning for øvrig med utgangspunkt i ulike kvantitative data. Konklusjonene går for en stor del i retning av at midlene er vel anvendt der de kommer, men at store grupper med behov av samme karakter som bostøttemottakernes, faller utenfor ordningen. Ås (1988), Witsø (1996) og Østerby og Michelsen (2006) går i større grad inn på prosessene rundt ordningens konkrete iverksetting, først og fremst lokalt i møtet mellom forvaltning og brukere. Denne oppgaven går som det vil framgå av neste kapittel videre med denne synsvinkelen.

2 Problemstillinger og metode

Som nevnt i forordet er utgangspunktet for denne oppgaven et prosjekt som allerede var gjennomført da arbeidet med oppgaven for alvor startet. Prosjektet var et oppdrag for Husbanken, og hadde som formål å skaffe kunnskap om den kommunale saksbehandlingen og innspill til Husbankens pågående arbeid med å gjennomgå bostøtteordningen. Oppdragsprosjektet var, slik det ofte hender i oppdragsforskning, bundet til en økonomisk ramme og presset på gjennomføringstiden, og det ble valgt et forholdsvis empiriorientert design. Kjernen i dette var intervjuer med saksbehandlere og noen få andre informanter i 18 kommuner, inkludert to bydeler i Oslo. Innenfor rammen av prosjektet ble intervjuene ble systematisert og kommunenes praksis og saksbehandlernes erfaringer og synspunkter gjort rede for. Disse redegjørelsene inngår i denne oppgaven som beskrivelser av empirien, i kapittel 4 og 5. Nedenfor skal jeg først beskrive min metodemessige angrepsvinkel i det videre arbeidet, og dernest de problemstillingene som ble valgt for oppgaven. Videre redegjør jeg for datainnsamlingen, og for forskningsdesign og hovedtema som var styrende for den.

2.1 *Metodemessig angrepsvinkel*

Det oppdragsprosjektet ikke hadde rom for, men som oppgaven gir anledning til, er å lete etter en dypere teoretisk forståelse av kommunenes arbeid med bostøtte på basis av empirien. Situasjonen var dermed at jeg hadde notater fra 20 – 30 timer med nokså ustrukturerte, men temmelig informative intervjuer, som alle kartla praksis i arbeidet med bostøtte i kommunene. Spørsmålet var så hvordan jeg kunne bruke sosiologisk teori på dette materialet for å øke innsikten i det kommunale bostøttearbeidet.

Jeg valgte å hente inspirasjon fra ”Grounded Theory”-tankegang (Bowen 2006), der ”sensitizing concepts” betegner konkretiseringer av forskerens forhåndsforestillinger før / møtet med feltet / datainnsamlingen / empirien. Jeg ville konfrontere empirien med teorier og begreper knyttet til saksbehandlingsarbeid og arbeidsmiljø i kommunal forvaltning, ikke ut fra et ønske om å kunne avkrefte hypoteser, men i håp om å få teoretisk interessante sider ved bostøttearbeidet til å framtre tydeligere.

Det er i utgangspunktet ikke noen tvil om at bostøttearbeid er kommunal saksbehandling, men jeg har en forestilling om at det i noen forstand er atypisk, fordi det

styres fra et annet sted enn kommunen, pengene (men ikke saksbehandlerlønnen) kommer et annet sted fra. Arbeidet forholder seg til et regelverk som er anerkjent vanskelig og som vi tror at få kjenner til. Derfor tar jeg utgangspunkt i teorier og begreper som omhandler kommunale arbeidsplasser, saksbehandling og velferdstjenesteproduksjon. De valgte begrepene og teoriene presenteres i kapittel 3. Nedenfor gjør jeg rede for problemstillingene for den teoretiske analysen.

2.2 Problemstillinger

Som vi så i innledningskapittelet, er bostøtten ansett som et av de viktigste boligsosiale virkemidlene. Sin nåværende form har den fått gjennom en mangeårig utvikling av et detaljert og allerede i utgangspunktet forholdsvis komplisert regelverk. De kommunale saksbehandlerne har en helt sentral rolle i iverksettingen av ordningen, med det ansvaret de er gitt for å kontrollere søknadene og verifisere søkerens opplysninger.

Selv om regelverket for bostøtteordningen i og for seg er klart og konsist, kan det i mange situasjoner komme en konkret vurdering inn i bildet. Hva vil det si at en bolig er selvstendig? Hva vil det for den saks skyld si at den er på minst 40 kvadratmeter? Hvor går grensen for å si at en person ”fysisk bor i boligen” (Husbanken 2007b, § 3)? Slike spørsmål åpner et visst rom for saksbehandlerskjønn, selv om ordningen i utgangspunktet ikke er skjønnsbasert. Hovedprinsippet i bostøttesystemet er at objektive opplysninger foreligger, mates inn i systemet og legges til grunn for en maskinell, derfor likebeholdende og derfor rettferdig beregning. Likevel synes det å være en randsone der skjønn kan og må komme til anvendelse.

Den ene delen av datagrunnlaget for denne oppgaven (se avsnitt 2.3 nedenfor) er en serie intervjuer med saksbehandlere for bostøtte og andre medarbeidere i 18 kommuner. Disse intervjuene handler i stor grad om praksis ved behandling av bostøttesøknader, og om erfaringer med bostøttesystemet. I tillegg har jeg tatt utgangspunkt i regelverket for bostøtte, og med utgangspunkt i disse to datakildene vil jeg i denne oppgaven belyse følgende spørsmål:

Hvilken plass har skjønnsutøvelsens i en ordning som i utgangspunktet er helt ut regelbestemt?

På bakgrunn av tre ulike, men relaterte teoribidrag; Michael Lipskys begrep om bakkebyråkrati, Ivar Bleiklies begrep om serviceregimer og Harald Baldersheim og Håkon

Bøs ulike subkulturer i offentlig forvaltning, vil jeg så forsøke å kaste lys over følgende spørsmål:

Hvordan kan vi forstå saksbehandlerens rolle mellom søker og regelverk?

2.3 Datagrunnlaget for oppgaven

Analysen av de ovennevnte problemstillingene tar utgangspunkt i to datakilder: Intervjumaterialet fra oppdragsprosjektet, og bostøtteregelverket. Regelverket er dokumentert i Husbankloven og Forskrift om bostøtte (se referanser til disse i litteraturlisten), i Retningslinjer fra Husbankens hovedstyre (Husbanken 2006b, 2007b), og i Husbankens Håndbok i regelverk (Husbanken 2006a, 2007a). Vurderingen av den første problemstillingen knyttet til skjønn, tar i hovedsak utgangspunkt i regelverket. Dette temaet tegnet seg tydeligere under arbeidet med dataene. Hvis det ikke er rom for skjønn innefor ordningen, hvorfor er da praksisen tilsynelatende så ulikeartet i ulike kommuner?

Ved siden av regelverket er oppgaven basert på intervjuene fra oppdragsprosjektet. Intervjumaterialet ble samlet inn i september og oktober 2006, i en prosess som primært var utformet i henhold til oppdragsprosjektets behov. Som det framgår av avsnitt 2.5 nedenfor, tok vi for oss 18 kommuner, og intervjuet en saksbehandler for bostøtte i alle, og andre informanter i tillegg i et mindre antall kommuner. Hvordan kommunene ble valgt ut og hvordan intervjuene ble gjennomført, går jeg nærmere inn på i avsnitt 2.5. Først vil jeg nå kort presentere hovedtemaene fra oppdragsprosjektet, som lå til grunn for planleggingen av datainnsamlingen.

2.4 Hovedtema i oppdragsprosjektet

For oppdragsprosjektet ble studien organisert rundt fire hovedtema, med det overordnede metodiske grep at vi tok utgangspunkt i bostøttesaksbehandlerens synsvinkel. Nedenfor presenterer vi kort hver av de fire temaene.

2.4.1 Politisk forankring av bostøtteordningen

For kommunen er bostøtteordningen på den ene siden en forvaltningsoppgave de er pålagt gjennom lovgivningen, og på den annen side et statlig bidrag for å hjelpe vanskeligstilte i kommunen. Økonomisk sett har kommunen fordel av at alle som har krav på bostøtte faktisk søker om støtte. Gjennom å se på saksbehandlerens arbeidsvilkår og

samhandling med de ansvarlige for andre boligsosiale tiltak belyser vi hvilken plass bostøtten er gitt i kommunenes boligsosiale tenkning. Saksbehandlerne forhold til kommunens eventuelle boligsosiale plan sier noe om nærheten mellom planlegging og praksis på dette området.

2.4.2 Kommunal organisering og ressursbruk

Bostøttearbeidet er organisert på ulike måter i ulike kommuner, avhengig av kommunestørrelse og generell organisasjonsmodell. Hvordan bostøttearbeidet og arbeidet med andre boligrettede tiltak er plassert i organisasjonen kan ha konsekvenser for samordningen mellom ulike virkemidler og hvilke synsvinkler som blir styrende for arbeidet med bostøtten.

2.4.3 Forholdet mellom kommunal og statlig bostøtte og bostøttens samspill med andre boligpolitiske virkemidler

Kommunene innretter sin boligsosiale politikk i forhold til hvilke problemer de oppfatter å ha. Studien tar opp hvilken plass de ser for bostøtten i forhold til de øvrige virkemidler, og hvilke grep som tas for å sikre en hensiktsmessig samordning.

Kommunen kan gjennom ulike tiltak medvirke til at vanskeligstilte skaffes boliger og kommer i en posisjon der det er aktuelt å søke bostøtte. Tildeling av kommunalt disponerte utleieboliger og husleiefastsettelse i disse kan i større eller mindre grad innrettes i forhold til det som kreves for å utløse bostøtte til beboerne. Vi diskuterer kommunenes praksis og bevissthet om bostøtten i denne sammenhengen.

En del kommuner har funnet det formålstjenlig å ha en egen kommunal bostøtteordning ved siden den statlige. Vi presenterer eksempler på hvordan kommunene supplerer og samordner den statlige bostøtteordningen med en kommunal ordning.

De fleste kommunene benytter seg av Husbankens tilbud om startlån til videre utlån til vanskeligstilte og boligtilskudd som kan brukes til å delfinansiere anskaffelse eller utbedring av bolig. Problemstillingen for oss er i første rekke hvorvidt og hvordan bostøtten kan utnyttes som et supplement for å redusere boligutgiftene i slike tilfeller.

For vanskeligstilte generelt er økonomisk sosialhjelp fra kommunen det endelige sikkerhetsnettet. Både kommunal bostøtte og sosialhjelp til dekning av boligutgifter kan gi grunnlag for såkalt transport av bostøtte, det vil si at støtten utbetales til kommunen til dekning av andre ytelser kommunen har gitt til samme formål. Vi fokuserer på samordningen av bostøtte og sosialhjelp, og saksbehandlerne syn på nytten av å ta transport i bostøtten.

2.4.4 Saksbehandlerne oppfatning av regelverket i seg selv og regelverket i relasjon til de gruppene som har behov for hjelp

Saksbehandlerne i kommunene kan bedre enn mange andre se hvilke konsekvenser ulike sider ved regelverket får for den enkelte søker, og har dermed en særlig viktig bakgrunn for å vurdere det kritisk. For det første handler det om hvorvidt de anser at bostøtten treffer de brukerne den burde treffe, og for det andre handler det om eventuelle problemer knyttet til praktiseringen av regelverket og informasjon fra Husbanken til publikum, samt den oppfølging og støtte som Husbankens regionkontorer gir til de kommunale saksbehandlerne.

2.5 Design

Prosjektet er gjennomført som en caseundersøkelse i 18 kommuner. I tråd med forutsetningene for prosjektet har studien hele vegen tatt utgangspunkt i saksbehandlerne. Det er disse som har vært våre primære informanter, men i noen tilfelle er også andre i kommunen intervjuet. I de fleste kommunene er alle intervjuer gjort per telefon, men i noen få tilfelle har vi hatt møter med saksbehandlere og andre ute i kommunene.

Vi har først og fremst ønsket å kartlegge de kommunale saksbehandlerne erfaringer med, vurderinger av og synspunkter på bostøtten slik den framtrer i dag, og slik den virker inn i den enkelte kommunes situasjon. Vi har dessuten lagt vekt på å få fram idéer og forslag til endringer som springer fram av kommunenes erfaringer.

Undersøkelsen er forutsatt å være av eksplorativ art, og vi har tilstrebet bredde i utvalget av kommuner for å belyse flest mulig interessante aspekter og situasjoner. I arbeidet for å plukke ut våre 18 case, har vi blant annet brukt utvalgte data fra KOSTRA⁹, Husbankens statistikker over bruk av startlån, boligtilskudd og bostøtte, og opplysninger om forvaltningsstruktur fra kommunenøkkel (2005) (Se referanser for disse i litteraturlisten). Vi henvendte oss også til Husbankens regionkontorer med spørsmål om å anbefale kommuner som kunne ventes å bidra med interessante erfaringer eller veloverveide synspunkter.

⁹ KOMMUNE-STAT-RApportering er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og forvaltes av Statistisk Sentralbyrå

I utgangspunktet ønsket vi å spre kommuneutvalget etter størrelse, slik at vi valgte 6 store byer, 4 kommuner mellom 20 000 og 40 000 innbyggere, 3 mellom 10 000 og 20 000 innbyggere, og 5 under 10 000 innbyggere. Vi har forsøkt å få en rimelig geografisk spredning og påsett at vi hadde med noen kommuner fra alle Husbankens regioner.

Fra KOSTRA har vi tatt utgangspunkt i informasjon om antall husstander som mottar bostøtte, og antall mottakere av sosialhjelp. Disse antallene er sett i forhold til folketall, og slik er kommunene rangert etter antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere, og antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. Fire hovedsituasjoner kan beskrives ved disse tallene:

- kommuner som har mange bostøttemottakere og mange sosialhjelpsmottakere
- kommuner som har mange bostøttemottakere men få sosialhjelpsmottakere
- kommuner som har få bostøttemottakere men mange sosialhjelpsmottakere
- kommuner som har få bostøttemottakere og få sosialhjelpsmottakere

Skjematisk kan man tenke seg at situasjon 1 og 4 representerer motpoler i forhold til misforhold mellom inntekter og bostøtte i befolkningen, mens situasjon 2 og 3 representerer en motsetning i forhold til om slike misforhold håndteres med bostøtte eller sosialhjelp. Alle disse 4 posisjonene er representert i kommuneutvalget, men vi har lagt sterkere vekt på kommuner der bruken av bostøtte og sosialhjelp er høy enn der den er lav.

31 kommuner ytte i følge KOSTRA kommunal bostøtte til en eller flere husstander i 2005. Det ligger interessante problemstillinger knyttet så vel til avgjørelsen om å ha kommunal bostøtteordning som til den eventuelle praktiske samordningen med statlig bostøtte. Vi har inkludert 8 kommuner som har kommunal bostøtteordning i vårt utvalg. I tillegg viste det seg at én av de øvrige planlegger å innføre det.

For å sikre at det forelå erfaringer med samspillet mellom bostøtte, startlån og boligtilskudd til etablering, sørget vi også for å velge en del kommuner som i følge Husbankens statistikk hadde tildelt boligtilskudd til etablering til enkeltpersoner i løpet av 2005.

Våre 18 kommuner er plukket ut gjennom en avveining mellom alle disse hensynene og praktiske forhold rundt intervjuingen. De er differensiert i størrelse og spredt ut over hele landet. Vi har valgt mange kommuner med kommunale bostøtteordninger og mange større byer, og har videre en overvekt av kommuner med mange bostøttesøkere og mange mottakere av sosialhjelp.

2.5.1 Intervjuing

Siri Nørve som prosjektleder for Norsk institutt for by- og regionforskning hadde i gjennomføringsfasen først og fremst en rolle som veileder- og kvalitetssikrer. Jeg utarbeidet en intervjuguide for saksbehandlere og én for samtaler med sosialsjefer (Se vedlegg 2). Med disse som utgangspunkt gjennomførte vi i fellesskap pilotintervjuer med saksbehandler og sosialsjef i casekommune 14. På bakgrunn av disse intervjuene ble intervjuguidene noe revidert. Resten av intervjuene ble utført av meg i løpet av september og oktober 2006, med unntak av casekommune 13, 16 og 17. I disse kommunene gjorde Siri Nørve intervjuene.

Denne arbeidsdelingen ble valgt av hensyn til oppdragsgivers krav til framdrift, og i håp om å kunne utløse synergieffekter ved å samordne datainnsamlingen med et annet samtidig pågående prosjekt. Det ville i så fall vært snakk om å reise til de tre kommunene for å intervjuer for begge prosjektene. Vårt prosjekt hadde ikke selv noe budsjett for reiser. Ut over høsten ble det klart at det av hensyn til framdriften ikke lot seg gjøre i praksis å samordne datainnsamlingen slik som forutsatt. (Det andre prosjektet hadde behov for og anledning til å legge datainnsamlingen senere på høsten enn vi kunne.) Av den grunn ble også disse intervjuene til slutt utført per telefon. De er noe "tynnere" gjengitt i datamaterialet enn de øvrige, og brukes av den grunn hovedsaklig som supplerende informasjon i analysen i denne oppgaven. I Oslo og case 11 (som lå innenfor en rimelig avstand fra Oslo) besøkte jeg imidlertid kommunen og intervjuet informantene ansikt til ansikt. De øvrige intervjuene ble gjort per telefon. Alle intervjuene ble gjort uten opptaksutstyr, men med fyldige notater som ble renskrevet snarest mulig i etterkant. Vi møtte stor velvilje alle steder vi henvendte oss. Ingen nektet å svare, og de fleste ga fyldige svar. Intervjuguidene ble brukt som startpunkter for samtale og huskelister for intervjueren, men ble bare løselig fulgt i de mange tilfellene der samtalen utviklet seg på informantens initiativ.

Hvert enkelt case er kort beskrevet i vedlegg 1.

3 Teoretiske rammeverk for forståelse av kommunenes bostøttearbeid

I dette kapittelet skal jeg presentere de viktigste begrepene og teoribidragene som jeg vil bruke som utgangspunkt for å diskutere kommunenes bostøttearbeid. Først diskuterer jeg begrepene skjønn og rettigheter, primært med utgangspunkt i Fossetøl (2005). Deretter presenterer jeg kort fire modeller av offentlig forvaltning, tre av hvilke bygger på hverandre. Først minner jeg kort om Max Webers byråkratiteori, som ligger under nesten alle andres tankegang om offentlig forvaltning og organisasjoner overhodet. Deretter presenterer jeg Michael Lipskys framstilling av "bakkebyråkratiet" (Lipsky 1980), som er den mest kjente redegjørelsen for begrepet Lipsky lanserte midt på 1970-tallet. Ivar Bleiklie (1997) tar utgangspunkt i blant andre Lipsky og fører begrepene videre med sin identifisering av ulike serviceregimer som jeg refererer deretter. Til slutt vil jeg kort gjøre rede for Harald Baldersheim og Håkon Bøs skille mellom ulike forvaltningskulturer i kommunenes arbeidsmiljø. Diskusjonen av rettigheter og skjønn konkretiseres i bostøttesammenheng i kapittel 6. I kapittel 7 drøfter jeg organisering av og arbeid med bostøtte i lys av de ovenfor nevnte teoribidragene.

3.1 Om begrepsparet skjønn og rettighet

Både i juridisk og sosiologisk forskning har skjønnsbaserte ytelser ofte blitt presentert som et alternativ eller en motsetning til rettigheter. Fossetøl (2005) oppsummerer flere tradisjoner og flere andre forfattere i så måte, og viser hvordan spørsmålsstillingen knytter an til grunnleggende problemstillinger om demokrati, styring og forvaltningens legitimitet.

Fossetøl viser til følgende rettsvitenskapelige definisjon av skjønn (discretion):

"A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction."

(Davies 1969, gjengitt etter Fossetøl 2005 s. 4)

Skjønnen er dermed det beslutningstakeren fyller ut med der en beslutning ikke er entydig fastlagt av utenfra gitte krav og bestemmelser. Når dette inntreffer kan det fra et rettsvitenskapelig ståsted sees som en trussel mot rettssikkerheten fordi forvaltningen, gjerne på lavt nivå og gjerne uten juridisk kompetanse, får anledning til å fylle ut

lovgivningen og dermed overta noe av lovgiverrollen. I en slik forståelse, sier Fossetøl med fortsatt henvisning til Davies, er skjønn og regler konkurrerende prinsipper. Skjønn forbindes med vilkårlighet og urettferdighet, og bør begrenses mest mulig. For den senere diskusjonen her, er det imidlertid et poeng å merke seg at Davies tar utgangspunkt i den *faktiske* grensen for beslutningstakerens makt ("...the effective limits on his power..."). Det betydningsfulle er hva som blir utfallet av prosessen. En saksbehandler kan tenkes å tøye eller sette seg ut over regelverket, og altså i praksis utvide sitt eget handlingsrom. Med mindre dette i praksis møtes av effektive sanksjoner fra organisasjonen slik at tilfellene blir å betrakte som unntaksvise avvik, er det dette større rommet for skjønn vi i praksis må forholde oss til. Det samme gjelder dersom en arbeidsplass har etablert praktiske normer som tildeler medarbeideren et større handlingsrom enn hva de formelle reglene foreskriver.

3.1.1 Uformelle regler

I den rettsviteskaplige tradisjonen framstår det som et særlig aspekt av problemet at denne myndigheten til å etablere lovgivningens praktiske effekt overlates til personer uten juridisk utdanning. Fossetøl viser til at Eckhoff og Graver (1991) legger vekt på juristenes trening i å avveie mellom flere rettskilder, som lover, forskrifter, tidligere avgjørelser, og konkrete hensyn til konsekvenser. Andre profesjoner, og særlig de som ikke er spesialisert innen noe enkelt felt, så som sosionomer, mangler i følge Eckhoff og Graver denne treningen i systematisk avveining. De vil når det kreves hurtige beslutninger være tilbøyelige til å erstatte den konkrete avveiningen med hjemmelagde regler (Eckhoff og Graver 1991, gjengitt etter Fossetøl 2005 s. 10).

Bull (1980) skiller mellom skjønn utøvet av den enkelte tjenesteyter (officer discretion), og av kontoret (agency discretion). Dette gir til en viss grad et svar på Eckhoff og Gravers bekymring for at skjønn under press ville kunne bli erstattet med hjemmelagde regler. Agency discretion vil ha et slikt preg, i det et kontor eller en etat etablerer en praksis som den holder seg til framfor å gjøre vurderingene på fritt grunnlag i hvert enkelt tilfelle. Bull tenker på dette som et resultat av en intern debatt eller en klar beslutning, " – Denne typen saker skal håndteres slik". Man kan imidlertid også tenke seg at en lokal uformell retningslinje vokser fram som en oppsummert erfaring eller konstatering av tidligere avgjørelser, " - slik pleier vi å gjøre det". Dette siste kan sees som en lokal rettferdighetsgaranti; at tidligere avgjørelser i liknende saker trekkes inn, tilsvarer domstolenes bruk av rettspraksis. Det problematiske i alle slike sammenhenger knytter seg

til identifiseringen av hva som er sammenliknbart og betinger likebehandling, og hva som ikke er det og krever individuell behandling.

Bull skiller også mellom ”judgement” som betegner skjønn i prosessen med å anvende regler på konkrete situasjoner, og ”discretion” som betegner skjønn i prosessen med å velge tiltak for ekstraordinære situasjoner som betinger unntak fra regler. Bulls artikkel oppsummerer en langvarig debatt fra Storbritannia, knyttet til en kritisk utredning vedrørende ”Supplementary Benefits”, som fra 1966 til 1988 var en betegnelse på økonomiske tilleggsytelser i britenes svært regelbundne sosialhjelpssystem. Disse ytelsene var skjønnbasert i den forstand at de ble tildelt etter vurdering, men likevel relatert til et omfattende regelverk som spesifiserte hva det kunne gis støtte til og under hvilke omstendigheter. Dermed vil ikke den forståelsen av skjønn som han legger til grunn fullt ut dekke situasjoner der skjønn utøves på relativt fritt grunnlag og reglene primært foreskriver hvilke problemer som må løses. Nordahl (2006) utvider Bulls skjema med en tredje situasjon; der skjønnavgjørelsen treffes i fravær av dekkende regler. Dette er i hennes kontekst en unntakspreget situasjon i forbindelse med planmyndigheters behandling av private utbyggingsplaner. I forhold til skjønnbaserte velferdsordninger for eksempel etter lov om sosiale tjenester med tilhørende forskrifter, fremstår dette mer som den normale situasjonen.

3.1.2 Redskapsbyråkrati og faglig skjønn

De første tiårene etter 2. verdenskrig ble preget av framveksten av en sterk, styrende stat og en i stadig større omfang tjenesteytende offentlig forvaltning. Forvaltningen ble i økende grad politisert, det vil si at forvaltningen ble omdannet eksternt og internt for å gjøre den til et bedre egnet redskap for politisk styring og reform. Dette førte i følge Fossetøl, som igjen viser til Grønlie og Haaland (1999), at et tradisjonelt byråkrati med fokus på ”...forvaltning, fortolkning av regler, enkeltsakshåndtering og trinnvis hierarkisk saksbehandling” (Fossetøl 2005 s.7), ble omdannet til et *redskapsbyråkrati*. Målet for dette var utøvelse av politikk gjennom planlegging og utredning. Her fikk byråkratens fagkunnskap og det faglige skjønn en ny rolle. Det ble behov for nye fagkompetanser i statsforvaltningen, i tillegg til og i stedet for den juridiske som tidligere var dominerende. Samtidig med at forvaltningen fikk oppgaver på nye felt gjennom en ytre politisering av samfunnet og den politiske ledelsen av sentralforvaltningen ble styrket, ble forvaltningen bemannet med fageksperter som skulle konkretisere og iverksette politiske mål, og ikke bare dedusere konsekvenser av folkevalgte vedtak. Dette ga et skifte i forvaltningen fra et

”subsumerende administrativt skjønn¹⁰” over mot et faglig i betydningen profesjonsbasert og for en stor del samfunnsvitenskapelig fundert skjønn. Hatland (2003) beskriver, med referanse særlig til ytelser etter lov om sosial omsorg, hvordan det profesjonelle / faglige skjønnet også har overtatt som prinsipp for mange avgjørelser som tidligere kunne bli fattet gjennom lekmannsskjønn i lokalpolitiske nemnder.

3.1.3 Endret fokus på rettigheter

Med disse prosessene ble også rettsikkerhet i forhold til forvaltningens avgjørelser et tema med nye problemstillinger. Mens borgernes rettigheter i forhold til staten tidligere hadde vært negativt definert, som rett til fravær av inngrep, kom det etter hvert et økt fokus på positivt formulerte rettigheter, det vil si rett til bestemte ytelser fra det offentlige. Fossestøl viser til blant andre Aksel Hatland (1993) og David Roland Doublet (1995) når det gjelder denne utviklingen. I følge Fossestøl ser Doublet det slik at staten utvikler seg fra å være en garantist for (liberale frihets-)rettigheter til å bli en distributør av (velferds-)rettigheter, som sørger for tilgang til goder.

Fossestøl gjengir med utgangspunkt i Kjønstad og Syse (2001) fem vilkår for at noe skal kunne kalles en rettighet fra en rettsvitenskapelig synsvinkel. For det første må lovhjemmelen uttrykke at det er snakk om en relasjon av rett og plikt. For det andre må det brukes klar og konsis språkbruk når det angis art og kvalitet på det som skal ytes, og hvilke vilkår som skal fylles for å motta ytelsen. For det tredje må ytelsen være uavhengig av debtors, altså yterens, ressurser. For det fjerde må det gjelde visse rettsikkerhetsregler i tilknytning til tildelingen, så som adgang til å klage, og endelig må det være mulig med i hvert fall en begrenset overprøving fra domstolene. Med unntak av folketrygden er det imidlertid ikke mange, om noen, sosiale velferdsrettigheter som tilfredsstillende alle disse kravene. Det kan derfor ofte være snakk om svakere rettigheter, hvor man har krav på å få konkurrere om knappe ressurser eller ”rett til rasjonerte ytelser” (Eskeland 1986, etter Fossestøl 2005 s. 17).

Lorentzen (2005) understreker at skjønn og regelverk ikke må forstås som en dikotomi, men heller som endepunktene for samme dimensjon. I følge henne kan skjønnsutøvelse deles i tre separate avgjørelser:

1. Hvilke hensyn skal telle med i vurderingen?

¹⁰ I følge Fossestøl (2005 s. 23 – 24) skjønn bygd på tradisjonelle byråkratiske saksbehandlingsregler der

2. Hvordan skal hensynene operasjonaliseres?
3. Hvordan skal hensynene avveies mot hverandre?

I alle disse tre henseende kan iverksetteren ha varierende spillerom, fra full frihet til vurdering, til en situasjon der alt er foreskrevet i detalj. Aksel Hatland (2003) påpeker at nivået på selve ytelsen ikke har noen logisk nødvendig sammenheng med tildelingsmåten, selv om "...erfaringene fra det 20. århundre peker i retning av at rettighetspregede ytelser tenderer til å bli mer sjenerøse enn skjønnspregede" (ibid.). Hatland understreker imidlertid at erfaringen ikke nødvendigvis kan brukes som prediksjon for fremtiden og viser til Storbritannia som et eksempel på et regelstyrt sosialhjelpssystem som likevel er mer restriktivt enn det norske.

3.2 Noen teoretiske synsvinkler på offentlig forvaltning

Bostøttesystemets førstelinje er de kommunale saksbehandlerne. Men bostøttesystemet er ikke kommunalt, all formell styring av bostøtten ligger hos sentrale instanser; Stortinget, kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Dette er et vesentlig aspekt ved bostøttearbeidet, som kan tenkes å ha betydning for hvordan arbeidet organiseres eller integreres i den øvrige kommunale virksomhet. Med vårt utgangspunkt i saksbehandlerens praksis, har vi allerede antatt en individorientert tilnærming. Det kunne i og for seg også være betimelig å spørre hvilken rolle kommunen som sådan har. En hver saksbehandler i en hver kommune arbeider i en organisasjonsmessig kontekst. Denne konteksten utgjør en del av bakgrunnen og premissene for arbeidet, og har i kraft av det en påvirkning på det. Organisasjonsteorien tilbyr rikelige verktøy for å analysere de formelle strukturenes håndtering av dette. Stikkord er styring og kontroll, og organisasjonens mekanismer for å bringe virksomhetens resultater i overensstemmelse med intensjonene. Denne gangen legger vi vekten på saksbehandlerens perspektiv, der det viktige er hvordan den organisatoriske konteksten framtrer som medarbeiderens arbeidsvilkår.

Nedenfor presenteres kort fire modeller som kan bidra til innsikt ved studier av den offentlige førstelinjen.

formålet var å avgjøre om oppstilte kriterier for tildeling eller utmåling av ytelser var oppfylt.

3.2.1 Makt knyttet til posisjonen, ikke til personen

Det klassiske utgangspunktet for studier av offentlig forvaltning er Max Webers beskrivelse av byråkratiet, som i følge ham var den reneste form av legalt herredømme (Weber 1982). Han så i den moderne statsforvaltningen et nøye regulert system der makten var knyttet til embeter og kompetansen i betydningen område for utøvelse av myndighet var fastlagt i lover og regler. Forvaltningen er profesjonalisert, og reglene for rekruttering sikrer embetsmennesenes kompetanse i betydningen utdannelsesbakgrunn. I Webers idealtypiske byråkrati er avgjørelsene i størst mulig grad bestemt ut fra allmenne rasjonelle regler, og i den grad disse ikke dekker alle omstendigheter, ut fra saklige betraktninger (ibid. s. 92). Dermed er tidligere tiders personbundne herredømme erstattet med et rasjonelt system som henter sin legitimitet fra rasjonaliteten. Regelstyringen avstedkommer rettferdighet, og systemet garanterer kvaliteten av de beslutninger som tas. Byråkratiet er hierarkisk organisert, slik at underordnede rekrutteres, instrueres, og kontrolleres av overordnede.

3.2.2 Makt knyttet til interaksjonen mer enn til posisjonen

Michael Lipskys studie *Street-level Bureaucracy* (Lipsky 1980) er en av de mest sentrale referansene i studier av den publikumsnære offentlige forvaltningen. Han stiller mot Webers idealtipe av et upersonlig byråkrati nettopp en erkjennelse av den menneskelige relasjonen som oppstår mellom bruker og saksbehandler, og argumenterer for å lete etter individet, å sette fokus på hvordan enkeltmennesker så vel på bruker- som saksbehandlersiden av byråkratiet påvirkes av myndigheters og organisasjoners handlinger, og hvordan individers handlinger påvirker og eventuelt reproducerer politikken. Han ser offentlig (praktisk) politikk ikke primært som resultat av sentraliserte avgjørelser hos lovgivere og sjefer, men påpeker at mye av den egentlige politikken skapes i det daglige arbeidet i forvaltning og tjenesteproduksjon, i møtene og kontroversene med publikum. På ett nivå er Lipskys argument trivielt – hva en saksbehandler sier når en person kommer inn på kontoret eller bort til skranken er i siste instans vedkommendes eget valg. Serviceerklæringer, målformuleringer eller lovvedtak kan ikke forandre det. Dette er en synsvinkel som lett blir lite framtrædende i tradisjonelle organisasjonsteoretiske arbeider, der fokus helst ligger på de strukturelle kreftene som kanskje virker gjennom individuelle handlinger, men som styrer dem på et makronivå og sørger for at organisasjonen som system følger en overindividuell logikk. Da blir det, i tråd med Webers forståelse av styring ovenfra og ned, mer sentralt hvilke mekanismer som ivaretar organisasjonens

behov for styring og fører til at organisasjonens praksis er i overensstemmelse med beslutninger som fattes på organisasjonens vegne.

Lipsky innfører begrepet ”bakkebyråkratier” (”Street Level Bureaucracies”), som han definerer slik:

”These are the schools, police and welfare departments, lower courts, legal service offices, and other agencies whose workers interact with, and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions.”

(Lipsky 1980 p. xi)

Lipsky hevder at det er i bakkebyråkratenes handlinger, og i deres tilpasning til sin konkrete arbeidssituasjon og de daglige utfordringene, at vi finner nøkkelen til å forstå det som realiseres som forvaltningens (organisasjonens) politikk. For publikum som møter forvaltningen primært gjennom de offentlige publikumsbehandlingene, er det bakkebyråkratene som *er* forvaltningen. Forvaltningens politikk *er* det bakkebyråkratene presenterer, og det primære studieobjektet må være hva som betinger utformingen av denne politikken. Lipskys svar på dette er at det er to interaksjoner som griper inn i hverandre. For det ene er relasjonen mellom bakkebyråkraten og brukerne sentral slik vi har diskutert ovenfor. I tillegg er det nødvendig å problematisere relasjonen mellom bakkebyråkratene og deres egen organisasjon og ledelsen de er underlagt. Den praktiske politikken som publikum opplever, skapes av bakkebyråkratene, men de arbeider ikke i et vakuum. I de fleste sammenhenger vil virksomheten på bakkeplan være regulert av overordnede og retningsgivende beslutninger som er fattet på et høyere nivå i organisasjonen. Behovet for kontekstuell avveining og konkretisering av disse retningslinjene gjør imidlertid at man ikke kan ta for gitt hvilket forhold som råder mellom overordnede beslutninger, ledere som søker å gjennomføre disse, førstelinjemedarbeiderne og de konkrete beslutningene de tar. Lipsky beskriver denne interaksjonen mellom bakkebyråkratene og deres ledere som det andre hovedelementet i grunnlaget for bakkebyråkratiets beslutninger.

3.2.2.1 Kontekstuelle forutsetninger

Lipsky påpeker 5 trekk ved bakkebyråkratenes arbeidssituasjon som han oppfatter som alminnelige om ikke nødvendigvis uunngåelige. De ligger imidlertid som grunnleggende premisser for hans videre resonnement (ibid. s.27 – 28):

1. Tilgjengelige ressurser er alltid for små i forhold til de oppgaver som skal løses
2. Etterspørselen etter tjenester vil øke til den tilsvarer tilbudet
3. Virksomhetenes mål er tvetydige, vage eller selvmotsigende
4. Måloppnåelse er vanskelig om ikke umulig å måle
5. Klientene er i hovedsak ikke i den posisjonen frivillig, derfor er de vanligvis heller ikke en referansegruppe for byråkratiet

Med et historisk utgangspunkt i USA på 1970-tallet beskriver Lipsky en vedvarende uoverensstemmelse mellom de grensene organisasjonens ressurstilgang setter for ytelsene overfor publikum, det tjenestenivået bakkebyråkratene ønsker å yte, og den etterspørselen publikum vil kunne framvise. Det mener han først og fremst skyldes at publikum har en umettelig appetitt på gratis goder som offentlige tjenester er. Han viser til eksempler fra amerikansk forskning, der økt tilgjengelighet til offentlige tjenester gjennom desentralisering av administrasjonen førte til en mangedobling av antall saker, samtidig som spørsmålsstillingene i de fleste sakene var like reelle og velbegrunnet som tidligere. Teknologisk utvikling, mener Lipsky, fører til at forventningene til hva helsevesenet skal yte øker over tid, politiet forutsettes å gripe inn overfor nye former for kriminalitet uten at det nødvendigvis blir mindre av de gamle formene.

De som søker seg til et arbeid i forvaltningens førstelinje, hevder Lipsky, gjør det i hvert fall delvis ut fra et engasjement for mottakerne av de tjenestene som kan og skal ytes, og en erkjennelse av nytten for samfunnet i den rollen de skal fylle. En virkelighet av store saksmengder og utilstrekkelige ressurser fører til at noen snart blir utbrent eller slutter og finner en annen type arbeid. Men andre tilpasser seg premissene og avfinder seg med å gi brukerne den "...beste [service] som kan ytes under de rådende omstendigheter" (ibid. pp. xii,xiii, min oversettelse).

3.2.2.2 Konfliktperspektiv

Lipsky mener relasjonen mellom bakkebyråkratene og deres overordnede må forstås i et konfliktperspektiv. Det eksisterer i følge ham en klar interessekonflikt: "At the very least, workers have an interest in minimizing the dangers and discomforts of the job and maximizing income and personal gratification" (ibid., p. 18). Han mener dessuten at det er sannsynlighet for større uoverensstemmelser. Han mener kombinasjonen av store saksmengder og inadekvate ressurser fører til et vedvarende behov hos bakkebyråkratene for snarveier og håndteringsteknikker som ofte ikke er sanksjonert av noen ledelse, men

likevel helt nødvendige. Organisasjonens ledelse vil styre i henhold til organisasjonens mål ("Agency objectives"), mens bakkebyråkratene vil ønske å arbeide i henhold til egne preferanser og de av organisasjonens mål som det stilles klare sanksjoner bak.

Bakkebyråkrater antas å kunne og ville overprøve legitimiteten i pålegg som gis, dvs. de vil bare implementere pålegg de er enige i. Bakkebyråkratene skal videre være interessert i å opprettholde sin egen autonomi og spillerommet for skjønn. Ledere vil typisk prøve å innskrenke saksbehandlernes autonomi for å oppnå bestemte resultater (kfr. Davies vurderinger av skjønn), men nedenfra kan dette oppfattes som illegitimt.

Bakkebyråkratenes profesjonelle status og tradisjoner tilsier at de skal ha stor grad av autonomi og nettopp utøve skjønn. Men deres byråkratiske status, sier Lipsky, forutsetter at de også skal etterkomme instruksjer fra ledere.

3.2.2.3 *Diskusjon av Lipskys perspektiver*

Lipsky fastholder at profesjonsutøverne per definisjon har stort spillerom og at de i liten grad kan kontrolleres ovenfra, samtidig som de heller ikke granskes kritisk av brukerne, ikke minst fordi brukerne ofte ikke har valgt frivillig å forholde seg til den offentlige tjenesteyteren. Men etter sine studier av brukermedvirkning konstaterer Alm Andreassen (2004)– mer enn 20 år senere og i en annen verdensdel - at det nå kan se ut som brukerne gjennom organisering er i ferd med å bli en referansegruppe for bakkebyråkratene. Det er i det hele tatt mange sider ved Lipskys framstilling av bakkebyråkratene som kan trenge kontekstualisering og jevnlig kontroll mot empirien. Det synes ikke åpenbart at dynamikken knyttet til styringsproblematikk ved amerikanske sosialkontorer på 1970-tallet i alle deler skal stemme overens med det man finner i skandinaviske velferdsetater i det 21. århundre¹¹. De forutsetningene Lipsky gjør om konfliktnivået mellom bakkebyråkrater og ledere, ville om de fortsatt skulle holde, måtte innebære at bestrebelser på å forbedre arbeidsmiljøet ikke kan ha hatt noen effekt, og egentlig er organisasjonene og lederne fremmed. Det synes uten videre rimelig å forutsette at noe er lært og utviklet gjennom mer enn 20 år med blant annet kunnskap om Lipskys teorier. Det betyr likevel ikke at det ikke fortsatt kan være en reell motsetning mellom de ytterste iverksetterne av offentlig politikk og deres ledere, for eksempel når det gjelder

¹¹ Men Vike m. fl. (2002) presenterer rimelig ny norsk empiri som langt på vei tegner det samme ytre bildet av knapphet.

ledergitte føringer på skjønnsvurderinger eller håndteringen av budsjettkriser (Vike m.fl. 2002).

Enkelte av Lipskys hovedpoenger framstår likevel som allment akseptert, og blir i liten grad debattert. Selve observasjonen av at bakkebyråkratene i en del sammenhenger er dem som realiserer den offentlige politikken, og at politikken derigjennom ikke er noe annet enn det bakkebyråkratene gjør den til, synes ukontroversiell men nyttig. Av dette følger også langt på vei den interaksjonistiske tilnærmingen til møtet mellom bruker og forvaltning. Selve bakkebyråkrat-begrepet er også retorisk attraktivt og gir umiddelbare assosiasjoner som synes hensiktsmessige. Det inneholder en meningsfull avgrensning av en arena og en interessant fokusering av dialogen bruker – forvaltning. Hvorvidt begrepet også må bære med seg de omfattende forutsetningene Lipsky legger til grunn, og den logikken han fastholder at bakkebyråkratene følger, skal jeg komme tilbake til i kapittel 7.

3.2.3 Ulike regimer som konsekvens av maktforhold

Ivar Bleiklie (1997) følger Lipsky i å sette fokus på relasjonen mellom saksbehandler og bruker, og analyserer den blant annet med utgangspunkt i hvilke hindringer brukeren må forsere for å oppnå en tjeneste. Disse omfatter å identifisere eget problem, å kontakte (riktig) hjelpeinstans, og å samhandle med instansens representant(er). For studiet av relasjonen mellom bruker / mottaker og hjelper / saksbehandler framholder Bleiklie at et individorientert begrepsapparat av rolle, norm og forventning er hensiktsmessig. I tillegg mener han som Lipsky at man må ta i betraktning relasjonen mellom førstelinjen og ledelsen, og at denne dimensjonen best behandles organisasjonsteoretisk. Med dette som grunnlag går Bleiklie inn i sitt empiriske materiale. Det består av to inngående casestudier, den ene av virksomheten i et større boligkontor på 2. halvdel av 1970-tallet, og den andre av en psykiatrisk rehabiliteringsklinikk for rusmisbrukere. Bleiklie kommer i analysen av klinikken fram til at relasjoner mellom de ansatte der spiller en vesentlig rolle for de løpende beslutningene som fattes. På grunnlag av dette skisserer han en teori om *serviceregimer*. Han lar dette begrepet betegne ”*the constellation of client-official relationships and types of political steering that affects the decision behavior of the officials of a given public service*” (Bleiklie 1997 s. 191). Bleiklie supplerer så Lipskys to dimensjoner med en tredje, der vekten ligger på de før nevnte kollegiale relasjonene. Ut fra dette mener han å kunne identifisere tre ulike typer serviceregimer, knyttet til hvilken av disse relasjonene som har den dominerende innvirkning på de beslutningene som tas på bakkebyråkrat-nivå.

Organisasjoner eller situasjoner der den primære og styrende relasjonen er mellom førstelinjemedarbeiderne og deres organisatoriske ledelse, som i tradisjonelle weberianske byråkratier, kaller Bleiklie for *servicebyråkratier*. Der relasjonen mellom ansatte og publikum er det dominerende premiss for de beslutningene som tas, mener Bleiklie man kan snakke om *servicearenaer*. Den tredje type regime, som i stor grad preges av at premissene for beslutninger er knyttet til relasjoner mellom kolleger, betegner han som *servicefelleskap* (*service communities*).

Servicebyråkratiene er tradisjonelle ovenfrastyrt organisasjoner der de innebygde styringsmekanismene som kontroll- og belønningssystemer betinger medarbeidernes handlinger, og fører til at de søker å iverksette organisasjonens (ledelsens) erklærte mål. Som eksempel på en slik organisasjon innen offentlig forvaltning viser Bleiklie til Peter Blau (1963) som studerte et arbeidsformidlingskontor og en avdeling av en føderal tilsynsmyndighet i USA. Blau fant at endringer i systemet for produktivitetmåling førte til at førstelinjemedarbeiderne i arbeidsformidlingskontoret la om sin praksis i henhold til systemet. Da det ble påvist at tilpasningen hadde noen negative konsekvenser i form av at enkelte vanskelige klienter raskt ble oppgitt uten at de hadde fått arbeid, ble dette møtt med tilpasninger i målesystemet. Slik ble målesystemet et styringssystem. En konsekvens av dette var intern konkurranse og liten vilje til samarbeid mellom medarbeiderne. Dette gikk ut over en vanskelig klientgruppe som var avhengig av samarbeid mellom ulike saksbehandlere (funksjonshemmede klienter), men det ble etablert uformelle rutiner som likevel sikret nødvendig samarbeid. I det store og hele fungerte denne arbeidsformidlingen i følge Bleiklie som en hierarkisk organisasjon der mål som ble satt av overordnede ble forsøkt virkeliggjort av de underordnede, om enn med varierende suksess.

Servicefelleskapene er først og fremst preget av at medarbeiderne har en sterk innflytelse, og gjerne ekspertisebasert avgjørelsesmyndighet. Den faglige ekspertisen er avgjørende i hele styringen av organisasjonen, og brukernes forhandlingsposisjon er relativt svak. Servicefelleskapets medarbeidere har dermed en relativt uavhengig stilling både i forhold til overordnet ledelse og brukere. De har stor frihet til selv å definere sine problemstillinger, mål og arbeidsmetoder. Bleiklies egen studie av rehabiliteringsklinikken for rusmisbrukere tjener som eksempel på en slik organisasjon. Han framholder at en konsekvens av et slikt regime (eller kanskje like gjerne et av vilkårene for det) er at tjenesteyterne får en betydelig makt over brukerne, som langt på veg er prisgitt tjenesteyternes valg med hensyn til hvordan de prioriterer mellom samfunnsmessige interesser og enkeltbrukeres interesser.

Servicearenaene er også preget av at medarbeiderne har stor handlefrihet eller stort spillerom for faglig skjønn, men her er brukerne også aktører med visse ressurser. Derfor er tjenesteyterne i et visst monn avhengige av å forhandle med brukerne, og det er denne dialogen som først og fremst blir styrende for resultatene av arbeidet. Bleiklie tegner opp bakkebyråkratiet i Lipskys forstand som det ultimate eksempelet på dette regimet, og viser også til sin egen studie av boligkontoret. Mer enn de andre to regimetyper kan servicearenaene framstå som lite styrbare fordi forhandlingen eller maktkampen mellom tjenesteyter og publikumsmotpart (som, slik Lipsky påpeker, også kan være den kriminelle som er i kontakt med politiet) utkjemper hver dag. Medarbeiderne har stor grad av autonomi i forhold til overordnede, men kan likevel bare kontrollere den ene siden av den avgjørende dialogen.

Bleiklies regimetyper representerer slik jeg forstår dem ikke nødvendigvis formelt forskjellige organisasjonsformer, det handler mer om at det i praksis etableres en maktbalanse, mellom brukerne, kollektivet av kolleger, og overordnet ledelse. Denne kan i så fall tenkes å avhenge av de deltakende personer og en vedvarende forhandling eller maktkamp. Typen regime er et spørsmål om hvor den dominerende maktkampen til enhver tid utkjemper. Slik kan man tenke seg at samme organisasjon over tid kan bevege seg fra et regime til et annet, selv om oppgavenes art og utvalget av deltakende profesjoner kan tenkes å innebære at et regime er mer tilgjengelig enn et annet for en gitt organisasjon.

3.2.3.1 *Behovet for flere begreper*

Bleiklie hevder at mangel på adekvate begreper har virket begrensende på studier av møtet mellom forvaltning og publikum. Han ser Lipskys bakkebyråkratibegrep som det mest lovende utgangspunktet. Den omliggende knapphetssituasjonen som er et underliggende premiss hos Lipsky, er også i høy grad tilstede i Bleiklies boligkontor på 1970-tallet, og han støtter seg for en stor del på Lipskys begrep. Men Bleiklie påpeker også behovet for å utvikle tilsvarende begreper som kan brukes på de områdene Lipskys begrep ikke dekker, eksempelvis der "...officials enjoy less discretion in their desicion-making, where client contact is less intense, and where the relationship to colleagues and superiors is closer" (Bleiklie 1997, p 195).

3.2.4 Arbeidsmiljø og kommunale subkulturer

Harald Baldersheim og Håkon Bø (1995) analyserer et datamateriale fra en spørreundersøkelse blant ansatte i syv primærkommuner og to fylkeskommuner i 1991. De

deltakende kommunene er valgt ut fordi de var pilotkommuner i prosjektet "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" i regi av Kommunenes Sentralforbund (Baldersheim m.fl. 1995). Baldersheim og Bø stiller opp tre "etablerte" forestillinger om kommunal forvaltning sammen med deres anti-teser. Den første spørsmålsstillingen blir kort fortalt hvorvidt kommunene preges av anarki og sammenbrudd i internstyringen, eller om de i hovedsak er rutinepregede og velfungerende servicebyråkratier (ikke nødvendigvis i Bleiklies forstand av ordet). Det neste forestillingsparet er om kommunen er å betrakte som en skjermet arbeidsplass der medarbeiderne opererer i sitt eget tempo uten sanksjoner, eller om de er kronisk overbelastet og utbrent og sliter for å ta unna oppgaver. Den tredje dikotomien er forestillingen om kommunalt ansatte som litt late folk som først og fremst er opptatt av annet enn jobben, versus engasjerte mennesker som er nært knyttet til arbeidsplassen og har jobben som en viktig del av livsinnholdet.

Forskerne konfronterer så disse forestillingsparene med empirien. Undersøkelsen er ikke strengt representativ på kommunenivå, men forholdsvis omfattende med hensyn til antall svar (627 fra primærkommuner og 505 fra fylkeskommuner). De finner da at datamaterialet peker mer i retning av et velsmurt servicebyråkrati enn et anarki uten styring. Omkring 60 % av kvinnene og ca. 45 % av mennene gir svar som når de slås sammen i en indeks peker mot at de opplever god ledelse. Det samme gjelder for ca. 60 % av dem som har en underordnet stilling og 47 % av lederne i primærkommunene, men bare for 40 % av lederne i fylkeskommunene.

Når det gjelder stress viser materialet at klare flertall både i primærkommuner og fylkeskommuner opplever arbeidsmengde og tidspress som belastende. Forskerne konkluderer med at forestillingen om kommunen som en skjermet arbeidsplass ikke uten videre får støtte. Ved hjelp av en indeks bygd på de stressrelaterte spørsmålene finner de at stressnivået i primærkommunene er høyere på etatsnivå enn i sentraladministrasjon eller institusjoner, og særlig høyt i sosialektoren.

På tilsvarende måte behandler de et spørsmålsbatteri som gjelder tilknytning og personlig forhold til arbeidsplassen. I hovedsak signaliserer svarene at et flertall er fornøyd med sitt eget valg om å arbeide i kommunen, de omtaler kommunen som en god arbeidsplass, og de er villige til å yte en ekstra innsats for arbeidsplassen. Baldersheim og Bø finner dermed at empirien ikke støtter forestillingen om at kommuneansatte helst har jobben som sekundærarena. Men andre delspørsmål tyder på at de kommuneansatte heller ikke er "gift med jobben" i voldsomt stor utstrekning.

Oppsummerende peker Baldersheim og Bø på at overordnede så vel i fylkeskommuner som primærkommuner opplever høyere stressnivå, har sterkere tilknytning til arbeidsplassen og opplever daglig ledelse som mer problematisk enn underordnede. Mellom primærkommunenes sektorer ser de at sosialsektoren har særlig høyt stressnivå. Skole og barnehage har sterkest tilknytning, og teknisk sektor svakest. De observerer også at fylkeskommunene har større variasjon mellom overordnede og underordnede enn primærkommunene, noe de antyder kan henge sammen med fylkesadministrasjonenes størrelse og at det blir stor avstand fra topp til bunn i organisasjonen.

Med et såvidt forskjelligartet bilde av ulike sektorer og forvaltningsnivåer, tar Baldersheim og Bø til orde for at organisasjonsutviklingsarbeid i offentlig sektor også må differensieres. De mener det kan være på sin plass å snakke om ulike kulturer for å fange forskjellighetene innenfor kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

P.O. Norell (1989) introduserer en idealtypologi av fem ulike miljøer eller kulturer, bygget opp rundt to sett av motsetninger. Den ene motsetningen går mellom politisk miljø som preges av den demokratiske kampen mellom ulike partier om kontroll over styrende organer, og det profesjonelle miljø som preges av profesjonenes kompetanse og autonomi. Denne dimensjonen svarer til en viss grad til dimensjonen sjefsnivå – tjenesteyternivå i forvaltningen. Den andre motsetningen er mellom på den ene siden klientmiljø preget av kommunal tjenesteyting til avhengige og svakt stilte brukere, og på den andre siden markedsmiljøet, som preges av forretningsmessige relasjoner og konkurranse. Denne dimensjonen følger et stykke å vei skillene mellom ulike sektorer. Mellom disse fire miljøene ligger det byråkratiske miljø som handler om forvaltningsinterne prosesser og har Webers idealtypiske byråkrati som verdigrunnlag.

Baldersheim og Bø sammenholder Norells modell med en inndeling i tre subsystemer i kommunal forvaltning, under henvisning til Schaller (1993). De tre subsystemene betegnes som det produktive, det byråkratiske og det politiske. Baldersheim og Bø samler Norells klientmiljø og profesjonelle miljø i en profesjonell subkultur, som motsvarer det produktive subsystem. Det byråkratiske og det markedsmessige miljøet har fellestrekk som tillater Baldersheim og Bø å oppsummere dem i en byråkratisk subkultur tilsvarende det byråkratiske subsystem. Norells politiske miljø er parallelt til det politiske subsystemet, og preges ifølge Baldersheim og Bø av en politisk subkultur. De tre subkulturene skal korrespondere med hver sin primære arbeidsrolle, henholdsvis menneskeutvikling, systemarbeid og politisk rådgivning.

Den profesjonelle kulturen er den mest utbredte, og finnes der menneskeutvikling er den dominerende arbeidsoppgaven. Dette vil omfatte de fleste leverandører av velferdspregede tjenester, og også skoler og kulturformidlere. Fokuset er på "...utvikling, vedlikehold og vern av menneskelege ressursar" (Baldersheim og Bø 1995 p. 167). Baldersheim og Bø ser intensiv og langvarig kontakt med mottakeren av tjenesten og en aktiv og motivert mottaker som forutsetninger for at et slikt arbeid skal lykkes.

Den byråkratiske kulturen finnes der en betydelig del av oppgavene knyttet til systemarbeid og systemutvikling. Oppgavene kan sees som "...reint informasjonsarbeid, der fokus er saka og systemet og korleis det verkar, ikkje personen (at saker også gjeld personar, er ein annan ting)"(ibid.). Denne kulturen skal i følge Baldersheim og Bø omfatte interne forvaltningsoppgaver som personal- og edb-funksjoner, men også eksterne kontroll- og styringsoppgaver. Saksbehandling av søknader i henhold til et regelverk faller i denne kategorien, og også forvaltning av tillatelser eller liknende og kontroll med eksterne virksomheter.

Den politiske kulturen korresponderer med primære oppgaver knyttet til politisk rådgivning. Dette handler om støttefunksjoner og saksforberedelse og eventuelt utredning og utarbeidelse av forslag for politiske utvalg. Her kreves i følge Baldersheim og Bø evne til å fange politiske signaler og forutse hvilke løsninger på et spørsmål som kan være politisk akseptable.

Baldersheim og Bøs poeng er at disse tre ulike kulturene krever ulik ledelsesstrategi fordi hvilke faktorer som oppleves som motiverende respektive stressende varierer fra kultur til kultur. De postulerer at ansattes vurderinger av arbeidsmiljøet og deres tilknytning til arbeidsplassen avhenger av i hvilken grad organisasjonen oppfyller de kravene som arbeidskulturen og de dominerende arbeidsrollene stiller.

Lipsky, Bleiklie og Baldersheim og Bø tilbyr hver for seg sett av begreper som kan brukes som ramme for å forstå kommunal publikumsnær saksbehandling. I de to neste kapitlene skal vi oppsummere funn og tendenser fra intervjuene og konkretisere bildet av det kommunale bostøttearbeidet.

4 Kommunenes forhold til bostøtten¹²

4.1 Plassering av bostøttearbeidet i kommunenes organisasjon

I vårt materiale ser vi i hovedsak to hovedmodeller for organisering av bostøttearbeidet i kommunene. Enten er arbeidet lagt til en generell publikumsrettet enhet, gjerne kalt servicesenter eller servicetorg, eller det er plassert i en fagavdeling. I de fleste av våre eksempler er det i så fall en sosialavdeling, men i en del kommuner er det avdelinger som er mer rettet inn mot eiendomsforvaltning eller forvaltning av tekniske tjenester.

4.1.1.1 Servicetorg eller fellesekspedisjon

De fleste av våre informantkommuner har etablert en felles enhet som tar seg av en stor del av publikumskontakten, og i det minste én står foran en tilsvarende omorganisering. Fem av kommunene har lagt selve saksbehandlingen for bostøtten til en slik enhet. Disse er alle sammen middels store kommuner der bostøttesaksbehandlingen anslagsvis utgjør 0,5 – 1 årsverk. Bostøttearbeidet er enten samlet hos en person eller delt mellom noen få, og i den grad de har kapasitet til andre oppgaver, består disse gjerne av generell tjeneste i serviceenheten, med kundemottak, sentralbordtjeneste etc.

4.1.1.2 Sosialavdeling

Alternativet til servicetorgløsningen er først og fremst at arbeidet er plassert i en fagavdeling, og da gjerne en sosialavdeling. Bostøttearbeidet er i disse tilfellene gjerne plassert sammen med andre husbankordninger og ansvaret for kommunale boliger i en boligseksjon eller -avdeling. I et par av de mindre kommunene er det isteden lagt inn som en del av stillingen for en av sosionomene. En av de større kommunene har dessuten en modell som likner på servicesenterløsningen, der bostøttearbeidet er plassert i et felles mottaks- og servicesenter for helse- og sosialsektoren. Det øvrige boligarbeidet er her lagt til en annen enhet som organisatorisk er plassert ved siden av mottaks- og servicesenteret.

¹² Dette kapittelet bygger i alt vesentlig på kapitlene 3 og 5 i prosjektrapporten.

4.1.1.3 *Annen fagavdeling*

Fire av våre casekommuner har lagt bostøttearbeidet under en bygg- og /eller eiendomsrettet enhet. I ett av tilfellene er det opprettet et kommunalt eiendomsforetak som også har fått ansvaret for alle husbankens ordninger. I de andre tre foregår saksbehandlingen i tradisjonelle kommunale avdelinger som er rettet mot blant annet eiendomsforvaltning.

Også i disse tilfellene er bostøttearbeidet plassert nær ansvaret for andre husbankordninger og administrasjon av kommunale boliger. I en annen kommune ser vi at bostøtte, andre husbankordninger og tildeling av kommunale boliger er samlet i en egen boligavdeling rett under rådmannen. Et sted, i en forholdsvis liten kommune, er alt boligarbeid samlet hos en og samme konsulent i en sentral stabsliknende avdeling. Avdelingen har også ansvar for blant annet beredskap, brannvesen og saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

4.1.1.4 *Boligkontor hvis det finnes*

Husbankens retningslinjer krever at bostøttearbeidet skal legges til boligkontor eller boligsekretær dersom kommunen har en slik. I ett av våre case så vi at kommunen ikke hadde fulgt opp dette, men plassert arbeidet i en bygg- og eiendomsavdeling ved siden av boligkontoret. Saksbehandlingen av de andre husbankordningene var derimot lagt til boligkontoret. Det var dermed en formell avstand mellom bostøttesaksbehandleren og dem som stelte med øvrige lån og tilskudd fra Husbanken, men dette syntes å bli oppveid av geografisk nærhet og god personlig kommunikasjon. En annen kommune hadde lagt hele prosessen med bostøttebehandling til servicetorget, mens de øvrige husbankordningene ble håndtert i bygg- og eiendomsavdelingen. Likevel er hovedintrykket at kommunene følger opp Husbankens føring på organiseringen. I den grad intensjonen er å sikre at Husbankens ordninger saksbehandles samme sted og kan sees i sammenheng med hverandre, synes i hvert fall dette å være oppnådd de fleste steder.

4.1.1.5 *Merkantil oppgave*

Bostøttearbeidet er de fleste steder betraktet som en merkantil oppgave og bemannet ut fra dette. Når saksbehandlere noen steder har sosialfaglig utdannelse synes dette helst å ha organisatoriske årsaker, som at arbeidet er lagt inn som del av for eksempel en sosionomstilling. Lederen for boligavdelingen i en av de større kommunene uttrykker det i klartekst:

”Det er en ren merkantil oppgave å saksbehandle for bostøtte, det krever ikke økonomisk eller sosialfaglig spesialkompetanse.”

Når bostøttearbeidet utgjør mindre enn en hel stilling, eller når kommunen har valgt å fordele det ut over flere stillinger, vil plasseringen i organisasjonen ha betydning for hvilke oppgaver saksbehandlerne for øvrig skal dekke, og som eventuelt må konkurrere med bostøtten om oppmerksomheten.

4.2 Hvem er saksbehandlerne?¹³

Bostøtten styres først og fremst av staten ved Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Husbanklovens § 16 gir imidlertid kommunene en helt sentral rolle i gjennomføringen av ordningen, som førstelinje mot brukerne. Kommunene er pålagt å gjøre forberedende saksbehandling og kontroll av søknadene (Husbanken 2006b, § 12), og har i praksis også hovedansvaret for å veilede søkerne. I de aller fleste kommuner ivaretas dette ansvaret av en eller noen få saksbehandlere.

Det er en utbredt oppfatning blant dem som på en eller annen måte steller med bostøtte at regelverket er komplisert, og som vi skal se senere påpekes det at det kan være tidkrevende og vanskelig for nye saksbehandlere å sette seg inn i det. Dette kan gjøre det å saksbehandle bostøtte til en litt ensom oppgave, særlig der hvor hele arbeidet utføres av en enkelt saksbehandler. Det er først i ganske store kommuner at saksmengden kommer opp i et slikt volum at det er særlig aktuelt å dele oppgavene på flere så hver enkelt saksbehandler også har kolleger som forstår hva de holder på med. Ellers kan den nødvendige spesialkompetansen bety at de må søke utenfor egen kommune for faglig dialog, til kolleger i andre kommuner eller til Husbanken. Vi senere skal se at en del saksbehandlere opplever det ansvaret de får for at søknadene er riktig utfylt som tyngende. Da blir kontakten med kolleger i samme situasjon desto mer viktig.

Saksbehandlerne vi har snakket med er i de fleste kommuner kvinner, de er som oftest svært erfarne og omgitt av en viss personlig autoritet. De er sterkt engasjert for brukerne av bostøtten, og går i mange tilfelle langt for å sørge for at de brukerne de opplever bør søke, klarer å gjøre det. De er også på mange punkter kritiske til systemet.

¹³ Dette avsnittet utgjør oppdragsrapportens avsnitt 1.4.

Men deres hverdag er å forvalte de reglene som gjelder, og deres lojalitet til systemet er derfor gjennomgående sterk og selvfølgelig. Dette kan trolig føre til at kritikken i det daglige uteblir, eller blir meget dempet. Når vi i dette prosjektet har stilt direkte spørsmål om hva som kan og bør endres, har vi fått velbegrunnede og i stor utstrekning sammenfallende forslag fra de fleste av dem vi har snakket med.

4.3 Ressursbruk

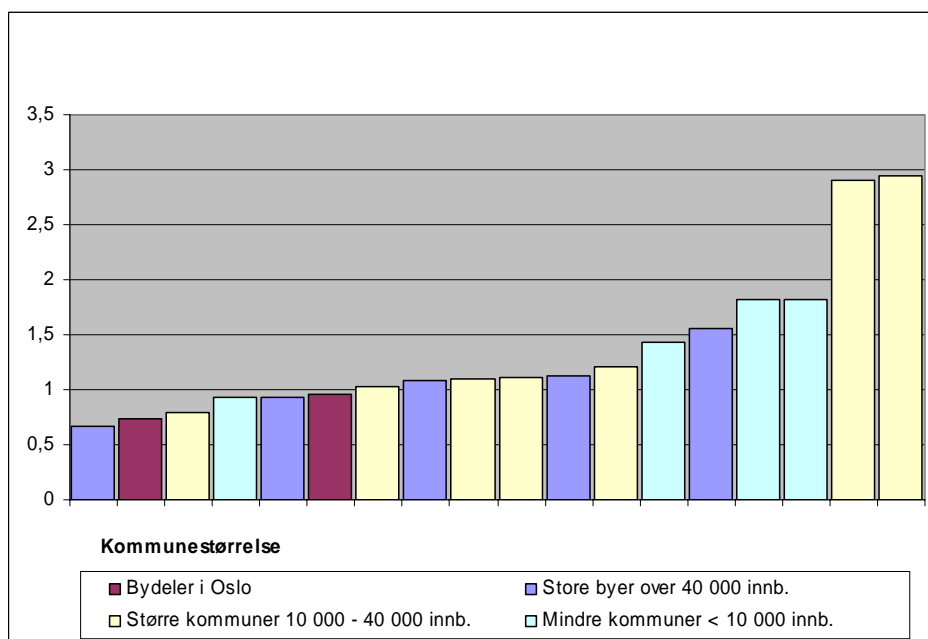
I langt de fleste kommuner utgjør bostøttearbeidet bare en liten del av en stilling. Tilbakemeldingene fra kommunene på hvor mye tid de faktisk bruker på bostøtte, er først og fremst at det er vanskelig å anslå. De større kommunene, som har tydelig definerte stillinger knyttet til bostøtte, kan ha nokså presis oversikt over ressursforbruket. I mange av de mindre kommunene er det derimot et spørsmål om å bedømme hvor stor andel av én enkelt stilling som i praksis går med til behandling av bostøttesøknader. Dette vil oftest måtte gjøres på et mer usikkert grunnlag. De fleste har imidlertid avgitt gjetninger med alle mulige forbehold. Sammenholdt med hvor mange husstander som i følge KOSTRA (Se referanse i litteraturlisten) mottar bostøtte, kommer disse ut med et gjennomsnitt på 1,17 årsverk per 1000 mottakere. Husbanken opererer med en tommelfingerregel som sier at bostøttesaksbehandlingen krever omtrent ett årsverk per 1 000 søknader. I KOSTRA finner vi imidlertid ikke oppgaver over antall søkere, bare antall mottakere. Av 1 000 søknader blir omtrent 850 – 900 innvilget¹⁴. Dermed skulle Husbankens tommelfingerregel innebære at arbeidet krever ca. 1,1 – 1,2 årsverk per 1 000 mottakere av bostøtte. Ut fra dette synes de bedømmelsene av arbeidsvolum som vi har fått fra våre informanter å være rimelige.

Figur 4.1 viser anslått saksbehandlerinnsats per 1000 bostøttmottakere i de ulike case-kommunene. De ulike søylefargene betegner kommuner av ulik størrelse. Vi ser at det ikke er tydelige forskjeller i anslagenes størrelsesorden mellom de store kommunene og de mindre. Variasjonen kommunene i mellom er betydelig, men det er ikke noe som tyder på at kommunestørrelsen er et hovedelement i dette. Det er imidlertid grunn til å minne om at

¹⁴ Beregnet ut fra tall som er gjengitt i Østerby og Michelsen (2005).

dette er to bydeler og 16 kommuner¹⁵ som er valgt ut av oss, og ikke nødvendigvis representativt for norske kommuner for øvrig.

Figur 4.1 Anslått saksbehandlingsinnsats i bostøttearbeidet. Ulike farger betegner kommuner av ulik størrelse. Tall for årsverk per 1000 bostøttemottakere



4.3.1.1 Varierende kontrollaktivitet

Det varierer en god del fra kommune til kommune hvilket volum saksbehandlingsarbeidet får, og hvilket konkret innhold det gis. Arbeidet innebærer i henhold til Husbankens håndbøker (Husbanken 2007a) i det minste å ta imot søknadene fra publikum, å registrere dem i datasystemet, og på veien fra mottak til registrering et visst element av kontroll. Det er i det minste to måter å forstå kontroll av bostøttesøknader på. For det ene kan det være snakk om en rent formell kontroll, der det er et spørsmål om å påse at søkeren har fylt ut de feltene som trengs, og at den nødvendige dokumentasjonen ligger ved. Når det oppdages mangler ved en slik kontroll vil noen saksbehandlere sende søknaden tilbake til søkeren og gjøre oppmerksom på mangelen. Andre steder kan saksbehandleren ta en telefon til søkeren for å oppklare mangler, mens atter andre tar

¹⁵ Utvalget besto av Oslo representert ved to bydeler og 17 andre kommuner. I én av disse var imidlertid bostøttearbeidet så ubetydelig at saksbehandleren ikke kunne komme fram med noe tall for arbeidsmengden. Antallet bostøttesaker var også svært lite (mindre enn 10).

ansvaret for å skaffe de opplysningene som mangler, og henvender seg til bank, boligbyggelag eller andre instanser dersom det skulle være nødvendig.

I tillegg til denne kontrollen av om søknaden er fullstendig utfylt, kan kommunen kontrollere om de opplysningene som gis synes å være korrekte. Her synes kommunenes tilnærming å variere en del. I enkelte av våre case så vi at saksbehandler i liten grad gikk inn i dette, og uttrykte tillit til at eventuelle uriktigheter i søknaden ville bli avslørt andre steder:

”Jeg bare skriver inn til Husbanken hva som er [i søknadsskjemaet]. De går inn og sjekker alle opplysninger mye mer enn jeg, de har tilgang til Rikstrygdeverket og likningen og – , og det har ikke jeg.”

Andre kommuner gikk grundigere til verks, og forholdt seg mer aktivt til rimeligheten av de opplysningene som ble gitt. En saksbehandler i en større kommune fortalte om en episode der de fikk flere uavhengige søknader på samme adresse, samtidig som huset på denne adressen i følge GAB¹⁶ var en enebolig. Da kontaktet de bygningsmyndighetene og spurte om den var bygget om til firemannsbolig.

”I slike saker legger jeg inn søknaden, men setter arealet til 20 kvadratmeter, så er jeg sikker på at de får en forhåndsmelding¹⁷. Så får de heller komme fram med og dokumentere de riktige tallene i neste omgang.”

4.3.1.2 Servicenivå og ressursbruk faller ikke nødvendigvis sammen

På bakgrunn av de beskrivelsene saksbehandlerne har gitt av arbeidet med bostøttesøknadene, har vi forsøkt å dele casene inn etter servicenivå. Lavt servicenivå betyr i denne sammenhengen at saksbehandler tar imot og kontrollerer søknaden, og eventuelt gir søker en skriftlig tilbakemelding dersom søknaden har mangler. Middels servicenivå betyr at saksbehandler ringer til søker og purrer på manglende opplysninger, om nødvendig flere ganger, for å sørge for at søknaden er fullstendig utfylt og dokumentert når den legges

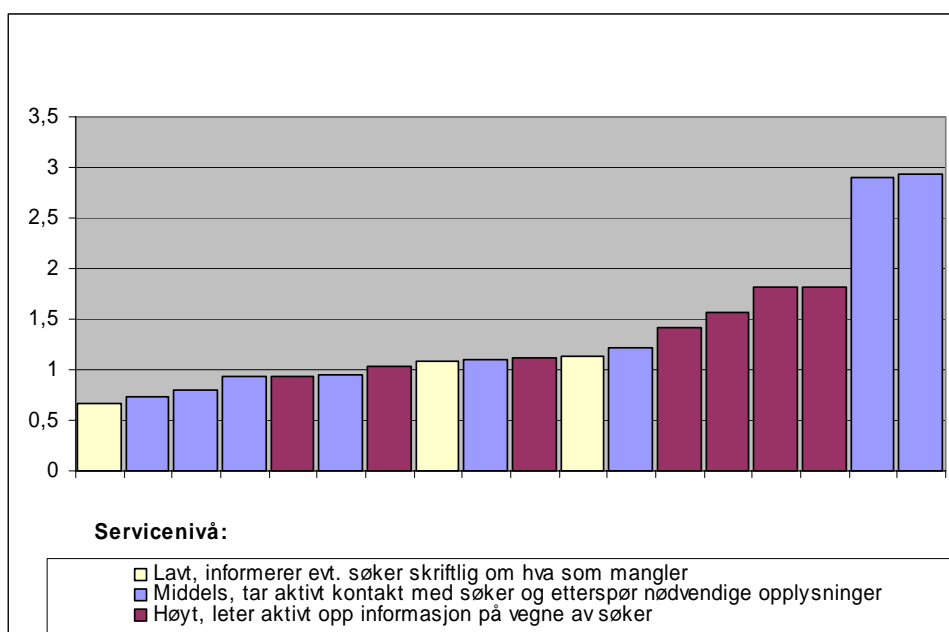
¹⁶ Nasjonalt register med data om Grunneiendommer, Adresser, og Bygninger. Registeret eies og drives av konsultentselskapet ProAktiv AS, dataene leveres av Statens Kartverk.

¹⁷Husbanken gjør en ”prøvekjøring” av søknadene en tid før den endelige søknadsbehandlingen. Dersom en søknad ser ut til å måtte avslås, får søkeren melding om det med oppfordring til å klage dersom de mener det er feil ved beregningene. Dersom søkerne kommer med nye opplysninger eller ny dokumentasjon på bakgrunn av en slik forhåndsmelding, vil kommunen kunne oppdatere søknaden i registeret, slik at bostøtten allikevel vil kunne utbetales uten forsinkelse.

inn eller sendes til Husbanken. Høyt servicenivå betyr at saksbehandler i tillegg til dette også i noen tilfelle påtar seg å kontakte eksterne parter som bank eller trygdekontor for å skaffe fram den informasjonen som trengs.

Figur 4.2 antyder en for så vidt ikke oppsiktsvekkende sammenheng mellom ressursbruk og servicenivå. Den framstår imidlertid ikke som entydig. Det er igjen viktig å huske at anslagene på ressursbruk i mange tilfelle ikke er presise.

Figur 4.2 Anslått saksbehandlingsinnsats i bostøttearbeidet. Ulike farger betegner ulike grader av servicenivå overfor bostøttesøkerne. Tall for årsverk per 1000 bostøttmottakere.



4.4 Prioritering

Saksbehandlerne er spurt om de opplever å få aksept for å bruke den tiden de mener behøves på bostøttearbeidet, og svaret er med få unntak ubetinget ja. Det betyr at det i det minste ikke er uttalte konflikter om ressursbruken, og det framstår som arbeidet i så måte har en viss autoritet. Bostøttearbeidet er en oppgave kommunen er pålagt med hjemmel i Husbankloven. For de fleste kommuneadministrasjoner er det dessuten tydelig at bostøttearbeidet trekker midler til kommunens innbyggere, og at dette er midler som i hvert all i en del av tilfellene ellers ville måtte ytes over kommunens eget budsjett. I den grad ressurstilgangen til bostøttesaksbehandlingen begrenses er det derfor saksbehandlerne egen vurdering av hvor mye tid de kan bruke som er avgjørende. Saksbehandlerne velger

tilsynelatende selv hvilket servicenivå de vil tilby overfor bostøttesøkerne, og som vi har sett tidligere i kapittelet er det betydelige variasjoner i så måte.

Der bostøttearbeidet utgjør en mindre del av en stilling, ser vi hovedsakelig at saksbehandleren føler seg fri til å disponere tiden de trenger, og det vil ikke være særlig problematisk å ekspandere noe om behovet skulle oppstå. En økning fra 0,2 til 0,3 årsverk vil ikke nødvendigvis være synlig annet enn i vedkommende medarbeiders praktiske tilpasning. I de større byene, hvor arbeidet typisk er fordelt på flere medarbeidere i en avdeling kan en tilsvarende økning i arbeidsvolumet være mer problematisk fordi det raskere blir et spørsmål om å øke antall stillinger eller involvere nye medarbeidere.

4.5 Omtale i boligsosiale handlingsplaner

Vi har i dette prosjektet fokusert primært på saksbehandlerens synsvinkel, og det har ikke vært rom for systematisk å gå inn i kommunenes boligsosiale handlingsplaner eller andre plandokumenter for å bedømme hvilken rolle de viser for bostøtte i den kommunale tenkningen. Vi har imidlertid spurt våre informanter om det finnes en boligsosial handlingsplan og hva den sier om bostøtte. Omkring halvparten av informantene kunne bekrefte at kommunen hadde en slik plan, men langt færre kunne redegjøre for hva den eventuelt sa om bostøtte. Flere informanter var også usikre på eller ukjent med om kommunen hadde en slik plan.

Dette tjener for så vidt bare til å illustrere det poenget at bostøttearbeidet – og bostøttearbeiderne – i mange kommuner synes å befinne seg på en viss avstand fra planarbeidet. Som det framgikk i avsnitt 4.1 er bostøttearbeidet ofte betraktet som en rent merkantil oppgave, og det er da heller ikke nødvendigvis forutsatt at saksbehandlerne skal ha en sentral rolle i forhold til utarbeidelse av kommunens planer, eller krevd at de skal ha en høy oppmerksomhet om disse. Samtidig synes det å være en relativt høy terskel for å få en noenlunde detaljert forståelse av systemet og hvordan det slår ut. Dette gir grunn til å anta at den rollen bostøtten tildeles i kommunenes planer og strategiske tenkning i mange tilfelle er fundert på en i beste fall begrenset kunnskap.

Dette bildet bekreftees hvis vi ser på de enkelte planene. Fire av våre 17 kommuner (utenom Oslo) hadde en boligsosial plan i Husbankens elektroniske bibliotek. Det er omtrent samme andel som alle planene i biblioteket utgjør av samtlige kommuner. Ut over disse fire fikk vi også en plan tilsendt fra en av kommunene. Tre av disse planene ga først og fremst en utvendig beskrivelse av bostøtteordningen, til dels sitert fra Husbankens

publikasjoner. Ingen av de tre syntes å bære preg av noen grundig vurdering av bostøttesystemet i forhold til lokale omstendigheter. Den fjerde planen drøfter så vidt bruken av bostøtte i kommunen, og understreker viktigheten av ordningen både for de vanskeligstilte som mottar bostøtte og for kommunen gjennom å redusere behovet for sosialhjelp. Den siste planen skilte seg noe mer ut, ved en mer kritisk vurdering av bostøtte opp mot aktuelle søkergrupper i egen kommune. For øvrig gir alle de planene vi har sett på uttrykk for at det skal legges til rette for å utnytte bostøtteordningen, eller i det minste nevnes den blant mulige virkemidler og finansieringskilder. Ut over dette viser en av informantene til at den boligsosiale planen i hennes kommune la stor vekt på arbeidet med bostedsløshetsspørsmål. I forbindelse med dette arbeidet ble bostøtte løftet fram som et av de tiltakene en ville sikre seg at ble benyttet for om mulig å unngå utkastelser.

4.6 Forankring av bostøttearbeidet

Det er interessant å undersøke i hvilken grad kommunens arbeid med bostøtte er politisk forankret. Med det utgangspunktet denne studien har, der saksbehandlerne er hovedinformantene, er det imidlertid begrenset hvor nær vi kommer å besvare dette.

Boligsørsmål er ett av mange områder som krever kommunenes innsats og oppmerksomhet. I de siste få årene har diskursen på området i stor grad handlet om bostedsløshet. Bostøtte er bundet til et boforhold som er etablert på søknadstidspunktet og utbetales først flere måneder etter at det er søkt. Samtidig kreves det at husstanden enten må omfatte barn eller motta bestemte offentlige ytelser. Alt dette gjør at det ikke uten videre har vært naturlig å se bostøtte som et primært tiltak for situasjoner med bostedsløshet. I langt de fleste kommuner utgjør bostøttearbeidet i dag en brøkdel av et årsverk, ut over dette legger bostøtteordningen ikke beslag på kommunale ressurser. Selv om aktiv bruk av eller tilpasning til bostøtten kan ha stor økonomisk betydning for mange kommuner, er det ikke noe ved bostøtteordningen i og for seg som tvinger den fram på en lokalpolitisk dagsorden. Ut fra dette er det ikke opplagt at kommuneledelsenes synspunkter på bostøtten er kjent for saksbehandlerne, eller at disse synspunktene over hodet finnes. Omvendt er det heller ikke nødvendigvis slik at de vurderingene av bostøtten som gjøres av den som arbeider med spørsmålene til daglig er kjent for eller deles av kommunepolitikere eller administrativ ledelse.

Imidlertid får vi noen indikasjoner gjennom en del aspekter som er diskutert foran. Vi har sett at det gjennomgående ikke synes å være noe problem å få avsatt tilstrekkelige

midler til arbeidet, eller å prioritere det fram i de periodene da det krever en ekstra innsats. Boligsosiale planer røper også oppmerksomhet på at bostøtten kommer inn og kan være nyttig, selv om de ikke alltid formidler noen dypere forståelse av detaljene i hvordan ordningen virker eller akkurat hvem den tilgodeser.

4.7 *Gangen i kommunenes saksbehandling*

Vi så tidligere i kapittel 4 at det finnes noen ulike måter å organisere bostøttearbeidet på. Elementene i saksbehandlingsprosessen er imidlertid i hovedsak de samme over alt. Forskjellen fra kommune til kommune ligger tilsynelatende mest i omfanget av kontakt med søkerne og oppfølging av søknadene.

4.7.1 **Saksbehandlingsprosessen**

Søknader om bostøtte kan i og for seg innleveres til kommunen når som helst, men etter gjeldende regelverk vil de bli behandlet tre ganger i året. Det er i forslaget til statsbudsjett for 2007 kommet signaler om at dette skal opphøre, og at søknader skal kunne behandles hver måned. Foreløpig gjelder imidlertid at søknadene må ta utgangspunkt i en situasjonsdato (1. januar, 1. mai eller 1. september). Det er bosituasjonen på denne datoen det tas hensyn til. Søknadsfristen er ca. 40 dager etter situasjonsdato (10. februar, juni eller oktober), og søknader som kommer inn til kommunen før dette, vil som oftest bli lagret en tid uten å føres inn i Husbankens register. Ca. 3 uker før søknadsfristen går ut, åpner Husbanken datasystemet slik at kommunene kan begynne å legge inn søknader for terminen. Kommunene har en måned på å kontrollere og legge inn alle søknader etter at søknadsfristen har gått ut.

Etter at alle søknadene er lagt inn, gjøres en kontrollberegning av bostøtten for terminen. Søkere som ligger an til å få avslag, får melding om dette med opplysning om årsaken. Dette gir en mulighet for søkeren og kommunen til å korrigere feil i registrerte opplysninger.

Ca 2 måneder etter at søknadsfristen har gått ut kjøres den endelige beregningen. Deretter sendes melding om vedtak til søkerne. Dersom bostøtten er på minst 1 000 kroner for terminen, utbetales en firedel av beløpet i begynnelsen av hver av de påfølgende fire månedene, altså fra 4 til 7 måneder etter situasjonsdatoen. Dersom bostøtten utbetales til kommunen, overføres hele terminbeløpet på en gang.

4.7.2 Mottak av søknadene

Som vi tidligere har sett, har mange kommuner lagt bostøttesaksbehandlingen til selve servicetorget eller kundemottakstjenesten. Dette fører til at avstanden til saksbehandler blir liten og muligheten for å få kyndig hjelp ved utfylling av søknaden større. Også der hvor saksbehandlingen er lagt i fagavdeling synes det imidlertid i de fleste tilfeller å være en relativt åpen dør. Gjennomgående gir bostøttesaksbehandlerne uttrykk for at de ønsker tidlig kontakt med søkerne, fordi feil som lett kan lukes ut ved utfylling, kan medføre mye arbeid å rette opp i ved den senere kontrollen. Vi har også sett eksempler på at kommunen har sørget for å ha tilstrekkelig bostøttekompetanse på servicetorget til at de kan gi grunnleggende veiledning, selv om saksbehandlingen foregår et annet sted. I hovedsak blir søknader som kommer inn tidlig lagret hos saksbehandler i påvente av at Husbankens saksbehandlingssystem skal åpnes for innlegging. Dette skjer gjerne ca. tre uker før søknadsfristen går ut.

4.7.3 Oppfølging av søknadene

Hoveddelen av arbeidet med bostøttesøknadene i kommune ligger i kontrollfasen. Forskrift om bostøtte pålegger kommunene å kontrollere oppgitte opplysninger og påse at de blir dokumentert. Nesten alle saksbehandlerne vi har snakket med forteller at det kan innebære et ikke ubetydelig arbeid. Selv om mange kommuner har bostøttekompetansen til stede der kundene henvender seg og slik oppnår utstrakt ansikt-til-ansikt-kontakt med nye søkere, blir trolig et flertall av søknadene sendt per post eller levert inn uten at de blir kontrollert umiddelbart. I alle fall opplever bostøttesaksbehandlerne når de klargjør søknadene for å legge dem inn i datasystemet at mange søknader mangler deler av dokumentasjonen. Det saksbehandlerne da kan gjøre er å legge dem inn som de er kommet, og markere at de har mangler. Det vil vanligvis føre til at søker får et forhåndsvarsel fra Husbanken om at søknaden vil bli avslått på grunn av manglene. Dette får en del søkere til å våkne, og levere inn dokumentasjonen. Dersom det ikke skjer, vil søknaden bli avslått, og søker må eventuelt levere en klage, eller vente til neste termin med å søke om igjen.

Imidlertid ser vi mange eksempler på at saksbehandlere velger å gå vesentlig mer aktivt til verks når det foreligger mangelfulle søknader enn dette. Enkelte kommuner sender ufullstendige søknader tilbake med beskjed om hva som mangler, i hvert fall, som en av informantene sa, ”- hvis vi vet det er oppgående folk”. I første omgang vil mange kommuner likevel ta kontakt med søkeren per telefon for å påpeke hva som mangler. For en del vil dette være tilstrekkelig til at søkeren kommer fram med det som behøves. Det er

likevel ikke slik hver gang, og en del saksbehandlere forteller at de kan ringe og mase flere ganger, med eller uten resultat. Det er også tilsynelatende vanlig at saksbehandlere tar kontakt med trygdekontor, arbeidskontor bank og andre på søkerens vegne i håp om å få dokumentert en søknad tilstrekkelig. Lykkes det ikke, går det slik som beskrevet ovenfor, og søkeren får enda en ny sjanse til å dokumentere seg når Husbanken sender ut sine forhåndsmeldinger om avslag.

Mange av bostøttesaksbehandlerne sitter på betydelige ressurser av lokalkunnskap om hus og bygninger. I mange mindre kommuner kan de også inneha stor kunnskap om søkerne. Dette er en kunnskap som ofte kommer søkerne til gode, ved at saksbehandler selv kan fylle ut og gå god for opplysninger om for eksempel byggeår - som beboeren ikke nødvendigvis kjenner til.

4.8 utfordringer knyttet til saksbehandlingssituasjonen

4.8.1 Språkproblemer

Selv om saksbehandler er i kontakt med søkeren allerede ved første gangs utfylling av søknadsskjemaet, kan kommunikasjonen i noen situasjoner være vanskelig. En saksbehandler peker på at selv om for eksempel en flyktning kan ha grei dagliglivsforståelse av norsk, kan det være vanskelig å forholde seg til mer abstrakte begrep som husstandens brutto inntekt, ikke minst når det eksempelvis er snakk om hvorvidt denne er endret de siste to årene. I mange slike situasjoner vil man kunne få hjelp av en flyktningetjeneste eller liknende, men muligheten for misforståelser synes åpenbar, og påpekes av enkelte saksbehandlere som en vanskelig side ved arbeidssituasjonen.

4.8.2 Saksbehandlers ansvar

Nettopp slike situasjoner som nevnt ovenfor danner noe av bakteppet for at enkelte saksbehandlere føler at de blir pålagt et urimelig ansvar. Med eller uten språkproblemer inneholder både søknadsskjema og regelverk språkbruk som mange søkere har vanskeligheter med å forholde seg til. Den kommunale saksbehandlerens rolle blir å formidle mellom et lett uforståelig system og en bruker som ikke nødvendigvis har full oversikt over sine egne forhold. Sjansen for at feil oppstår i en slik situasjon er neppe ubetydelig. Om det skjer, føler noen saksbehandlerne lett at de står personlig ansvarlige. Det er de som har fylt ut skjemaet og gått god for informasjonen, og det er de som

eventuelt har gitt søkeren tillit til at søknaden er i orden. Enkelte opplever dette så sterkt at de ser det som en grunnleggende innvending til hele regimet med kommunal saksbehandling av søknader som likevel i siste instans går til Husbanken for avgjørelse. En annen informant forholder seg til dette ved å legge inn den informasjonen som kommer fra søkeren relativt ukritisk, i tillit til at det i alle fall blir kontrollert grundigere i Husbanken senere. Flere andre uttrykker at det er betryggende at Husbanken styrer det hele, i tilfelle de gjør en feil.

4.8.3 Vanskelig regelverk kan påvirke saksbehandlerne arbeidsmiljø

Noen av saksbehandlerne opplever øyensynlig det ansvaret som vi nevnte ovenfor som en arbeidsmiljøbelastning. Slike belastninger kan også framtre mer konkret, i form av søkere som mener seg dårlig behandlet eller forespeilet et annet utfall enn søknaden fikk, og som kan opptre truende som følge av det. Det er ikke noe hovedmønster at denne typen problemer oppstår, men det heller ikke ukjent: – Vi får mye uberettiget kjeft, sier en saksbehandler i en større kommune. – De blir irritert på oss når de selv har fylt ut feil på søknaden.

Risikoen for slike konflikter med brukerne blir desto større hvis regelverket er vanskelig å forstå eller framstår som urimelig. Det blir i siste instans et spørsmål om legitimiteten til systemet. Det synes som særlig enkelte bestemmelser knyttet til krav til boligen kan være problematiske i denne sammenheng, først og fremst ved det at noen husstander skal møte andre krav til boligen enn andre (Se avsnitt 1.4).

4.8.4 Elektroniske søknader skaper merarbeid

Fra 2006 av har det vært mulig å søke om bostøtte gjennom fellesportalen Altinn. Skjemaer som er levert inn via Altinn framkommer i saksbehandlingssystemet som journalført men ikke kontrollert, og de må i etterkant tas frem og kontrolleres av kommunens saksbehandler. Det later så langt ikke til å ha vært noen omfattende bruk av denne muligheten, men en del av våre informanter har gjort visse erfaringer med elektroniske søknader.

Disse erfaringene synes hittil å være nokså ensartet. Først og fremst er det problemer med dokumentasjonen. Det er ikke noen mulighet til å levere dokumentasjon for søknadsopplysningene gjennom Altinn. Derfor må søkerne sende dette til bostøttekontoret i kommunen. Dette synes i svært liten grad å skje, slik at saksbehandlerne må ta kontakt med praktisk talt alle som søker elektronisk for å etterspørre dokumentasjon, og eventuelt

mase på dem flere ganger for å få dette. Videre viser saksbehandlerne til at de som søker hjemmefra ikke får noen veiledning i utfyllingen. Dette kan føre til at det oppstår misforståelser knyttet til hvilke opplysninger som er relevante å fylle ut, og trolig også knyttet til definisjon av enkelte begreper. Saksbehandlere som har tatt fram slike søknader for å kontrollere dem, konstaterer at det har vært mye feil i disse skjemaene.

Det kan også være et problem at en elektronisk søknad kan bli registrert som en oppdatering i forhold til allerede registrerte opplysninger, dersom det finnes en sak på vedkommende søker fra før. Vanligvis går opplysningene fra en ferdig behandlet søknad videre fra én termin til den neste, og det er bare i tilfelle søkeren melder endringer at det skal være nødvendig å oppdatere opplysningene. Data hentes over fra forrige termin omtrent når datasystemet åpner slik at kommunene kan begynne å legge inn søknader. Dersom en søker som allerede ligger i systemet sender inn en elektronisk søknad etter dette tidspunktet, vil den erstatte de opplysningene som ble hentet automatisk. Dermed kan eventuelle opprettinger og informasjonen som ble framskaffet forrige termin og som søkeren ikke legger inn i den nye elektroniske søknaden gå tapt.

De elektroniske søknadene synes således i hovedsak å ha generert merarbeid for saksbehandlerne hittil, og flere gir uttrykk for at de heller hadde sett at søknadene kom på papir. Enkelte reiser også tvil om hvor reelle alle søknadene som kommer over Altinn er. De argumenterer med at de typiske bostøttesøkerne neppe i særlig grad bruker Internett til å orientere seg. Andre, som ikke ville vært bostøttesøkere ellers men kommer over søknadsmuligheten på nett, kan tenkes å søke nærmest for å søke, og uten at de følger opp i etterkant. De vil da eventuelt få avslag på grunn av manglende dokumentasjon.

Per oktober 2006 konstaterer vi også at hjelpetekstene i skjemaet som er lagt ut på Altinn er forholdsvis knappe, og i liten grad formidler noen kontekst rundt opplysningene som skal oppgis. Det er heller ikke iøynefallende markert at opplysningene som gis må dokumenteres overfor kommunen.

4.8.5 Hjemmel til å hente inn opplysninger

Som det framgår av case-beskrivelsene i vedlegg 1, holder mange av bostøttesaksbehandlerne et høyt servicenivå, og kan om nødvendig henvende seg til banker, Arbeids- og velferdsetaten NAV og andre for å hente inn opplysninger som trengs i søknaden, og som det viser seg vanskelig å få fra søker direkte. Det er imidlertid visse formelle problemer knyttet til dette, ettersom fullmakten som søker gir ved undertegning av søknadsskjemaet ikke omfatter disse kildene. Det nevnes i søknadsskjemaet en rekke datakilder, som er dem

Husbanken kontrollerer ved maskinell samkjøring av registre. Erklæringen synes imidlertid ikke å gi kommunen fullmakt til å innhente alle de opplysningene som det i praksis forekommer at de samler inn. Dette blir dermed mer avhengig av velvilje hos leverandørene av opplysninger, og kan være problematisk i forhold til deres taushetsplikt.

4.8.6 Oppsøkende virksomhet er ønsket men nedprioritert

Som nevnt tidligere i kapittelet mener de fleste saksbehandlerne at de har den tiden til bostøttearbeid som de behøver, og at de gjør det som trengs. Likevel gir flere uttrykk for at de kunne tenkt seg å være mer aktive utad. De tenker da i første rekke på pensjonistforeninger og dagsentre. Den generelle oppfatningen blant saksbehandlerne synes å være at det først og fremst er blant eldre det kan finnes mulige bostøttesøkere som ikke kjenner til ordningen. Volumet av slik utadrettet virksomhet synes å være lite, de som nevner konkrete eksempler forteller gjerne om virksomhet som foregikk for noen år siden, gjerne på et tidspunkt da de hadde høyere bemanning på bostøtteområdet.

4.8.7 Lang ventetid før første utbetaling

Som vi så i avsnitt 1.4 går det omkring 3 måneder fra søknadsfristen går ut til bostøtten kan utbetales. Bostøttebeløp av noen størrelse fordeles dessuten på 4 månedlige betalinger, slik at støtten utbetales fra 3 til 6 måneder etter at søknadsfristen gikk ut. Til hver av de tre årlige søknadsfristene hører det dessuten en situasjonsdato, som er henholdsvis 1. januar, 1. mai og 1. september. Det er husholdets situasjon på disse tre dagene som eventuelt gir grunnlag for bostøtte. Dersom de omstendighetene som gjør bostøtte aktuelt inntreffer kort tid etter søketidspunktet, må søknaden vente til neste søknadsfrist. I uheldige tilfelle kan søkere dermed måtte vente på bostøtte i opp til 8 måneder. Regjeringen signaliserte i forslaget til statsbudsjett for 2007 at dette skal mykes opp og at søknader skal kunne behandles hver måned. Mange saksbehandlere påpeker uheldige konsekvenser av dagens system, særlig ved etablering i ny dyr bolig der bostøtten er et viktig element i beboerens samlede økonomi og sosialhjelp kan være nødvendig i påvente av at bostøtten skal kunne utbetales. Samtidig nærer flere bekymring for hva en endring til månedlig søknadsbehandling kan få å si i form av merarbeid, særlig knyttet til økt antall henvendelser fra eksisterende mottakere.

4.8.8 Opplevelse av rom for skjønn i saksbehandlingen

Bostøtten er som tidligere påpekt en i utgangspunktet helt regelstyrt ordning, der det ikke er lagt inn rom for skjønnsvurderinger. Slik oppfattes den å være av saksbehandlerne,

og slik bør den etter deres syn fortsette å være. Likevel kommer en viss grad av skjønn inn i bildet noen steder, når det er snakk om å anvende reglene på konkrete forhold, eller å bedømme forventninger. Det er særlig på tre punkter de opplever å ha noe rom for skjønnsutøvelse:

- Vurdering av areal i små leiligheter
- Vurdering av kommunens delaktighet i etablering av leieforhold
- Vurdering av framtidsutsikter for sosialklienter

Alle disse tre vurderingene kan være avgjørende for om en person kan få bostøtte i en gitt bolig eller ikke.

I mange kommuner er et minsteareal for boligen på 40 kvadratmeter ikke noe reelt krav i det hele tatt fordi så små boliger knapt finnes der, men for de største byene og noen kommuner i deres omegn kan problemstillingen være helt reell. I mange boligforhold, kanskje særlig ved leie, kan det imidlertid være vanskelig å finne en presis dokumentasjon på størrelsen, som ofte ikke er angitt i leiekontrakten. Da kan det være aktuelt for saksbehandler å gjøre en skjønnsmessig bedømmelse av størrelsen på leiligheten, i hvilken det kan være lett å mene at leiligheten er 40 kvadratmeter dersom det ikke er åpenbart at den er vesentlig mindre.

I 2004 ble det bestemt at utleieboliger som var formidlet av kommunen skulle sidestilles med kommunalt eide og framleide boliger i forhold til regelverket for visse grupper av søkere. Hvorvidt boligen faller inn under denne bestemmelsen, kan for enkelte bostøttesøkere være avgjørende for om de får bostøtte. Husbanken har på sine nettsider forsøkt å presisere hva kommunal formidling skal innebære, gjennom å gi noen eksempler og understreke at det kreves aktiv medvirkning fra kommunen og ikke bare en etterskuddsvis godkjenning av boligen. Det å tolke omstendighetene rundt etableringen av et privat leieforhold og vurdere kommunens delaktighet, har et element av skjønn i seg, som blir viktig i det øyeblikk det er snakk om grensetilfeller.

Mottakere av økonomisk sosialhjelp er berettiget til bostøtte dersom de har sosialhjelpen som eneste inntektskilde, og dersom den må antas å vare i minst ett år. Antakelsen om hvor lenge en slik situasjon vil vare ved, må nødvendigvis bygge på et skjønn. Dette kan enten utøves av saksbehandler når hun vurderer hvilke kode hun setter, eller hun kan overlate til sosialkontoret å avgjøre hva en må anta om klientens framtid.

5 Saksbehandlerne vurderinger av systemet¹⁸

5.1 Forholdet til Husbanken

5.1.1 Godt faglig samarbeid med regionkontorene

Nesten alle de saksbehandlerne vi har snakket med, er godt fornøyd med den dialogen de har med Husbankens regionkontor, og den støtten de får der. Kontaktpersonene anerkjennes som hyggelige og kompetente. De er lette å spørre og pålitelige til å svare. En saksbehandler bemerker riktignok at hun opplever regionkontorets medarbeider som pirkete i bostøttesammenheng, og foretrakk den tidligere modellen med direkte kontakt med Husbanken sentralt. Det kommer for øvrig kritikk på to punkter: For det ene at behandlingstiden på klagesaker er uheldig lang, og for det andre at det er tidkrevende og vanskelig å komme fram til Husbanken på det generelle telefonnummeret til sentralbordet.

5.1.2 Misvisende publikumsinformasjon

Når det gjelder Husbankens kommunikasjon ut til publikum, er enkelte kritiske til hvordan bostøtten profileres. På husbankens internettside heter det:

Bostøtte kan du søke om dersom husstanden din har lave inntekter og høye boutgifter.

Sett opp mot den reelle inntektsgrensen, som for de fleste husholdsgrupper ligger godt under 250 000 kroner per år, opplever flere av våre informanter at dette skaper uberettigete forhåpninger hos mennesker som ligger inntektsmessig langt fra målgruppen. For enslige ligger inntektsgrensene i størrelsesorden 70 – 100 % over fattigdomsgrensen i henhold til OECD¹⁹. For hushold av to personer er grensene mellom 6 og 30 % høyere enn fattigdomsgrensen, men for hushold på tre eller flere personer er inntektsgrensen for bostøtte i de fleste tilfeller lavere enn fattigdomsgrensen slik denne beregnes av OECD.

¹⁸ Dette kapitlet er bygget på oppdragsrapportens kapittel 6 og 7

¹⁹ Basert på 50% av medianinntekt i henhold til Statistisk sentralbyrå (2006), korrigert med konsumprisindeks fra 2004 til 2005.

Familier på 5 møter inntektsgrenser i størrelsesorden 65 – 80 % av fattigdomsgrensen. Saksbehandlerne opplever pågang av søkere som mener seg å ha lave inntekter, uten at de nødvendigvis er nede på dette nivået.

Videre rettes det kritikk mot formularer som søknadsskjema og forhåndsmeldinger ut fra at de er formulert på en måte som gjør dem vanskelig tilgjengelige for mange søkere. For søknadsskjemaets del påpekes det også at det er visuelt vanskelig med mye små skrift.

5.1.3 Lite planmessig iverksetting av endringer

Et område som synes å ha skapt betydelig frustrasjon i kommunene, er måten viktige endringer blir bekjentgjort og satt ut i livet på. Saksbehandlerne opplever at nye regler settes i kraft uten at de er informert på forhånd, og delvis at brukerne er orientert gjennom massemedia før de selv har fått vite hva som vil komme. Et eksempel på dette er ekstradekningen som ble iverksatt i forbindelse med strømkrisen vinteren 2003. En del saksbehandlere opplevde da at penger allerede var utbetalt til søkerne før informasjonen om hva som holdt på å skje hadde nådd fram til dem. De ble dermed satt i en viss forlegenhet når det kom spørsmål fra brukere om hva de hadde fått.

I forbindelse med enkelte endringer framstår det som om ting settes ut i livet uten at konsekvensene er fullstendig gjennomtenkt eller at det er planlagt hvordan saksbehandlingsprosessen på alle plan skal foregå. Innføringen av meldeplikt for inntektsøkninger trekkes fram som et eksempel på dette, og for en del av saksbehandlerne synes det også å være situasjonen med åpningen for elektroniske søknader gjennom Altinn. En bebudet endring som også vekker bekymring i forhold til slike utfordringer, er den kommende ordningen med månedlig behandling av nye saker.

5.1.4 Langsom klagebehandling

En av kommunene påpeker at mange saker går til klagebehandling i Husbanken, særlig hvis de har vært for dårlig dokumentert i utgangspunktet, og søker kommer fram med ordentlig dokumentasjon etter at vedtaket er fattet. De mener det tar uforholdsmessig lang tid å få slike klager ferdigbehandlet, slik at søker opplever å vente i flere måneder etter det første vedtaket på å få en endelig avgjørelse.

5.2 Forslag knyttet til regelverket

Ut av saksbehandlerne erfaring med å veilede søkere og å anvende bostøtteregelverket på konkrete saker, springer visse vurderinger av det gjeldende regelverket. Noen av disse er i stor grad sammenfallende mellom ulike saksbehandlere, og kan oppsummeres under to hovedoverskrifter:

- Forenkling av kravene til boligen
- Økning av inntektsgrensene

I tillegg har en del saksbehandlere tatt opp andre ting de opplever kommer uheldig ut, men som ikke er så gjennomgående anerkjent som problematiske. Disse behandles i avsnitt 5.5 og videre.

5.3 Forenkling av kravene til boligen

Vi var tidligere inne på at bestemmelser i regelverket som ikke virker forståelige eller velbegrunnet kan bidra til å undergrave hele ordningens legitimitet. Det er særlig de ulike kravene til boligene som framstår som problematiske i så måte.

5.3.1 Siste rest av binding til statsbankfinansiering

Det punktet som først og fremst trekkes fram av mange av våre informanter, er det gjenværende kravet om finansiering i Husbanken eller Innovasjon Norge (tidligere Landbruksbanken eller Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond). Alders- uføre- og etterlattepensjonister som har inntekt over 130 % av minstepensjon er avhengig av slik finansiering for å få bostøtte i eid bolig eller i privateid utleiebolig, og personer som er kvalifisert til bostøtte på grunnlag av attføring, midlertidige trygdeytelser eller langvarig sosialhjelp er avhengig av det for å få bostøtte i privateid leiebolig. Det er særlig i forhold til den siste gruppen at kritikken blir uttalt. Det er nettopp i det private utleiemarkedet det er aktuelt for disse vanskeligstilte å bosette seg, dersom de ikke skal bli i kommunale gjennomgangsboliger. Midlertidigheten i deres inntektssituasjon gjør dem lite aktuelle for bosetting i egen eid bolig. Saksbehandlerne – og mange søkere – oppfatter bestemmelsen som urettferdig. De oppfatter det som urimelig at leietakerens økonomi skal være avhengig av hvor husverten har sine lån. Ut fra dette gir flere saksbehandlere uttrykk for at de gjerne ser at finansieringskravet fjernes helt.

5.3.2 Minsteareal

Også når det gjelder arealkravet på 40 kvadratmeter, som nå bare er aktuelt for pensjonister med inntekt over 130 % av minstepensjon, er mange kritiske. I mange kommuner er kravet uansett lite relevant fordi det finnes få boliger som er så små, mens det i flere av byene og kanskje også i nabokommuner til store byer framstår som foreldet etter hvert som godt funksjonelle boliger produseres med mindre areal. Flere peker på at funksjonskrav kan sikre at bostøtten fortsatt får et boligpolitisk tilsnitt, mens arealkravet ikke lenger tjener noen hensikt og holder i og for seg gode boliger utenfor. En konsekvens av dette kan være at kommunene bruker mer penger på disse boligene, gjennom kommunal bostøtte som ikke refunderes via bostøtte fra Husbanken.

5.3.3 Krav til funksjon

Det Husbanken betegner som boligkravet, dvs. at boligen skal ha egen inngang, kjøkken, bad, soverom og oppholdsrom synes å være uproblematisk for de informantene som kommenterer det, bortsett fra at en informant viser til at krav om separat kjøkken og soverom kan synes noe rigid etter hvert som åpne løsninger blir mer og mer vanlig.

Spørsmålet om ulike krav til boligen generelt og det ovennevnte boligkravet spesielt synes å måtte bli sentralt med hensyn til å trekke en mer spesifikk grense mellom selvstendige og bostøtteberettigede boliger på den ene siden og institusjonsplasser som ikke er bostøtteberettiget på den andre siden. Den tilpasningen en del kommuner har gjort for å omdefinere institusjonsplasser til boliger synes å kunne få stor betydning for volumet av bostøtteutbetalinger dersom tilsvarende tilpasninger blir utbredt.

5.4 Økning av inntektsgrensene

Det synes å være forholdsvis bred enighet blant de saksbehandlerne vi har vært i kontakt med om at inntektsgrensene for bostøtteordningen er svært lave. Forståelsen av hvem som er vanskeligstilt tilsier for mange at bostøtteordningen skulle favne om flere, og at de som mottar skulle kunne sitte igjen med mer. Det er resultatet som står i fokus for dem, og ingen av våre kilder går i detaljer på hvordan en økning av inntektsgrensen best skulle iverksettes.

5.4.1 To mulige tiltak

Som nevnt i avsnitt 1.4 er det ikke i og for seg fastsatt bestemte inntektsgrenser i bostøttesystemet. Grensene framkommer som følge av måten støtten beregnes på. Innenfor den hovedmodellen for behovsprøving og utmåling av bostøtten som vi nå har, kan inntektsgrensene heves på to måter: Enten kan boutgiftstaket heves, eller egenandelen (rimelig boutgift) kan settes lavere. Nedenfor diskuteres noen sider ved disse tiltakene.

5.4.2 Justering av tak

Boutgiftstaket bestemmer hvor høye boutgifter det er anledning til å ta med i beregningen av bostøtte. Dersom taket heves, vil de som har særlig høye boutgifter kunne ta et høyere beløp i betraktning ved beregningen. Da blir differansen til rimelig boutgift større og bostøtten større. Dette gjelder likevel bare dersom man faktisk har så høye boutgifter at de overstiger det som tidligere var taket. Det er de som har boutgifter som overstiger det tidligere taket og samtidig en inntekt som gir for høy egenandel til at de fikk bostøtte med det tidligere taket, som kommer inn i ordningen når taket heves. En økning av boutgiftstaket hever den teoretiske inntektsgrensen, men har bare betydning for dem som har svært høye boutgifter.

I alt 8 bykommuner har per i dag fått hevet boutgiftstaket. I følge saksbehandlerne synes dette å ha økt søknadsmengden i flere av byene, uten at de lett kan se andre identifiserbare effekter. For at justeringer av boutgiftstaket skal ha effekt på antall søknader, er det nødvendig at endringen er kjent for potensielle søkere. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, har de økte boutgiftstakene for byene og konsekvensene av dem for inntektsgrensene i liten grad vært systematisk kunngjort. Til en viss grad har de imidlertid vært omtalt i media, og mulige søkere som har brukt bostøttekalkulatoren på Husbankens nettsider vil ha fått svar som har tatt hensyn til endringene. Det synes vanskelig å mene noe bestemt om virkningen av de økte boutgiftstakene på basis av saksbehandlerne oppfatninger og observasjoner. Dette synes å være et tema som kan gjøres langt mer spesifikt rede for ved hjelp av Husbankens statistikkregister. Dette ville gi mulighet til å sammenlikne over tid kommuner som har fått endret boutgiftstak med kommuner som ikke har det.

5.4.3 Justering av rimelig boutgift

Et alternativ til å heve boutgiftstaket er å endre på beregningen av rimelig boutgift. Dersom rimelig boutgift for en gitt inntekt reduseres noe, blir differansen mellom

medregnet boutgift og egenandel større for samtlige søkere. Dermed er dette et tiltak som vil kunne ha effekt i form av høyere bostøtte for samtlige bostøttemottakere, også de som ikke har boutgifter opp mot taket. Det betyr imidlertid også at kostnadene ved en slik endring raskt kan bli store.

5.4.4 Forholdet mellom husstander av ulik størrelse

Omkring en firedel av bostøttemottakerne er hushold med barn, disse har gjennomsnittlig de høyeste boutgiftene. Dersom disse skal ivaretas bedre, kan det være behov for å se på hvordan inntektsgrensen øker med antall personer i husholdet. I dagens regelverk ligger satsene for husstander med flere medlemmer forholdsvis nær satsene for enslige, slik det framgår av avsnitt 1.3. Gulbrandsen og West Pedersen (2003) påviser at bostøtten etter vanlige sammenlikningsmetoder er vesentlig dårligere for større husholdninger. Samtidig er satsene for barnefamilier mv. noe lavere enn satsene for husstander som får bostøtte på grunnlag av alders-, uføre- eller etterlattepensjon. Til sammen gjør dette at vilkårene for barnefamilier er betydelig strengere enn for pensjonister. Dersom bostøtten skal styrkes for barnefamilier, synes det åpenbart at dette er blant de sidene som må sees nærmere på.

5.5 Månedlig saksbehandling

Som nevnt tidligere i kapittelet er det en utbredt oppfatning blant saksbehandlerne at den lange ventetiden fra en søker om bostøtte til pengene faktisk utbetales er et vesentlig problem ved dagens ordning. Flere framhever dette som noe som bør gjøres noe med. (Intervjuene i vårt prosjekt fant sted i ukene like før og like etter at forslaget til statsbudsjett for 2007 ble framlagt.) De som tok dette opp hadde ikke nødvendigvis sterke oppfatninger om hvordan det burde løses. Imidlertid er det grunn til å tro at regjeringens forslag om å åpne for månedlig behandling av nye søknader blir hilst med glede av mange saksbehandlere på søkerens vegne. Ut fra erfaringene med tidligere omlegginger som er beskrevet foran, kan vi imidlertid anta at mange også ser på forslaget med en viss bekymring på egne vegne. Det næres også flere steder bekymring for hva en slik endring vil medføre i økt arbeidsbelastning. Flere saksbehandlere påpeker at mange av søkerne tar kontakt hver gang de mottar noe fra Husbanken – for sikkerhets skyld. Dersom månedlig beregning av bostøtte også kommer til å innebære at det månedlig sendes ut bekreftelse på

vedtak, frykter de at det kan bli en sterkt øket belastning av i og for seg unødvendige henvendelser.

5.6 La flere ytelse kvalifisere til bostøtte

Flere av saksbehandlere reiser spørsmålet om hvilke ytelse som bør kvalifisere til bostøtte. Dels med utgangspunkt i konkrete saker og dels ut fra prinsipielle vurderinger, gir de uttrykk for at den avgrensningen som gjelder i dag, ikke alltid framstår som rimelig, og at enkelte grupper som i dag står utenfor bostøttesystemet burde inkluderes.

5.6.1 Supplerende sosialhjelp

For at sosialhjelp skal kvalifisere mottakeren til bostøtte, krever dagens regelverk at den må være mottakerens eneste inntekt, og at mottakeren antas å være avhengig av sosialhjelp i minst ett år. Mange saksbehandlere peker imidlertid på at mottakere av supplerende sosialhjelp har like lite igjen som dem som har sosialhjelp som eneste inntekt. Det framstår ikke uten videre som rimelig for saksbehandlerne at den som yter noe i en jobb og dermed har en viss inntekt, men likevel ikke er fullstendig selvhjulp, skal utelukkes fra en bostøtte vedkommende ville fått hvis han / hun ikke arbeidet.

5.6.2 Sykepenger og ledighetstrygd

Også arbeidsledige og personer på sykepenger er vanskeligstilte grupper som flere saksbehandlere føler godt kunne inkluderes. Verken arbeidsledighetstrygd eller sykepenger er per i dag ytelse som i seg selv kvalifiserer mottakeren til å motta bostøtte. De er imidlertid ytelse fra det offentlige som mottas i en vanskelig livssituasjon, og det vil for mange synes nærliggende å sammenlikne dem med atføringpenger eller midlertidig uførepensjon. For mange saksbehandlere er det derfor ikke innlysende hvorfor dagpenger ved arbeidsledighet eller sykepenger ikke kvalifiserer til bostøtte når for eksempel atføring gjør det.

5.6.3 Lønn under atføring

Det framholdes også at bostøttemottakere som er kvalifisert til støtte fordi de mottar atføring, kan oppleve å bli overført til en type atføringstiltak der de mottar lønn i stedet for atføringpenger, uten at størrelsen på ytelsen endres. Etter gjeldende regler vil de da, som lønnsottakere, ha mistet retten til bostøtte. Imidlertid har de ikke i utgangspunktet fått noen bedring i økonomien, det er bare navnet på ytelsen som er endret. Dette kan

dermed framstå som enda et eksempel på at det å vise yteevne eller positiv prognose straffer seg med hensyn til bostøtte.

5.6.4 Midlertidige ytelser

En del midlertidige trygdeytelser, som midlertidig uførepensjon, er i seg selv grunnlag for å søke om bostøtte. Imidlertid beregnes støtten for dem som søker på et slikt grunnlag på samme måte som for barnefamilier. Det innebærer at støtten kan bli noe lavere enn om de hadde hatt samme boutgifter og den samme inntekten i form av en varig trygdeytelse. De kan også møte andre krav til boligen enn om de hadde hatt permanent alders- eller uførepensjon. Flere av våre informanter framholder at det er urimelig at midlertidige trygdeytelser behandles annerledes enn permanente. Som det nå er, kan en person som har midlertidig uførepensjon bli stoppet av krav til boligen som ikke ville vært aktuelle om han hadde hatt permanent uførepensjon. For dem som får status ”midlertidig ung ufør” kan forskjellen i utbetaling bli betydelig. De som tar opp dette, foreslår at midlertidige ytelser sidestilles helt med permanente.

5.7 Bedre håndtering av barnetillegg til uførepensjon

Enkelte saksbehandlere har også merket seg en urimelighet som følger av skattereglene og det at det er bruttoinntekt som i de fleste tilfelle brukes i beregningen av bostøtte. Når bostøttesøkeren er uføretrygdet, mottar barnetillegg til trygden og betaler barnebidrag, går barnetillegget inn i bruttoinntekten og telles med ved utmålingen av eventuell bostøtte. Men disse pengene forsvinner i sin helhet ut igjen som barnebidrag, slik at den uføretrygdede ikke sitter igjen med mer enn en annen som ikke har barn. Men fordi bruttoinntekten er høyere, kan bostøtten bli lavere eller forsvinne helt.

5.8 Innstramming i forhold til tidligere eller nåværende formue

Med det sterke engasjement mange saksbehandlere legger for dagen på vegne av sine brukere, kan man lett etablere en forventning om at forslag og vurderinger de kommer med vil være preget av liberalitet og ønske om å inkludere flest mulig. Imidlertid retter flere kritikk mot dagens ordning på basis av at den i ett henseende er for liberal. Det gjelder først og fremst enkelte pensjonister som kan ha solgt bolig i prosessen forut for

flytting til en kommunal eldrebolig, eller som har likvid formue som blir gitt bort som gave, gitt som forskudd på arv eller disponert over på annen måte, i den hensikt å sikre seg bostøtte. En av case-kommunene har en karantenebestemmelse i den kommunale bostøtteordningen. Slike bestemmelser kan et stykke på vei kan fange opp slike situasjoner, men den statlige bostøtten tar per i dag ikke hensyn til dette. Flere saksbehandlere oppfatter at dette er problematisk og kan slå urettferdig ut.

Etter denne gjennomgangen av erfaringer og synspunkter formidlet av informantene, skal vi i de neste to kapitlene forsøke å legge de teoretiske begrepene ved siden av empirien for på den måten å oppnå en dypere forståelse.

6 Rettigheter og skjønn i bostøttesammenheng

6.1 Hvor sterk er retten til bostøtte?

Som vi har sett i tidligere kapitler, forstås bostøtte som en rettighet for visse hushold i visse boliger, både i litteraturen (Stamsø og Østerby 2000, Gulbrandsen og Pedersen 2003), og også gjennomgående av de kommunale saksbehandlerne. Med utgangspunkt i rettighetsbegrepet slik jeg diskuterte det i kapittel 3 vil jeg nå drøfte styrken av denne rettigheten.

Formuleringene i lovhjemmelen (Husbankloven og vedtaket om bostøtte fra 1972 med senere endringer) er relativt tydelige i denne sammenheng. Husbanklovens § 16 fastslår at det *skal* "... gis bostøtte til personer som bor i bestemte grupper av boliger og som boutgiftene virker særlig tyngende for." Paragrafen henviser imidlertid til nærmere retningslinjer fra Stortinget, og dermed åpnes det for at vilkårene for å motta bostøtte kan endres uten lovendring. Rettighetspreget styrkes av at midlene til ordningen bevilges som overslagsbevilgning og salderes av Stortinget i etterkant. Bostøtten til den enkelte er altså ikke i dag avhengig av at det er bevilget midler til det²⁰. Den forvaltningsmessige siden av Kjønstad og Syses krav til en rettighet, altså adgangen til å påklage tildelingsvedtak og eventuelt prøve saken for en domstol, er bare et stykke på vei ivaretatt. En egen forskrift

²⁰ I ordningene som gikk forut for bostøtten var rettighetspreget tydelig, gjennom spesifikke bestemmelser fra Stortingets side med hensyn til hvem som kunne motta støtte, og hvor mye de kunne motta (Stm. 76 (1971- 72)). Ved revisjonen som la grunnlaget for dagens ordning, ble ytelsen imidlertid gjort avhengig av Stortingets bevilgning, samtidig som utgiftene var forutsatt delt mellom Staten og kommunen. I Stortingets vedtak het det dessuten "...kan det gis bostøtte etter følgende regler: ..." (Vår utheving). Dermed manglet flere av de grunnleggende formelle kriteriene på en rettighet som vi diskuterte i kapittel 3. Imidlertid behandlet Stortinget selv ordningen som en rettighet, og etterbevilget flere ganger tildels store summer for å dekke inn uforutsett høyt forbruk. Finansieringen av bostøtten ble endret allerede i forbindelse med statsbudsjettet for 1975. Kommunenes delfinansiering ble fjernet, og Stortingets bevilgning ble (også offisielt) en overslagsbevilgning. Det er interessant i forhold til diskusjonen om skjønnets plass at et argument for å avvikle kommunenes delfinansiering, var at boutgiftene i beregningen fortsatt i hovedsak var fastsatt som sjabloner ut fra boligens alder og finansiering ved byggingen. Dermed var boutgiftene i mindre grad enn opprinnelig forutsatt gjenstand for skjønnsmessig fastsettelse og kontroll fra kommunen, og kommunene hadde derfor liten innflytelse på utgiftene ved ordningen.

fra 1974 slår nemlig fast at klage i henhold til forvaltningsloven på vedtak om bostøtte ikke skal behandles av departementet, men utløse en fornyet saksbehandling hos Husbanken. Det er dermed ikke snakk om overprøving av et høyere forvaltningsorgan, og man kan ut fra dette si at rettighetspreget er noe begrenset (Stamsø og Østerby 2000, s. 75).

Realiteten i rettighetsinnholdet er også avhengig av at spesifikasjonen av ytelsen er fast og lite avhengig av tolkning. I tråd med Lipskys tanke om at politikken ikke *er* noe annet enn det bakkebyråkratene eller førstelinjen realiserer, må vi også kreve at tildelingen *i praksis* følger de spesifikasjonene som ligger i de skrevne kildene. Her kommer spørsmålet om rom for skjønn i saksbehandlingen inn i bildet. Jo mindre skjønn regelverket tillater, jo sikrere er den forhåndsmessige fastsettelsen av ytelsen, og jo sterkere er rettigheten (Fossetøl 2005.). Dersom reglene foreskriver stort skjønn, er ytelsen i større grad situasjonsbetinget, avhengig av en saksbehandlers vurdering, og dermed mindre forutsigbar for mottakeren. Det samme gjelder dersom reglene praktiseres upresist eller tøyes. Dette ville etter Kjønstad og Syses forståelse måtte betraktes som et avvik. Den praktiske effekten og den symbolske betydningen av slike avvik avhenger av hvilke konsekvenser de får. Dersom organisasjonen har kontrollsystemer som fanger opp (i hvert fall noen) slike avvik, og det samtidig finnes reaksjonssystemer som enten korrigerer resultatet eller treffer tiltak for å disiplinere den som har tøyd reglene, kan vi se avviket som en kanskje uunngåelig ”støy” i iverksettingen av organisasjonens politikk. Dersom det imidlertid ikke finnes slike korrigerende strukturer, må vi med Lipsky konstatere at det er praksisen som *er* organisasjonens politikk, selv om den avviker fra det som er skrevet ned.

Rettighetskarakteren i bostøtten er etter det ovenstående ikke absolutt. Den mangler sterk og eksplisitt formulering i lovtekstene. På den forvaltningsmessige siden påvirkes den av at klageinstansen formelt er den samme som treffer den første avgjørelsen. For søkeren er det likevel den praktiske konsekvensen som teller. Klageadgangen på et bostøttevedtak betyr nå i de fleste tilfelle at en sak som har vært maskinelt behandlet første gang, tas ut og bedømmes manuelt av en av Husbankens konsulenter. Dermed er det en reelt ny og grundigere vurdering som gjøres.

Lovformuleringene som henviser til nærmere retningslinjer gir Stortinget – og eventuelt forvaltningen hvis den får fullmakter – en viss handlefrihet. Spørsmålet er da igjen hva som blir den praktiske konsekvensen. Kommunal- og regionaldepartementet har fullmakt til å utarbeide forskrift om bostøtte, og gir selv Husbanken en videre fullmakt til å fastsette retningslinjer. Endringer i disse retningslinjene kan under gitte omstendigheter føre til at søkere som ville fått bostøtte under tidligere retningslinjer ikke lenger får

(Østerby 1998). Kommunal- og arbeidsdepartementet skrev i forbindelse med den forholdsvis store endringen av bostøttesystemet i 1994 at det var aktuelt å foreslå endrede regler dersom utbetalingene av bostøtte 1. termin 1994 ga grunn til å vente at bevilgningen ville bli overskredet (St.prp. nr. 14 (1993 – 94)). Slike situasjoner gir ikke adgang til klage, og innebærer redusert karakter av rettighet. Siden skjønn vanskelig kan overprøves, vil også et hvert element av skjønn i tildelingen gjøre det. Vi skal i neste avsnitt se nærmere på muligheten for å bruke skjønn i saksbehandlingen av bostøtte.

6.2 Skjønn i saksbehandlingen

Skjønn, slik jeg diskuterte det i kapittel 3, kommer inn i bildet der regler og gitte føringer, slik de faktisk praktiseres, etterlater et stort eller lite rom for alternative handlinger. Dette rommet er særlig stort når den formelle bestemmelsen eller det uttrykte prinsippet beskjefter seg med målet som skal nås mer enn midlene som skal brukes og hva som ellers kreves for å nå dit. Skjønnen tas da i bruk for å komme fram til adekvate tiltak i den konkrete situasjonen, slik som ved utforming av tiltak og utmåling av hjelp fra sosialkontoret. Bostøtten er derimot i utgangspunktet en spesifisert ytelse for en spesifisert situasjon. Den avveiningen av midler i forhold til behov som ellers ville vært skjønns tema, er søkt løst på forhånd gjennom det detaljerte regelverket. Regelverket vil imidlertid alltid ha et grenseland, definisjoner som må vurderes konkret, det vil nesten alltid kunne tenkes å oppstå situasjoner som ikke er dekket til minste detalj av regelverkets foregripelse (Hatland 2003). Går vi nøye inn på bostøttens regelverk, finner vi også her flere områder hvor dette er tilfelle. De mest iøynefallende, som enkelte saksbehandlere trakk fram da vi spurte, er nevnt i forrige kapittel: Fastsettelsen av arealet på små leiligheter, spørsmålet om en bolig er formidlet av kommunen, og hvorvidt en sosialhjelpsmottaker må forventes å motta hjelp i minst ett år. Nedenfor skal vi nærme oss spørsmålet fra regelverkssiden, og se på hvilke aspekter av det som kan etterlate et rom for skjønn.

For en stor del er bostøtteberegningen basert på registeropplysninger som er samlet inn og kvalitetssikret for andre formål. De viktigste eksemplene på dette er inntektsopplysningene fra likningsregisteret hvis primære formål er utregning av skatt og folketrygdavgift, opplysninger om trygd fra NAVs trygderegister, og adresseopplysningene fra folkeregisteret som i henhold til retningslinjene fra Husbankens hovedstyre er med på å

avgjøre hvem som hører til husstanden²¹. Når alle opplysningene som er forutsatt å beskrive søkerhusholdningens situasjon er gitt, beregnes bostøtten entydig av en datamaskin. Selve beregningen av bostøtte er ikke tema for kommunens saksbehandling, bare framskaffelse, kontroll og formidling av grunnlaget for beregningen. Derfor er det først og fremst i forbindelse med de underlagsdataene som ikke kan leses direkte ut fra registre eller dokumenter, at et eventuelt skjønn kan komme inn og påvirke resultatet. Noen slike situasjoner blir belyst i våre intervjuer med saksbehandlerne, andre kan vi utlede av regelverket. Situasjoner der regelverket tilsier at skjønn kan eller må brukes, kan deles inn i følgende hovedkategorier:

- Skjønnsvurderinger som følger av regelverket. Dette kan være eksplisitt foreskrevne vurderinger, eller vurderinger som implisitt framstår som nødvendige
- Skjønnsvurderinger som utfordrer regelverket. Dette kan være vurderinger saksbehandlere gjør som tøyser reglene eller går direkte imot deler av regelverket
- Skjønnsvurderinger knyttet til selve søknadsprosessen. Dette er vurderinger saksbehandler gjør ved fordeling av den mest fleksible ressursen i søknadsprosessen: Sin egen tid.

6.2.1 Skjønn som følger av regelverket

Noen få steder framgår det direkte av regelverket at vilkår for beregning av bostøtte må fastsettes ved skjønn. Det viktigste eksempelet på dette, er vurderingen av hvorvidt en sosialhjelpsmottaker må forventes å være avhengig av sosialhjelp i minst ett år. Dette er et spørsmål om en gjetning eller faglig vurdering ut fra kjennskap til vedkommendes historie og omstendigheter. I andre tilfeller spesifiserer reglene at det på gitte vilkår kan avvikes fra de alminnelige reglene, av hensyn til særlige omstendigheter. Slike situasjoner inneholder også et betydelig element av skjønn, i bedømmelsen av hvor særlige de foreliggende omstendighetene er.

Det forekommer også at regelverket etterspør i og for seg presise opplysninger som likevel er vanskelige å definere entydig eller operasjonalisere. Hvis det ”riktige” svaret på

²¹ I henhold til retningslinjene fra Husbankens hovedstyre § 3, omfatter husstanden alle som står registrert i folkeregisteret som bosatt i boligen, og dessuten alle som fysisk bor der. Personer som har leieavtale for en del av boligen skal imidlertid ikke regnes med.

et slikt spørsmål ikke kan skaffes, kan det igjen bli et spørsmål for saksbehandleren om å anvende skjønn for å påse at søknaden blir bedømt på et rimelig grunnlag.

6.2.1.1 Premissopplysninger som etter sin art må fastsettes ved skjønn

Som hovedregel må et hussandsmedlem enten være under 18 år eller over 65 år, eller være trygdet for at husstanden kan motta bostøtte. Enslige yngre personer med dårlig økonomi har dermed i utgangspunktet vært utelukket. I Kommunal- og regionaldepartementets forskrift om bostøtte åpnes det imidlertid for person med rett til ytelser etter lov om sosiale tjenester når "...vedkommende må antas å ha behov for kontinuerlig sosialhjelp i minst ett år og ikke har annen inntekt" (Forskrift om bostøtte § 2). Her kan altså (noens) forventning om framtidige behov være det avgjørende for om en person kan få bostøtte eller ikke. Det er ikke spesifisert i regelverket hvis forventning som skal ligge til grunn; og det kan være grunn til å vente ulike svar om man spør klienten selv, vedkommendes saksbehandler eller etatsjefen. Om bostøttesaksbehandleren sitter i sosialavdelingen og eventuelt arbeider med sosialhjelpssaker deler av tiden, er det grunn til å vente at hun selv kan gjøre en vurdering som er forankret i en god kunnskap om søkerens situasjon og de tiltakene som er satt i verk eller planlagt for vedkommende. I andre tilfelle, der avstanden mellom bostøttesaksbehandler og sosialkontor er større, blir saksbehandlerens forutsetninger for å bedømme dette mer usikre. Det vil da være nærliggende å innhente sosialkontorets vurderinger og støtte seg til disse. Dermed kan kvaliteten på opplysningen refereres til en annen instans. "Søkeren må forventes å være avhengig av sosialhjelp i minst ett år fordi sosialkontoret sier det er slik", uavhengig av om denne vurderingen er betydningsfull for sosialkontoret i noe annet henseende. Her kan den organisasjonsmessige plasseringen av bostøttearbeidet være betydningsfull. Informasjonsflyten vil ofte gå lettere jo kortere avstanden er. Selv om bedømmelsen skrives seg fra andre, er det under alle omstendigheter bostøttesaksbehandleren som er ansvarlig for svaret.

6.2.1.2 Skjønn knyttet til begreper med uklare definisjoner

For noen få av begrepene som ligger til grunn for bostøtteberegningen kan definisjon eller operasjonalisering vær problematisk. Det er særlig to eksempler på dette som kommer opp i samtaler med saksbehandlerne. Det ene er boligens areal, det andre eksempelet gjelder hva som skal til for at man kan si at boligen er formidlet av kommunen.

6.2.1.2.1 Boligens areal

Opprinnelig var det et av flere generelle krav til bostøttesøkernes boliger at de skulle være på minst 40 kvm utenom fellesareal. I 1997 ble bostøtten slått sammen med sosial- og helsedepartementets tilskott til reduksjon av boutgifter for pensjonister (se avsnitt 1.3.5). Alle krav som gjaldt boligen ble da fjernet for alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekt lavere enn 130 % av det som ville vært deres minstepensjon. I 2003 ble det gjort et generelt unntak fra regelen for visse søkere i kommunale boliger. Senere ble unntaket flere ganger utvidet, og fra og med 2006 er det bare alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekter på *minst* 130 % av minstepensjon som er underlagt dette kravet.

Arealkravet har hele tiden presentert et saksbehandlingsmessig problem i forbindelse med grensetilfeller. Selv om det nå bare er pensjonister med i denne sammenheng høye inntekter som nå er omfattet av kravet, er dette en gruppe som utgjør en betydelig mengde søkere, trolig noe under 10 %²². Til og med 2005 gjaldt kravet også for søkere med yrkesskadetrygd eller midlertidige trygdeytelser, og dem som søkte bostøtte på grunnlag av langvarig avhengighet av sosialhjelp. Disse utgjorde omkring 8 % av mottakerne i 2005 og 10 % av mottakerne i 2006 (Husbanken 2006c, 2007c). Av tall gjengitt i Nordvik m.fl. (2006) framgår det at av alle pensjonister som i 2001 hadde en inntekt større enn 130 % av minstepensjon, var det 6,7 % eller ca. 3 000 husstander, som bodde i så små boliger at regelen kunne komme til anvendelse. Omkring 900 av disse mottok bostøtte. Dette kan blant annet skyldes at arealkravet ikke gjelder for leide boliger som er eid av kommunen. Det er i dag bare enslige pensjonister som kan få bostøtte med en inntekt med en inntekt over 130 % av minstepensjon. For dem er 130 % av minstepensjon ca. 140 000 kroner, mens inntektsgrensen for bostøtte går ved 190 000 kroner. Regelen stenger altså for de enslige pensjonistene som ligger i dette inntektsintervallet, og som bor i boliger under 40 kvadratmeter som *ikke* er eid av kommunen.

Saksbehandlernes avveining i forhold til arealkravet dreier seg i første rekke om på hvor løst grunnlag de kan anslå eller fastsette arealet. Dokumentasjon foreligger ofte ikke,

²² 1. termin 2001 var det i følge Nordvik m.fl.(2006, s. 34) vel 8.800 pensjonister med minst 130% av minstepensjon som mottok bostøtte. Samme termin var samlet antall mottakere i følge Østerby og Michelsen (2006, s. 22) ca. 100 000. Denne gruppen utgjorde dermed omkring 9 % av alle bostøttmottakere den terminen.

arealet av leiligheten er ikke med blant opplysningene som vanligvis spesifiseres i leiekontrakter (Forbrukerrådet, Huseierens Landsforbund). Formelt sett kan saksbehandlerne overlate problemet til søkerne under henvisning til søkers ansvar for å gi korrekte opplysninger, men der dokumentasjonen ikke finnes, kan det for mange søkere være liten reell mulighet til å bringe dette på det rene. Det kan dermed bli behov for at saksbehandler fastsetter et areal ut fra skjønn.

6.2.1.2.2 Kommunalt formidlet bolig og andre særlige koder

Flere av opplysningene i bostøttesøknadene knyttes til bestemte koder som må påføres av de kommunale saksbehandlerne. Det finnes tre sett av koder: Det ene settet angir ulike ytelser husstandsmedlemmer kan motta, som kan gjøre husstanden er bostøtteberettiget. Dette gjelder sosialhjelp gjennom lang tid, introduksjonsstønad til nyankomne innvandrere, norske offentlige pensjoner utenom folketrygden, og trygdeytelser fra andre EØS-land. Den neste gruppen koder vedrører hvorvidt husstandens bolig hører til en gruppe som kan være bostøtteberettiget for visse søkere. Disse kodene kan angi at boligen hører til et borettslag men disponeres på framleie, at den er leid eller formidlet av kommunen, at det påhviler kommunalt etablerings- eller utbedringslån eller at boligen har vært underlagt streng husleieregulering. Alle disse omstendighetene kan for visse søkere være utslagsgivende for om de er kvalifisert til bostøtte. Ut over disse to gruppene finnes det en kode som viser om det skal gis dispensasjon fra den øvre grensen for hvor høye boutgifter som kan tas med i beregningen. Dette kan gjøres dersom et husstanden har særlig høye boutgifter fordi et husstandsmedlem er funksjonshemmet og trenger spesialtilpasset bolig.

Kodene formidler informasjon ut over det som kan kontrolleres maskinelt mot registerdata, og som er nødvendig for en riktig behandling av saken. Disse opplysningene er det kommunens ansvar å kvalitetssikre. Kodene representerer dermed saksbehandlerens konklusjon vedrørende søkerens situasjon, på bakgrunn av de opplysningene søkeren har gitt og eventuelle annen kunnskap saksbehandleren har om søkeren. Med unntak av koden for langvarig avhengighet av sosialhjelp, som vi har diskutert i avsnitt 6.2.1 ovenfor, er kodene som gjelder hvorvidt husstandsmedlemmer kan kvalifisere til bostøtte forholdsvis entydig avgrenset, og det er spesifisert i håndboken for regelverk hvilken dokumentasjon som skal framlegges (Husbanken 2007a s. 18). Det er også presisert samme sted at det ikke er anledning til å bruke skjønn eller dispensere fra bestemmelsene om hvem som er støtteberettiget. Kodene som gjelder omstendigheter knyttet til boligen er også forholdsvis

entydige, med unntak av koden for bolig formidlet av kommunen. Det har hersket en del uklarhet om hvilken grad av kommunal medvirkning som kreves for at en kan anse boligen som formidlet av kommunen. En veiledning på Husbankens nettsider slår fast at det ikke er tilstrekkelig "...at kommunen i ettertid foretar en godkjenning av boligen som en passende bolig for husstanden" (Husbanken 2006d). Ut over dette definerer den ikke begrepet kommunalt formidlet bolig presist, men gir en del eksempler. Formuleringen "eller lignende" som avslutter en eksempelliste, synes imidlertid å være en åpen invitasjon til kommunens saksbehandler til å bruke skjønn ved bruk av denne koden.

Det samme er tilfelle for den siste koden vi omtalte, som gir dispensasjon fra boutgiftstaket. Utgangspunktet for denne er at den skal brukes der boutgiftene er særlig høye på grunn av spesialtilpasning for funksjonshemmede (Husbanken 2007a s. 29). Et tilsvarende unntak gjøres generelt for alle som mottar uførepensjon (Husbanken 2007b § 7). På bakgrunn av dette oppfordres det i Håndboken til at kommunen skal vurdere å bruke dispensasjonskoden for søkere som har hatt uførepensjon men går over på alderspensjon, "...for at beregningen av bostøtte ved alderspensjon skal bli de samme som ved uførepensjon" (Husbanken 2007a s. 29).

6.2.1.2.3 Husstandssammensetning

Som nevnt tidligere i dette kapittelet, er husstanden i bostøttesammenheng alle personer som hører til husstanden i følge folkeregisteret, og i tillegg alle som fysisk bor i boligen, hvis de ikke har fremleieavtale. Her synes det åpenbart at det kan oppstå vanskelige grenseoppganger, som til syvende og sist bare kan avgjøres gjennom saksbehandlerens skjønn. Vi kommer nærmere tilbake til denne problematikken nedenfor.

6.2.1.3 Skjønn knyttet til fravikelse av regler eller bruk av unntaksbestemmelser

Bostøtteregelverket åpner for at en del av de alminnelige bestemmelsene kan fravikes i særskilte tilfelle.

6.2.1.3.1 Fravikelse av likningsinntekt

Det viktigste eksempelet på dette er når husstanden inntekt "...er vesentlig endret og det vil virke urimelig om endringen ikke blir tatt i betraktning" (Husbanken 2007a s. 28). Formuleringen om rimelighet indikerer at det må gjøres en skjønnsvurdering, selv om håndboken foreskriver at inntektsnedgangen må være på minst 10 % (ibid. s. 36).

I følge håndboken skal slike saker behandles på en av to måter, avhengig av hva som er årsak til inntektsnedgangen. Dersom den skyldes overgang fra lønnet arbeid til trygd, blir inntektsopplysningene maskinelt kontrollert mot NAVs register, men ut over dette blir opplysningene fra søknaden i utgangspunktet stående. Hvis det er andre grunner til inntektsnedgangen, må det redegjøres for dette, og Husbanken (dvs. en saksbehandler ved et av regionkontorene) vil så godkjenne eller underkjenne begrunnelsen. Dette er en klar skjønnevurdering, men den er ligger hos Husbankens saksbehandler og ikke kommunens.

Dersom inntektsnedgangen skal legges til grunn, skal bostøtten beregnes på grunnlag av husstandens reelle bruttoinntekt, som i så fall må dokumenteres eller sannsynliggjøres. Det er i denne situasjonen langt flere ytelser som regnes som inntekt enn det som inngår i likningsinntekten. I praksis opplever en del saksbehandlere at de må bruke skjønn med hensyn til hva som skal regnes med her. Håndboken gir imidlertid en forholdsvis detaljert liste over inntektstyper som skal og ikke skal være med. Dermed er dette ikke i utgangspunktet noe som er overlatt til saksbehandlers skjønn. Det er opp til søkeren å kreve at likningen fravikes, og å dokumentere at det er grunnlag for det. Men i den grad det blir snakk om å sannsynliggjøre heller enn dokumentere en inntekt, blir avgjørelsen igjen opp til saksbehandlerens skjønn.

6.2.1.3.2 Fravikelse av folkeregistrert adresse

Etter regelverket skal bostøttesøknaden omfatte alle de personene som enten faktisk eller i følge folkeregisteret er bosatt i boligen på den datoen som er utgangspunkt for beregningen (situasjonsdato). Hvem som regnes med i husstanden, er viktig av tre grunner: For det første avhenger retten til bostøtte over hodet av bestemte husstandsmedlemmer (barn under 18 år, eldre over 65 år eller personer med trygd eller viss andre ytelser). For det andre skal husstandens inntekt i utgangspunktet omfatte alle husstandsmedlemmenes inntekter. For det tredje er antall husstandsmedlemmer en av variablene som bestemmer hvor stor bostøtten blir ved en gitt inntekt og en gitt boutgift. Dersom det er personer som bor i boligen og derfor skal telles med i husstanden, men som ikke står folkeregistrert der, kan Husbanken overstyre dette. Det kan også i visse situasjoner gjøres unntak slik at en ser bort fra personer som står folkeregistrert i boligen men ikke bor der, eksempelvis studenter eller skoleelever som "...er bosatt på annet sted, er økonomisk selvstendige og ikke forventes å flytte tilbake til foreldrehjemmet". Som ved fravikelse av likningsinntekt, er det Husbankens saksbehandlere som skal ha det endelige ordet i forbindelse med slike unntak, og kommunens saksbehandler har dermed ikke noen endelig avgjørelsesmyndighet. Man

kan imidlertid si at de har en ensidig myndighet i det at et krav om unntak fra de alminnelige bestemmelsene vil være nokså avhengig av den lokale saksbehandlerens støtte. Utgangspunktet for unntakene er at "den faktiske situasjonen" skal legges til grunn (Husbanken 2007a s. 19), og det er kommunen som skal være sannhetsvitne for hva som er den faktiske situasjonen. Dermed kommer den kommunale saksbehandlerens vurdering inn men igjen ikke i forhold til ressurser og behov, så mye som i forhold til "fakta". Hvor et barn hvis foreldre deler omsorgen egentlig bor, kan være vanskelig å bedømme hvis man skal se bort fra folkeregisteret.

6.2.2 Skjønn som utfordrer regelverket

Som vi så i kapittel 3, tar den definisjonen av skjønn som vi legger til grunn, utgangspunkt i det faktiske handlingsrommet til tjenestemannen. Reglene avgrensner dette bare i den grad etterlevelsen blir kontrollert og sanksjonert. Dersom saksbehandleren i praksis må fastsette ved skjønn enkelte av de opplysningene som skal gis i bostøttesøknaden, kan vi lett tenke oss muligheten av at en saksbehandler "tolker" reglene noe lenger enn det strengt tatt er grunnlag for. Dette synes å ha vært tilfelle en del ganger, kanskje særlig i forbindelse med 40-kvadratmeterskravet. En ledende saksbehandler i en større kommune, der de er et team som deler på bostøttearbeidet, kommenterer dette slik:

"Nei, vi har bare boliger ned til 40 kvadratmeter, vi. Det er svar nok!"

Dermed synes det å være mer enn antydning at de i den kommunen ville legge inn et areal på 40 kvadratmeter selv om de visste at søkerens bolig var mindre. Dette framstår som en reaksjon på (deler av) et regelverk saksbehandlerne finner urimelig. Den ledende saksbehandlerens uttalelse tyder på at det er etablert en enighet eller en uoffisiell regel om hvordan arealspørsmålet skal håndteres. Slik kan dette også eksemplifisere "kontorskjønn" (agency discretion) med David Bulls (1980) begrep.

Vi så i avsnitt 6.2.1 at regelverket i noen situasjoner foreskriver skjønnsmessig bruk av kodene som beskriver husholdets forhold, selv om kodene i hovedsak har helt spesifikke definisjoner og kriterier. Dette gir et handlingsrom som det kan tenkes at saksbehandlere under gitte omstendigheter vil ønske å utvide noe. Særlig i forhold til bruk av koden for kommunalt formidlet bolig kan dette være aktuelt.

Sitatet ovenfor fra den ledende saksbehandleren som hevdet at de bare hadde boliger ned til 40 kvadratmeter, peker i retning av at denne holdningen til arealkravet var etablert i den angjeldende kommunen gjennom lengre tid. Selv om det nå bare er en liten gruppe

søkere som omfattes av arealkravet, var det tidligere mer betydningsfullt. Avviklingen har skjedd gjennom regelendringer i flere omganger de seneste 4 årene. Da den siste endringen, som gjaldt personer kvalifisert til bostøtte på grunnlag av yrkesskadetrygd, midlertidige trygdeytelser eller langvarig sosialhjelp, trådte i kraft, noterte Husbanken seg at boligarealet for denne gruppen plutselig gikk ned²³. Dette peker mot at i hvert fall i denne sammenhengen har saksbehandlerne et stykke på vei utnyttet det praktiske handlingsrommet de har sett også utenfor regelverket, og etablert en praksis som har løpt i forkant av utviklingen av regelverket.

6.2.3 Skjønn knyttet til bruk av saksbehandler tid

Som vi har sett av avsnittene foran, avviker bostøttesaksbehandlerne skjønnsetøvelse fra det frie saksebehandlerskjønnet vi gjerne tenker på i forbindelse med sosiale tjenester. Det er i liten grad aktuelt å gjøre en totalvurdering av søkerens situasjon og treffe tiltak i henhold til det. Regelverket og ordningens inntretning gir ikke noe slikt handlingsrom. Selv om de parametrene som kan påvirkes etter saksbehandlers vurdering i og for seg kan være avgjørende for både utmåling av bostøtte og tildeling over hodet, er det i liten grad mulig for saksbehandler å styre sluttresultatet. Til det er handlingsrommet for lite, beregningen for regulert og regelverket for ugjennomtrengelig. Bostøtten kan i liten grad styres eller manipuleres fra det nivået hvor saksbehandlerne befinner seg. Det saksbehandlerne imidlertid kan fordele – og faktisk fordeler – etter skjønn, selv om de ikke alltid gjør seg avgjørelsen bevisst, er sin egen arbeidstid. I intervjuene med saksbehandlerne spurte vi om de fikk aksept for å bruke så mye tid på bostøttearbeidet som de opplevde at de trengte. Svarene på dette spørsmålet var helt gjennomgående positive. Saksbehandlerne opplevde i liten grad at andre forsøkte å påvirke deres tidsbruk, og om noe begrenset bostøttearbeidet i forhold til hva de mente burde gjøres, var det helst deres egen samvittighet overfor andre oppgaver eller kolleger som måtte dekke opp for dem. Saksbehandlerne synes dermed gjennomgående å ha handlingsrom til å dimensjonere arbeidsvolumet selv, i forhold til hva saken krever og andre hensyn de selv finner relevante. Som vi så i kapittel 4, er det en betydelig variasjonsbredde mellom kommunene, i våre case varierer antall årsverk per 1000 bostøttmottakere mellom ca. 0,7 og ca. 2,9.

²³ Opplyst i referansegruppemøte for oppdragsprosjektet 30. august 2006

Et tilsvarende handlingsrom finnes i forhold til hvordan de balanserer tidsbruken mellom ulike aktiviteter. Hjemmelen for kommunenes arbeid med bostøtten finnes i Stortingsvedtaket som sier at ordningen skal administreres av Husbanken og kommunene, og dessuten i retningslinjene fra Husbankens hovedstyre. Her heter det at kommunene skal ”...medvirke ved innhenting, kontroll og registrering av data online til bostøtteregisteret” (Husbanken 2007b § 12). Regelverkshåndboken spesifiserer dette videre og slår fast at det er kommunen som skal ha den løpende kontakten med søkerne, og registrere søknadene for elektronisk behandling i datasystemet. Som vi så i kapittel 4, er de konkrete tolkningene av hva dette innebærer ulike fra kommune til kommune. Vurderingen av med hvilken grundighet kontrollen utføres, hvilket innhold kontrollen gis og hvilke handlinger saksbehandleren iverksetter som følge av feil eller mangler i en søknad, er genuin (men ikke nødvendigvis bevisst) skjønnsutøvelse. Like vel som disse vurderingene kan variere fra kommune til kommune, kan de tenkes å variere fra sak til sak. Witsø (1996) viste at boligkonsulentene i Oslo var tilbøyelig til å yte ”litt spesialforpleining” til de eldre, og blant annet ved å hjelpe dem med å fylle ut søknadsskjemaer. Bevisste eller ubevisste holdninger til særskilte brukergrupper, personlige preferanser eller eksplisitte skjønnsmessige vurderinger av behov kan påvirke hvordan bostøttesaksbehandlere tildeler slike tjenester. En av saksbehandlerne jeg intervjuet, ga klart uttrykk for en tankegang om behovsprøving:

” Vi prøver å unngå å sy puter under armene på søkerne – det gir merarbeid og kan også gi smitteeffekt. (...) Det skal være et samarbeid mellom søkerne og oss, og et tillitsforhold. Hvis jeg har sagt vi skal gjøre noe, gjør vi det. Men oppegående folk må gjøre det selv.”

Det var i en middels stor kommune med et forholdsvis høyt antall saker per 1000 innbyggere. Anslått ressursbruk per 1000 mottakere lå i denne kommunen over gjennomsnittet, men ikke ekstremt høyt. I en annen kommune, en større by der saksbehandlingen var svært effektiv målt i årsverk per 1000 mottakere, ga saksbehandleren uttrykk for en mer konsekvent restriktiv holdning:

” De vanskeligste [sakene] er de som er fylt ut med navn og knapt noe annet. Da tar vi en kopi og sender søknaden tilbake med et standardbrev som sier hva som mangler. 80 % av dem er i orden når de kommer tilbake. Er de ikke i orden, legger vi dem inn med det som er, så får de en forhåndsmelding fra Husbanken om at de vil få avslag på grunn av mangelfullt utfylt søknad. Det får en del til å reagere, gjør de det ikke får de ingen bostøtte.”

En tredje posisjon fant vi i en liten kommune med relativt få søknader og en historie av god kommuneøkonomi:

” Det mangler alltid noe, først etterlyser vi søknadene og så etterlyser vi dokumentasjonen, det blir ikke så mye i timer, men det er mange skritt på veien. Vi må nesten alltid ringe kommunekassen eller trygdekontoret – vi må alltid innhente noen ekstra opplysninger.

[Du sender ikke bare søknaden tilbake med beskjed om hva som mangler?]

Nei, vi gjør aldri det. Vi skaffer det som mangler. Det har noe med antallet å gjøre, vi kunne ikke gjort det om vi hadde 70 søkere. De er forferdelig bortskjemte her i [], det er noe annet i [] der jeg bor.”

Definisjonen av skjønn som vi diskuterte i kapittel 3 tegner skjønnet opp som det avgjørende beslutningsprinsipp i saksbehandlers spillerom innenfor reglene. Jeg har tidligere argumentert for at dette også gjelder det handlingsrommet som måtte finnes mellom reglene og sanksjonene, altså at skjønnsutøvelsen begrenses av de praktisk håndheverte reglene og ikke bare av de formelle. Det vi imidlertid her ser at bostøttesaksbehandlerne gjør, er å yte tjenester ut over det som kreves i de formelle bestemmelsene, ut over det som er søkerens rettighet. Gjennom å prioritere bostøttearbeid framfor andre oppgaver, øker de den ressursmengden som er tilgjengelig til fordeling blant bostøttesøkerne. Dette er ikke krevet, men heller ikke forhindre, av de bestemmelsene som ligger i bostøtteordningen, og er i forhold til regelverket i saksbehandlers handlingsrom. Det som kunne være begrensende, er kommunens alternative bruk av arbeidskraftressursene. Men som vi så, opplever saksbehandlerne gjennomgående aksept for den tidsbruken de ønsker, de har stor grad av autonomi på dette området. Likevel ligger det en grense et sted. I noen tilfelle komme til uttrykk ved at saksbehandlerne selv opplever at det er begrenset hva de kan ta seg tid til, og de kommer i en krysspressituasjon:

”De har sagt at jeg må bare bruke den tiden jeg trenger, men det er alltid lite folk, og nå i sommer og høst har det ikke gått i det hele tatt, det har bare vært på overtid jeg har jobbet med bostøtte. Nå er det annerledes, med de to faste dagene [per uke med bare bostøtte]. I perioder har jeg måttet ta overtid for å få arbeidet unna, og sjefen har sagt det er greit.”

I de større kommunene der omfanget av arbeidet utgjør et eller flere hele årsverk, kan det tenkes at videre ekspansjon av virksomheten vil kreve tilordning av flere stillinger. Da bringes vurderingen av arbeidsvolumet opp på et plan for formelle beslutninger i organisasjonen, og ut av rommet for saksbehandlers skjønn.

6.2.4 Saksbehandlers opplevelse av innflytelse

I de foregående avsnittene har jeg diskutert hvilke åpninger bostøtteregulverket og den praktiske forvaltningen av det synes å gi for selvstendige avgjørelser fra saksbehandlerens side. Et stykke på vei har jeg kunnet illustrere dette med saksbehandlerens egne karakteristikk av situasjonen. Men selv om min konklusjon vil være at det finnes et riktignok begrenset handlingsrom, er det ikke åpenbart at saksbehandlerne selv opplever det slik. På direkte spørsmål om det er rom for skjønn i saksbehandlingen svarer de fleste benektende.

”Nei, det er jo så regelstyrt. Vi bruker ikke skjønn i det hele tatt, det er ikke åpning for det.”

Vi så i kapittel 4 at kommunene implisitt gjennom bemanningen og til dels også eksplisitt signaliserer at de ser bostøttearbeidet som en rent merkantil oppgave, som handler om å tilrettelegge søknadsopplysningene for maskinell behandling. Heller ikke i denne forståelsen av arbeidet synes det å ligge noen erkjennelse av at saksbehandlerne har selvstendig innflytelse på søknadsresultatet. Enkelte saksbehandlere er særlig uttalte på at de ikke har noen innflytelse, det er Husbanken som sitter med avgjørelsesmyndigheten:

”Det er frustrerende for oss, vi sitter her og er et redskap for Husbanken, alle spørsmålene kommer hit, men Husbanken har avgjørelsen.”

Men mange av saksbehandlerne erkjenner også selv at de har en påvirkning gjennom aktivitetsnivået og gjennom å lede fram dem som ikke selv mestrer de innledende skrittene i søkeprosessen:

”Forgjengeren min i denne jobben reiste rundt til alle han trodde kunne ha krav på bostøtte og snakket med dem. Men det er lite mulighet til det nå. Jeg [...] følger litt med, særlig på den eldre garde. Om det for eksempel er to pensjonister og den ene dør og de har litt lån, da kan det jo hende at den ene som sitter igjen har krav på bostøtte, da hanker vi dem inn. Har de vært to, har de jo ofte ikke oppnådd bostøtte. Jeg vet som sagt ikke hvor vi ligger på landsbasis nå, men vi var en tid suverent best i [fylket] når det gjaldt å ta ut bostøtte per innbygger [...].”

6.2.5 Brukernes opplevelse av saksbehandlers innflytelse

Så langt det gjelder interaksjonen med søkerne, vil det i mange sammenhenger være vel så viktig hvordan brukeren oppfatter saksbehandlerens innflytelse, som hvilken reell avgjørelsesmyndighet hun har. Vi så i forrige avsnitt at saksbehandlerne selv synes å ha en

noenlunde realistisk forestilling om sin egen påvirkning, og at de heller undervurderer enn overvurderer den. For søkerne kan det være annerledes. I følge Østerby og Michelsen (2006) kan mye tyde på at bostøttesøkerne har en upresis forståelse av bostøttesystemet. Søkerne synes i liten grad å ha noen klar forståelse av saksgangen og premissene for beregning av bostøtte, og dette framstår som et sentralt tema i analysen av hvorfor meldeplikten ikke virket etter forutsetningene²⁴.

Skogstad og Rui (2006) viser at mer enn en tredel av bostøttemottakerne sier de fikk informasjon om bostøtten første gang gjennom en ansatt i kommunen (men ikke nødvendigvis bostøttesaksbehandleren). Minst 46 % av søkerne fikk hjelp av ansatte i kommunen første gang de søkte (ibid. s. 50 – 51). De finner også at ca. hver 5. bostøttemottaker har henvendt seg et eller annet sted for å få informasjon om bostøtte det året, og 87 % av disse har henvendt seg til kommunen. Alt i alt synes dette å peke mot at bostøttemottakerne i stor grad oppfatter kommunen som en sentral aktør i forbindelse med bostøttesystemet. Ingen av de to nevnte undersøkelsene har spurt brukerne mer direkte om hva de oppfatter som kommunens rolle. I noen av våre intervjuer kommer det imidlertid fram at i hvert fall enkelte brukere ønsker å holde saksbehandleren ansvarlig for utfallet av søknaden:

”Vi får mye kjeft, og mye uberettiget kjeft.. De blir irritert på oss når de selv ikke har fylt ut riktig.”

6.2.6 Oppsummering om skjønn

Bostøttesystemet gir ikke rom for skjønn i alminnelig forstand, i betydningen tildeling av (den økonomiske) ytelsen ut fra en totalvurdering av behov i forhold til tilgjengelige ressurser. Skjønnspregede vurderinger kommer likevel inn i bildet i forhold til fastsettelse av en del av søknadskriteriene, og et stykke på veg kan disse brukes og blir de brukt av saksbehandlerne til å påvirke resultatet. Imidlertid er regelverket og beregningsmåten så vidt detaljert og komplisert at heller ikke saksbehandlere uten videre kan foregripe det endelige utfallet av en søknad. Dermed blir muligheten til å målstyre vurderingene mindre, selv om det for de fleste vil være klart hvilken retning en gitt endring

²⁴ Fra og med 2004 til og med 2006 var bostøttemottakere som hadde inntektsøkning over en viss grense i forhold til den likningsinntekten som lå til grunn for bostøtteberegningen, pliktige til å melde fra om dette. I

i premissene vil påvirke resultatet. Totalvurderingen kommer egentlig ikke inn i bildet, til det er ordningen for ugjennomtrengelig. Den kan ikke i den forstand styres eller manipuleres fra det nivået hvor saksbehandlerne befinner seg. Men det de kan fordele – og faktisk fordeler – etter skjønn, er sin egen arbeidstid.

Vi har sett at saksbehandlerne synes å oppfatte sitt eget handlingsrom for skjønnsutøvelse som begrenset, og denne oppfatningen synes langt på vei å være korrekt, hvis man tenker på skjønnsutøvelse i betydningen tilpasset utforming av tiltak. I bostøttesammenheng handler det mer om å finne en rimelig tolkning av søkerens situasjon for å legge de rette premissene for en mekanisk beregning.. I så måte handler bostøttesaksbehandling om det Bull (1980) kaller ”judgement” – bedømmelse i forhold til regler – mer enn ”discretion” i betydningen skjønnsmessig tjenestetildeling.

Samtidig er det to helt ulike ytelser brukeren kan motta i forbindelse med en bostøttesøknad: Det ene er den økonomiske ytelsen som eventuelt utbetales fra Husbanken. Det andre er saksbehandlerens eget produkt, i form av veiledning og assistanse i søknadsprosessen. Dette produktet utformes av saksbehandlerne i det daglige arbeidet, er finansiert av kommunen, og kan for mange brukere være av avgjørende betydning for å forsere hindringene på vei mot å motta den økonomiske ytelsen fra Husbanken. Saksbehandlerne skjønnsmessig tildelte assistanse griper inn i arbeidet med å forsere barrierer i prosessen med å søke den egentlige offentlige ytelsen (Bleiklie 1992).

praksis viste det seg at svært få av dem det gjaldt meldte fra. Østerby og Michelsen (2006) evaluerer ordningen og ser etter forklaringer på hvorfor ordningen ikke ga de ventede resultater.

7 Bostøttearbeid sett i forhold til de skisserte teoretiske modellene

I dette kapitlet skal jeg diskutere hvordan de teoretiske modellene jeg presenterte i avsnittene 3.2.2 til 3.2.4 kan anvendes til å kaste lys over kommunenes arbeid med bostøtten og sider av de kommunale saksbehandlerens rolle.

7.1 Nivåspørsmålet

Alle de tre modellene jeg har lagt fram i kapittel 3, gir oss noe vi kan kalle et *nivåproblem*. Både Lipsky, Bleiklie og Baldersheim og Bø tar utgangspunkt i helheten av bakkebyråkratenes arbeidsmiljø, mens vi ser på én bestemt ytelse. Som vi har sett i casene kan arbeidet utgjøre fulle årsverk og eventuelt sysselsette flere medarbeidere i noen av de største kommunene. Her kan det være meningsfullt å snakke om arbeidet med bostøtte som en egen arbeidssituasjon i det kommunale byråkratiet. Dette er likevel unntakene; i de fleste kommunene utgjør bostøttearbeidet langt mindre enn ett årsverk, og saksbehandlerens hverdag vil i stor grad være preget av de *andre* oppgavene de har. Bostøttearbeidet utgjør en mer eller mindre framtrædende komponent i denne helheten. Dermed kan vi ikke vente at de teoriene og begrepene som jeg presenterte i kapittel 3 uten videre skal passe for eller forklare prosessene knytte til kommunenes arbeid med bostøtten. Begrepene som presenteres tjener mer som "sensitizing concepts" (Bowen 2006). Dette er begreper som heller enn å skulle uttrykke hypoteser som avkreftes eller verifiseres gjennom empirien, skal uttrykke de forhåndsforestillingene forskeren nærmer seg empirien med. Deres oppgave er å bidra til å løfte fram de interessante spørsmålene.

I det følgende avsnittet skal jeg drøfte hvilket særpreg bostøttearbeidet kan sies å ha, som skiller det ut fra andre oppgaver i kommuneforvaltningen. Deretter tar jeg i avsnittene 6.2 – 6.4 for meg hver enkelt av de tre modellene og undersøker i hvilken grad de kan brukes til å sette bostøttearbeidet i kommunene i perspektiv. I det siste avsnittet i kapitlet skisserer jeg en tre perspektiver bostøtten kan sees i, som synes å framtre i våre case.

7.1.1 Iverksetting av bostøtten i kommunen

Sammenliknet med andre velferdsordninger som forvaltes av kommunene, hefter det en del særegenheter ved iverksettingen av bostøtten. I de følgende avsnittene skal jeg diskutere hva dette særpreget består i, og noen konsekvenser det får.

7.1.1.1 Styring

En særlig omstendighet ved bostøtten, er at ytelsen er statlig, mens saksbehandlingen er kommunal. Det betyr at "risikoen" eller belastningen ved å tildele bostøtte ikke ligger innenfor den kommunale organisasjonen. Det gjør heller ikke den faglige styringen av ordningen, i betydningen myndigheten til å endre de formelle premissene. Det koster ikke kommunen noe at innbyggerne mottar bostøtte, som vi skal se i avsnitt 7.5 er det snarere tvert i mot. Det betyr også at motivasjonen for kommunens organisasjon til å styre bostøttearbeidet kan være annerledes enn ved administrasjon av tiltak som direkte belaster kommunens økonomi. Lån og tilskudd fra Husbanken kan arte seg på noe av den samme måten, men kommunen bærer som oftest en del av risikoen ved videreutlån av Husbankmidler. På et visst nivå kan bostøttearbeidet synes indifferent i forhold til kommunens administrative mål og prioriteringer (selv om den meget vel kan ha en plass i det bildet kommunen har av det boligsosiale feltet der kommunen uansett er en sentral aktør). Samlet sett åpner dette for at styringen og dialogen mellom saksbehandler og overordnet kan bli særlig svak. Dette gjenspeiles et stykke på vei i våre intervjuer, som vi ser i avsnitt 4.3 opplever saksbehandlerne gjennomgående stor autonomi, de får holde på med sitt og ta den tiden de trenger. Informantenes framstilling tyder også på at bostøttearbeidet i en del tilfelle framstår som en egen virksomhet sett fra deres side, i den forstand at de skiller det ut fra annet arbeid og periodevis trekker seg tilbake fra andre aktiviteter for å arbeide med bostøtte.

7.1.1.2 Forholdet til andre oppgaver

Vi så i kapittel 4 at kommunene har plassert bostøttearbeidet på noe varierende sted i organisasjonen, og at det gjennomgående ble vurdert som merkantilt arbeid. I noen kommuner gjenspeiles denne vurderingen også i hvilke andre oppgaver som tildeles saksbehandlere som ikke arbeider full tid med bostøtte. Der saksbehandlingen er lagt til en felles serviceenhet, besto det øvrige arbeidet for våre informanter gjerne av publikumsrettet virksomhet i form av kundemottak, sentralbordtjeneste eller liknende. I de casekommunene der bostøttearbeidet var lagt til en enhet med ansvar for bygg eller eiendomsforvaltning,

viser våre eksempler at saksbehandlerens øvrige kapasitet brukes til merkantilt arbeid som arkiv- og posttjeneste, og til forvaltning av kommunale boliger. Det har vi også et eksempel på en kommune der arbeidet er lagt til sosialetaten. De minste to casekommunene hadde begge valgt å legge bostøttesaksbehandlingen til en sosionom eller sosialkonsulent. Én større kommune hadde lagt arbeidet til sosialavdelingen, men saksbehandleren her holdt i hovedsak på med bostøtte og de andre husbankordningene. Flere av de andre store kommunene har latt en egen boligenhet under sosialavdelingen dele på arbeidet med både bostøtten og de andre personrettede husbankordningene (startlån og etablerings- og utbedringstilskudd). Bare i to av de største kommunene så vi eksempler på at saksbehandler arbeidet 100 % med bostøtte, også disse organisert i sosialavdelingen.

Gjennom året blir det for mange bostøttesaksbehandlere disse andre oppgavene som først og fremst preger arbeidsdagen. Vi ser at bildet kan være ganske forskjellig fra kommune til kommune avhengig av hvilken løsning som er valgt.

7.1.1.3 Skjermet ressurstilgang til bostøttearbeidet

Tvers gjennom de mange måtene bostøtten kan plasseres i organisasjonen og de ulike oppgavene bostøttearbeidet kombineres med, synes det å være et trekk som går igjen at bostøttearbeidet gis prioritet over andre oppgaver. Flere informanter forklarer dette med at oppgaven trekker penger inn til kommunen.

Bydelene ser gevinsten av et tett samarbeid mellom sosialkontorene og boligkontorene. Vi drar inn mye penger til kommunen

Det er et gjennomgående trekk i casene at saksbehandlerne opplever en tilfredsstillende tilgang på ressurser. Flere saksbehandlere sier at det kunne være gunstig å være flere om arbeidet, og de fleste av informantene har et konkret svar når vi spør hva de ville gjøre dersom de kunne bruke enda mer tid på bostøtte. Like vel er det blant våre 19 case²⁵ bare en som sier at bemanningsressurser kan være et problem, men også hun venter at det vil løse seg:

”Det skjæres ned alle steder, og det er vanskelig å få nye stillinger. Men kommer det et pålegg fra høyere hold, fra departementet og Husbanken, så må vi gjøre det.”

²⁵ Vi har snakket med saksbehandlere i 18 kommuner, men har 19 case i den utstrekning vi kan betrakte de to bydelene i Oslo hver for seg.

7.1.1.4 Brukerne har andre kontakter med kommunen

Hele 44 % av dem som mottok bostøtte i 3. termin 2006 bodde i kommunal eller kommunalt formidlet utleiebolig (Husbanken 2007c). Stamsø og Østerby (2000) fant at ca. 21 % av bostøttemottakerne i 1998 også mottok sosialhjelp. Dermed er det grunn til å tro at en betydelig andel av bostøttemottakerne har en annen bruker- eller klientrelasjon til kommunen i tillegg til det som gjelder bostøtte. Østerby og Michelsen (2006) fant indikasjoner på at mange bostøttemottakere hadde begrenset innsikt og engasjement i bostøttespørsmål. Samtidig krever bostøttesystemet ikke stort av de fleste mottakerne. Så lenge husstandens situasjon er uforandret trenger de ikke foreta seg noe. Ved nyttårstider hvert år sender Husbanken ut ferdigutfylte søknader som må kontrolleres, men som bare skal returneres hvis det er behov for endringer. Bostøtten kommer for de fleste mer eller mindre av seg selv. Det kan derfor være grunn til å anta at de fleste som i tillegg til å motta bostøtte enten leier bolig av kommunen eller mottar sosialhjelp, vil oppfatte dét og ikke bostøtten som sin primære relasjon til kommunens saksbehandlere.

7.2 Bostøttearbeid og bakkebyråkrati

De sentrale elementene i teorien om bakkebyråkratenes, er i følge Lipsky (1980) skjønn og autonomi, det vil si at bakkebyråkraten har et praktisk handlingsrom til å utforme politikk, kombinert med en brukerkontakt og et beslutningspress som gjør at denne politikken utformes i en umiddelbar dialog med brukerne. Til dette legger han også en forutsetning om knappe ressurser og større behov enn det som kan dekkes. Jeg vil nedenfor diskutere i hvilken grad bostøttesaksbehandlingene er preget av disse kjennetegnene.

7.2.1 Graden av skjønn

Vi så i kapittel 5 at bostøtten som sådan i liten grad er preget av skjønn. Det handlingsrommet som finnes for de lokale saksbehandlernes beslutninger, er primært knyttet til klassifisering av søkerens situasjon og valg mellom ulike framstillinger av denne. Dermed kan saksbehandlerne påvirke premissene for bergning av bostøtte, men gitt beregningsmåtenes kompleksitet, neppe på en slik måte at de kan kontrollere utfallet av beregningen. Den viktigste skjønnsbaserte tildelingen saksbehandlerne gjør, er distribusjonen av sitt eget arbeid. De kan bidra med oppfølging av søkere eller overta deler av arbeidet med å fylle ut søknaden og framskaffe nødvendig dokumentasjon. Verken

saksbehandlere eller brukere kan i særlig stor utstrekning antas å identifisere dette som skjønnsmessig tildeling av tjenester. Like fullt framstår det sett utenfra som en vesentlig ressurs som fordeles utelukkende på grunnlag av saksbehandlerens vurdering. Ressursen har en instrumentell verdi i forhold til den egentlige tildelingen av goder. En søker som ikke selv er praktisk i stand til å framstille en akseptabel søknad med tifredsstillende dokumentasjon, trenger denne hjelpen for å utløse bostøtten. For en mer ressurssterk søker har hjelpen derimot mindre betydning, og en verdi som mer må måles i spart bryderi (med å fylle ut søknad, skaffe dokumentasjon etc.).

7.2.2 Graden av brukerkontakt

Den utstrakte automatiseringen av søknadsprosessen bidrar, som vi var inne på i avsnitt 7.1.1.4 trolig til lav bevissthet om bostøtte hos mange av mottakerne. Det får også den konsekvens at saksbehandler bare kommer i kontakt med en liten andel av søkerne. Det er først og fremst når noen søker for første gang og ved eventuelle endringer at saksbehandleren kommer i direkte kontakt med søkerne. Selv da er dette ikke obligatorisk. Den kontakten som finner sted, er likevel i mange tilfelle etter måten omfattende. Flere informanter uttrykker at de har hendene fulle med brukerkontakt og må sette til side andre oppgaver i perioder.

. ”Nå midt i klagebehandlingsperioden har jeg fulle dager fra 9 til 14 med publikumskontakt.”

7.2.3 Knapphet i bostøttesammenheng

Lipsky tar utgangspunkt i situasjoner der knapphet på ressurser er gitt ex ante. Det er ikke uten videre iøynefallende at det er utgangspunktet i bostøttesammenheng. Som vi tidligere har diskutert, er bostøtten formelt en rettighet, og finansiert gjennom overslagsbevilgning. Det betyr at det ikke er noen knapphet på selve ytelsen – den som søker og fyller kriteriene skal forutsetningsvis få bostøtte, og det at én søker mottar bostøtte reduserer ikke verken sannsynligheten for at en annen skal få eller størrelsen på støtten. Fordi støtten regelstyres og ikke er avhengig av noen ramme, er ”Kaketeorien” i bostøttesammenheng satt ut av spill så langt det gjelder den økonomiske ytelsen. Den typen knapphet som imidlertid kan tenkes, er saksbehandlerressursene. Det skal gjøres et visst arbeid med en søknad. Dersom saksmengden er større enn det saksbehandler(ne) kan håndtere kan man tenke seg at bare en andel av søknadene blir ferdigbehandlet og videreekspedert til Husbanken. Det ville i så fall i praksis utelukke noen søkere, og i en

viss forstand være en situasjon av reell tildelingskø. Vi kan ikke i utgangspunktet utelukke at slike situasjoner forekommer, men det er ikke noe i den foreliggende litteraturen om bostøtte som antyder at dette er en kjent problemstilling. Det faktum at saksbehandlingen i det store flertall av kommuner utgjør en mindre del av saksbehandlerens arbeid, taler også for at slike situasjoner ikke skulle behøve å inntreffe. Selv betydelige variasjoner i mengden bostøttesaker vil i små kommuner være marginale variasjoner i den samlede arbeidsbelastningen for saksbehandler. Vi har konstatert tidligere, at de fleste informantene i intervjuene uttrykk for at de får bruke den tiden de trenger, selv om det kan være hektisk i perioder. Det gis likevel noen eksempler i intervjuene på at saker legges til side, men begrunnelsen er da alltid manglende respons eller dokumentasjon fra søker.

Som omtalt i avsnitt 4.8.4 ble det i 2006 åpnet for å søke om bostøtte gjennom internett-portalen Altinn. Slike søknader må imidlertid dokumenteres gjennom bilag som må sendes eller levers til kommunen. I henhold til Bleiklie (1997 s. 15) ville man vente at en slik tilleggsressurs for tilgjengelighet skulle slå skjevt ut til fordel for ressurssterke søkere. Men det ovenstående tilsier likevel at slike forenklinger ikke burde få noen vesentlig fordelingspolitisk virkning, selv om de oppfattes å lette aksessen til systemet primært for de mest ressurssterke. Situasjonen er i utgangspunktet ikke pareto-optimal. Elektronisk tilgang øker kanskje tilgjengeligheten selektivt til fordel for de mest ressurssterke, men så lenge bostøtten ikke er begrenset av en ramme, synes det ikke å være noen interessemotsetning til stede. Øket søkning fra ressurssterke søkergrupper reduserer ikke de mindre ressurssterkes muligheter.

All den tid saksbehandlerne synes å gå lenger enn pålagt i å hjelpe (noen av) søkerne, kan en slik tilleggsinnsats sees som et knapphetsgode som distribueres etter saksbehandlers personlige vurdering og preferanse. I en slik sammenheng kan det tenkes at saksbehandlers mer personlige tålmodighet blir en knapphetsressurs som holdes tilbake fra mindre ressurssterke søkere som følge av at det kommer en mengde udokumenterte søknader gjennom Altinn fra ressurssterke søkere uten reelle behov²⁶.

²⁶ Enkelte informanter oppsummerer erfaringen fra de første månedene med elektroniske søknader med at det er blitt for lett å søke bare for å søke. De opplever de fleste av disse søknadene som lite seriøse, og det kommer sjelden eller aldri nødvendig dokumentasjon.

7.2.4 Hvor mye trenger begrepet bakkebyråkrati å inneholde?

Som nevnt ovenfor er skjønnsutøvelse og brukerkontakt de definerende trekk ved bakkebyråkratiet slik Michael Lipsky beskriver det. Lipsky forutsetter så i tillegg a. kronisk for små ressurser og b. kronisk konflikt med organisasjonsledelsen, som gjør at bakkebyråkratarbeidet blir en vedvarende kompromissforhandling, mellom brukernes interesser på den ene siden, byråkratenes egne interesser på den andre siden som alltid er marginale, og lojaliteten til organisasjonen og den politikken som formidles ovenfra som det tredje elementet. I Lipskys framstilling er brukernes interesser alltid marginale, i den forstand at etterspørselen til enhver tid overstiger det bakkebyråkratiet kan yte. Dermed er bakkebyråkratiets egne interesser, som handler om å beholde autonomi og finne utveger for å løse et vedvarende arbeidsmiljøproblem, også alltid under press. Lipsky forutsetter dessuten en vedvarende konflikt mellom bakkebyråkrati og ledelse, om produktivitet, overholdelse av budsjettammer og arbeidsmiljø. Jeg antyder i kapittel 3 at en del av disse forutsetningene må sees som betingelser i omgivelsene, som kan være til stede eller mangle i en gitt historisk og organisasjonsmessig kontekst. Det vil alltid være interessant å se etter om bakkebyråkratiet på et gitt felt i en gitt tidsperiode opplever ressursknapphet, men det er ikke selvfølgelig eller gitt per definisjon at det er slik. Det samme skulle kunne gjelde graden av konflikt mellom iverksetterne og organisasjonens hierarki.

Vi har sett at skjønnen i bostøttesammenheng er begrenset hva gjelder den materielle ytelsen, men betydelig når det gjelder tildeling av assistanse i søkeprosessen. Brukerkontakten er betydelig i enkelte perioder, men omfatter bare en del av brukerne og bare i visse faser av prosessen. Bostøttearbeidet synes å være ”fredet” i kommunenes ressursdiskusjoner, så meget mer som det framstår som en inntektsbringende heller enn en utgiftsforvaltende (og -genererende) virksomhet. Saksbehandlerne opplever det som hektisk i perioden rundt søknadsfristene, men det er lite i vårt materiale som tyder på at de av den grunn fristes til å ta snarveier, eller avvise potensielle søkere på summarisk grunnlag. Det underliggende og streke regelverket fjerner på mange måter denne problemstillingen. Bostøtten er en rettighet, men i spesifiseringen av rettigheten stilles det en rekke krav til den som vil hevde rettigheten, i form av utfylling av søknadsskjema og dokumentasjon av grunnlagsopplysninger. Dette er i utgangspunktet søkerens eget ansvar. Den bistanden saksbehandlerne yter og eventuelt kan trekke tilbake hvis ressurstilgangen blir for liten, er i utgangspunktet en ytelse ut over det pliktige.

Alt dette synes å peke mot den konklusjon at bostøttearbeidet ikke fullt ut medfører alle de konsekvensene og problemstillingene en vanligvis vil knytte til

bakkebyråktiarbeid. Det er litt mindre skjønnspreget, litt mindre dominert av dialogen med brukerne, og mye mindre presset av ressursknapphet. Dermed kan det være vi mer nærmer oss en situasjon som dem Bleiklie etterlyser en teori for, slik vi så i kapittel 3.

7.3 Bostøttearbeid og serviceregimer

Ivar Bleiklies identifisering av ulike serviceregimer innebærer en videreutvikling av Lipskys interaksjonistiske tilnærming til bakkebyråkratiet. I tillegg til Lipskys to dialoger, mellom bakkebyråkrat og bruker og mellom bakkebyråkrat og leder, peker han på en tredje dialog som går internt mellom tjenesteyterne. Han fant at denne var framtreddende da han gjorde en casestudie av en avvenningsklinikk for rusmisbrukere. Med disse tre interaksjonene som analytiske dimensjoner, utarbeider han en typologi som skiller mellom tre ulike serviceregimer avhengig av hvilken interaksjon som øver dominerende innflytelse på tjenesteyternes beslutninger.

I likhet med Lipsky, ser også Bleiklie arbeidsmiljøet som et sentralt aspekt i analysen. Den tredje interaksjonen han innfører er fundert i det kollegiale, der verdier og uformelle retningslinjer for arbeidet etableres og forsterkes gjennom relasjonene mellom ulike profesjoner og profesjonsutøvere, basert nettopp på profesjonenes ekspertautoritet.

Vi har sett at bostøttesaksbehandlernes interaksjon med brukerne er til stede, men ikke så total og ikke omgitt av det samme presset som i bildet av et bakkebyråkrati. Vi har også sett at interaksjonen med egne ledere i mange tilfelle er lite intens, og preget av tillit til at bostøttesaksbehandler, som er den lokale eksperten på bostøtte, håndterer arbeidet forsvarlig. Den gjennomgående karakteristikken er at lederne ikke blander seg inn i arbeidet. Den tredje relasjonen som Bleiklie snakker om, kan vi derimot vanskelig finne noen klar parallell til i bostøttesammenheng, i hvert fall der saksbehandlerne arbeider alene. Imidlertid har saksbehandlerne autonomi visse fellestrekk med den posisjonen ekspertene i det profesjonelle fellesskapet får i forhold til sin omliggende organisasjon.

Bostøttearbeiderne har en interaksjon av faglig karakter med Husbanken, som forvalter ordningens regelverk er veileder for kommunenes saksbehandlere, og kan overprøve lokale avgjørelser. Denne forankrer saksbehandlerne ekspertise, men gjør den også tvetydig: Sett fra kommunens side forankres ikke arbeidet i noen bestemt profesjon, og det anses å være ”merkantilt”, underforstått at det ikke krever noen spesialisert kvalifikasjon. Samtidig er både saksbehandlerne egen og eksterne observatørers bedømmelse at systemet er komplisert. Flere av informantene gir uttrykk for at det har tatt

lang tid å sette seg inn i arbeidet, og opplæring av nye bostøttee arbeidere anses å være en tidkrevende prosess. Den kompetansen bostøttee arbeidene har, er en relativt kostbar og for en stor del egenopparbeidet praksiskompetanse. Den gir dem (faglig) autoritet i forhold til kommuneorganisasjonen for øvrig og underbygger deres autonomi. Dette fører nettopp til at interaksjonen med egen organisasjon blir lite faglig preget – lederne blander seg ikke. I forholdet til Husbanken, som *er* en faglig preget interaksjon, er de kommunale saksbehandlerne kompetanse derimot per definisjon sekundær. I forhold til kommunen er det alltid Husbanken som ”vet best”²⁷. Der saksbehandleren er alene, utgjør disse to relasjonene hele det faglige nettverket. Der flere deler på oppgavene, kan man derimot vente at de seg i mellom utvikler en praksis, både med hensyn til de små skjønnspregede avgjørelsene knyttet til søknadsbehandlingen, og i forhold til den større og mer diffuse som vedrører graden av oppfølging av søkere. Dette kan sees som en form for etatsskjønn (Agency Discretion med David Bells begrep), eller som en parallell til den kollegiale beslutningsutviklingen i Bleiklies servicefelleskap (Service Communities).

7.3.1.1 Hindringer på veien mot en ytelse

I innledningen til sin bok (Bleiklie 1997) tar Bleiklie opp prosessen å oppsøke en offentlig tjeneste, som ha med henvisning til flere andre forfattere beskriver som en prosess i flere trinn. De handler om å identifisere eget problem, ta kontakt med riktig hjelpeinstans, og å samhandle med hjelpeinstansens representanter, før hjelpeytelsen blir tildelt og til slutt mottatt. I alle faser av denne prosessen er det i følge Bleiklie hindringer som må forseres, og han oppsummerer en lang rekke forfattere når han sier at alle forskningsresultater peker i retning av at hindringene favoriserer de mest ressurssterke. Med bostøttesystemet mangfoldige regelverk og strenge krav til dokumentasjon av utgifter synes det rimelig å legge til grunn at slike prosesser inne i bildet i og forut for søknadsprosessen til bostøtten også. Bostøtten er en rettighet for dem som fyller kravene, men de må vite om retten, sannsynliggjøre at de har den, og gjøre krav på den.

Den tilleggsinnsatsen bostøttesaksbehandlerne gjør, og som de tildeler helt etter eget skjønn, er først og fremst viktig i forhold til disse hindringene. Den handler om å forklare eldre som knapt har hørt om bostøtte at de kan få bedre råd om de søker, og å overbevise

²⁷ Dette betyr ikke at samhandlingen mellom kommunale saksbehandlere og Husbankens bostøttekonsulenter nødvendigvis er problematisk. Tvert i mot understreker de fleste informantene at det er et godt samarbeidsforhold. Østerby og Michelsen (2006) fant det samme, da også vurdert fra Husbankens side.

dem om at det ikke er snakk om å ”gå på sosialkontoret” Den handler om å lede søkere med dårlig leseferdighet eller skrekk for skjemaer fra felt til felt i søknaden, og om å intervju dem for å finne ut hvilke bostøttemidler de faktisk har. Varierende søknadsmengde og varierende vurdering av tilgjengelig tid i forhold til søknadsmengden gjør at noen kommuner nokså lett yter denne servicen til alle søkere (*”Det beste er at de kommer ned hit, så fyller vi ut sammen”*), mens andre behovsprøver (*”Opppegående folk må gjøre det sjølf”*) og atter andre legger seg ned mot det obligatoriske minstenivået (*”Er det noe som mangler, får de søknaden tilbake med en standardbeskjed”*). Skjønnnet er et grunnleggende element i tildelingen av denne uspesifiserte tjenesten, og som sitatene ovenfor antyder, med den åpenbare effekt at tjenestenivået og dermed ressursterskelen for å klare å søke bostøtte, varierer fra kommune til kommune.

Vi har tidligere sett at saksbehandlerne gjennomgående mener at de har eller får den tiden de trenger til å gjøre arbeidet. Det tyder på at de ulikhetene i praksis som beskrives, primært springer ut av ulik forståelse av oppgaven. Men det kan også ligge en vesentlig forklaring i ulik målestokk. I en liten kommune kan en dobling av innsatsen dreie seg om på gå fra 1/20 til 1/10 av en stilling. Når innsatsen spres over året, kan det være en vanskelig identifiserbar endring. I en stor kommune det en hel eller to halve stillinger er dedikert til bostøtte, vil en dobling av dette nødvendigvis kreve en langt mer bevisst og begrunnet beslutning.

7.3.1.2 Tiltak for likhet

Lik behandling av like tilfeller er et generelt rettsikkerhetsideal (Terum 2003), og et mye brukt argument for å begrense skjønnsutøvelse. Vi har tidligere sett at praksis varierer noe fra kommune til kommune. I forhold til den type tjenestetildeling vi snakker om her, kan det være vanskelig å se gode måter å motvirke slike forskjeller mellom kommunene på. Man kunne tenke seg en større spesifisering av i hvilken grad publikum skal bistås i søkeprosessen, men ville neppe kunne komme forbi formuleringer som ”ved behov”, som neppe i seg selv vil gi en mer ensartet praksis enn det vi allerede har sett. En sentralt gitt minstenorm for ressursallokering i kommunene i forhold til søknadsmengde ville trolig framstå som meningsløs i små kommuner der det er snakk om en brøkdel av et årsverk, og i større kommuner ville en kunne få en fokusering på bruken av kommunale ressurser som kunne lede til en oppfatning av at kommunen hadde strategisk interesse av å holde søknadsmengden innen visse grenser, eventuelt at beboere i kommunale boliger eller

sosialhjelpsmottakere var mer ”verdifulle” søkere for kommunen enn andre. Det synes å være et stort potensiale for konflikter knyttet til dette.

Flere av saksbehandlerne har i intervjuene etterlyst større samordning mellom kommunene i form av fora der de kan møtes, nettopp for å sikre en likere praksis, men også for å skaffe saksbehandlerne et bredere fagmiljø for deres egen del. Husbankens regionkontorer arrangerer fra tid til annen kurs i bostøtte som tjener denne hensikten. Selv om de som har uttrykt behov for økt samordning trolig har hatt detaljvurderinger i forhold til regelverket i tankene heller enn den tjenestetildelingspraksisen vi nå diskuterer, er det åpenbart at slike møter også fører til økt kunnskap om andres praksis også på dette området. Dette vil over tid bidra til en mer sammenfallende forståelse av hva som er et ”riktig” tjenestenivå.

Imidlertid er det ikke åpenbart at sammenfallende praksis vil følge av sammenfallende forståelse av hva som er riktig tjenestenivå. Selv om saksbehandlerne i dag opplever ressurstilgangen som et lite konfliktfylt område, betyr ikke det at den ville være like lite konfliktfylt på et hvilket som helst annet nivå. Den praksisen som nå er etablert rundt om, kan sees som resultat av en forhandling mellom saksbehandler og etats- eller kommuneledelse. Her er servicenivået overfor søkerne og hva det i praksis koster, blant faktorene som inngår, selv om de ikke nødvendigvis er eksplisitt diskutert. Dersom en saksbehandler som hittil har operert på et relativt lavt servicenivå skulle komme til at det er riktig å øke bistanden til søkerne, og ønske å øke volumet bostøttearbeidet som følge av det, kan det tenkes å avføde en eksplisitt forhandling om tidsressurser. Det er ikke gitt hvilket utfall en slik forhandling får, og det er heller ikke selvsagt at den ville vurderes på samme måte som dersom det gjaldt å allokere større ressurser til bostøttearbeid på grunnlag av økt søknadsmengde.

7.4 Bostøttearbeid, arbeidsmiljø og subkulturer

For Baldersheim og Bø er utgangspunktet et arbeidsmiljøblikk på hele kommunen, mens både Lipsky og Bleiklie fokuserer interessen utelukkende mot publikumsnære iverksettere. De stiller opp noen stereotypier om arbeidet i kommunene, og underkaster dem en empirisk kontroll mot data samlet inn i forbindelse med evalueringen av KS’ forsøk med nye organisasjonsmodeller. De skillelinjene de slik finner danner grunnlaget for forestillingen om ulike subkulturer innefor forvaltningen. I tråd med behandlingen av

Lipsky og Bleiklie, vil jeg legge Baldersheim og Bøs begreper ved siden av kunnskapen om bostøttearbeidet, og se i hvilken grad deres kategorier kan bidra til økt forståelse.

7.4.1 Arbeidsmiljø

Baldersheim og Bø finner at marginene peker i retning av velfungerende serviceorganisasjoner med hardt arbeidende og engasjerte medarbeidere. Et flertall av kvinnene og et flertall av personer i underordnede stillinger opplevde god ledelse. Stress var ulikt distribuert i ulike sektorer, og etatsnivået generelt og sosialsektoren var særlig utsatt. Et flertall av de intervjuede var fornøyd med arbeidsplassen og villige til å gjøre en ekstrainsats ved behov.

Vi har ikke kvantitative data som kan kaste et tilsvarende lys over de arbeidsmiljømessige sidene av bostøttesaksbehandlingen. Det vi har sett i tidligere kapitler gir imidlertid et bilde av en del trekk.

7.4.1.1 Ledelse

Som vi har diskutert tidligere, framstår bostøttesaksbehandlernes forhold til organisasjonsmessig ledelse som preget av autonomi. De fleste som arbeider med andre ting i tillegg til bostøtte, får behov for å skjerme seg noe fra andre oppgaver i forbindelse med søknadsfristene. Dette synes gjennomgående å være akseptert og ukomplisert, de trenger bare å si fra og innrømmes kompetanse til å bestemme tidsbruken selv. Det er to nærliggende grunner til at denne autonomien oppstår. Den ene kan være at arbeidet har synlig positive konsekvenser for kommunen. Så lenge det framstår for ledelsen som at det som brukes av kommunale ressurser til saksbehandling for bostøtte kommer flere ganger tilbake som sparte utgifter andre steder, blir det i kommunens interesse å la saksbehandleren arbeide i fred. Noen steder kommer dette til konkret uttrykk:

”Tidligere var det ikke så stor forståelse, men nå blir det tatt mer på alvor, de ser jo trafikken på kontoret her”.

Den andre årsaken kan ligge i at både saksbehandler og hennes omgivelser har en forståelse av at hun har en spesialkompetanse samtidig som arbeidet er pålagt kommunen. Det må gjøres, og det er ikke uten videre noen andre som kan gjøre det. Denne forholdsvis eksklusive og i mange tilfelle langsomt opparbeidede praksiskompetansen, gjør bostøttesaksbehandleren (og da særlig hun som arbeider alene) til en nøkkelperson på sitt eget område. Ledelsen vil ikke (og kan ikke ut fra sin kompetanse) gå inn i det hun holder på med. Dermed er også kvaliteten av bostøttearbeidet sterkt avhengig av at

saksbehandlerne er tilstrekkelig selvgående til å arbeide med den autonomien som arbeidssituasjonen framtvinger. I større kommuner der saksbehandlerne er flere eller arbeider en større del av årsverket med bostøtte er den enkelte medarbeiders autonomi ikke så selvfølgelig. Kompetansen er delt innenfor en gruppe av medarbeidere, som både kan dekke opp for hverandre og korrigere hverandre. Dette åpner også for en mer formelt organisering av arbeidet, med særskilt ansvar plassert for eksempel hos en koordinator eller gruppeleder for bostøtte.

7.4.1.2 Stress

Bostøttearbeidet i kommunene er nødvendigvis i stor grad fokusert rundt de tre årlige søknadsfristene. Mange kommuner lagrer søknader som kommer inn ellers i året og konsentreres saksbehandlingen fram mot den fristen de har for ferdigbehandling. De fleste saksbehandlerne gir uttrykk for at det kan være hektisk i slike perioder, og til dels nødvendig med overtid. I og med at arbeidet er høyt prioritert og det i stor grad er opp til saksbehandleren selv å definere hvor mye tid som trengs, synes mye å ligge til rette for begrenset negativt stress (Thompson & McHugh 2002). Aksepten for at de bruker den tiden de trenger, innebærer at i stor grad de slipper å ha ledere som teller ferdigbehandlede søknader eller mener at dette må kunne gjøres på kortere tid. Avhengig av hvilke andre oppgaver saksbehandlerne har, framstår det som bostøttearbeidet kan oppleves som et ”frikvarter”:

” Når vi jobber med boligsaker er det dét vi jobber med, og så får heller de andre tingene vente.”

Vanskeligheten kan vær at saksbehandleren kommer i et krysspress mellom på den ene siden eget ønske om å bruke tid på bostøtte for å opprettholde et ønsket servicenivå, og på den andre siden hensynet til kolleger som eventuelt må dekke de oppgavene saksbehandleren er skjermet fra. Situasjonen kan også fortone seg noe annerledes i stor enn i små kommuner. Når bostøtten utgjør kanskje mer enn halvparten av arbeidsoppgavene året rundt, og topper seg foran en frist, kan det bli tungt:

”Vi opplever å ikke strekke til, når du skal gå til lunsj står det enda en der og venter, og så tar du ham og spiser kortere lunsj for etterpå skal du i skranken [på servicetorget].”

Men senere, i samme intervju:

”Det går bra så lenge vi er trygge og har kunnskapen på plass.

7.4.1.3 Engasjement

Hovedbildet som tegner seg gjennom våre intervjuer, er at saksbehandlerne er sterkt engasjert på vegne av søkerne. Mange opparbeider utstrakt konkret kunnskap om søkerens situasjon, ser den i forhold til støtten som gis, og gjør på bakgrunn av dette en normativ vurdering av systemet:

”Det er for vanskelig å få bostøtte. Den inntekten de kan ha er for lav. De skulle ikke behøve å være så vanskeligstilte.”

Dette engasjementet synes å være noe av grunnlaget for at det etableres en saksbehandlingspraksis som går ut over det som formelt kreves. Den viljen til ekstrainsats som Baldersheim og Bø måler i sine spørsmål, synes også å komme til konkret uttrykk hos bostøttesaksbehandlerne, gjennom måten de forholder seg til frister og rammer for arbeidet på:

”Jeg skulle gjerne gjort mer[...], men vi har ikke tid til det. Men vi er alltid i mål med saksbehandlingen før fristen! Da lener vi oss tilbake og er fornøyd med godt arbeid, men så er det straks full fart igjen”.

Engasjementet er likevel ikke uten kritikk. Som vi så i avsnitt 5.8, finner vi også saksbehandler vurderinger som dreier seg om at regelverket i noen tilfelle tildeler bostøtte i situasjoner der saksbehandleren opplever det som lite rimelig.

7.4.2 Kommunale subkulturer

På basis blant annet av sin gjennomgang av det kommunale arbeidsmiljøet, foreslår Baldersheim og Bø å skille mellom en profesjonell, en byråkratisk og en politisk subkultur. Den profesjonelle skal ha produksjon og vedlikehold av menneskelige ressurser som mål, og vil i stor grad omfatte kommunens produksjon av velferdstjenester. Den byråkratiske skal handle om utvikling og vedlikehold av systemer, innad i kommunen og utad mot publikum. Denne subkulturen omfatter den aktiviteten som handler om iverksetting av styring og kontroll, og vedlikehold av kommunens eget apparat. Den tredje subkulturen omfatter etter Baldersheim og Bø aktiviteter som retter seg mot det politiske, med rådgivning og produksjon av underlag for politiske beslutninger.

Bostøttearbeidet kan både forstås som en del av den profesjonelle subkulturen, og som tilhørende den byråkratiske. I det ytre består saksbehandlingen i å tilrettelegge

søknader for behandling i henhold til et regelverk, med likebehandling i henhold til reglene som erklært mål:

”Jeg ser ikke så mye på søkeren og søkerens behov og om det er grunn til at vi skal synes synd på vedkommende, men mer på rimeligheten i reglene.”

Dette er en posisjon som plasserer bostøttearbeidet i en byråkratisk subkultur. At arbeidet av flere karakteriseres som merkantilt, synes å peke på noe av det samme: Virksomheten har sine mål i systemet, er definert (ferdig) av det formelle regelverket, og innebærer primært en dokumentkontroll.

På den annen side innebærer arbeidet også å gi råd og veiledning til publikum²⁸. I praksis har alle de saksbehandlerne vi har snakket med en betydelig ansikt-til-ansikt-kontakt med søkerne, og varierende grad av aktivitet for å sørge for at søknadene blir sendt og at de som kan søke, gjør det. Som vi har sett innebærer den praktiske disponeringen av egen arbeidstid langt på vei en faktisk skjønnsutøvelse der de mer eller mindre inngående vurderer søkerens behov. Vi har også sett at mange saksbehandlere synes å føle et sterkt engasjement i forhold til søkerne. Videre er arbeidet i mange kommuner organisasjonsmessig plassert i en enhet som for øvrig produserer velferdstjenester. I flere relativt små kommuner ser vi at en sosialarbeider har bostøttearbeidet som en del av sine oppgaver. Alt dette bidrar til å gi arbeidet preg av å høre til i den profesjonelle subkulturen. Et annet vesentlig argument i den samme retningen er den praktiske spesialkompetansen saksbehandlerne forvalter. Den gjør at det lite aktuelt for en leder å gripe styrende inn i arbeidet, med mindre lederen selv utfører det samme arbeidet. Som vi diskuterte ovenfor gir denne i seg selv en stor grad av autonomi, og en avhengighet av at saksbehandleren kan lede seg selv. Denne understreker bostøttesaksbehandlingens preg av profesjonelt arbeid.

Vi kan også ut fra dette anta at det byråkratiske preget kan være større der mange deler bostøttearbeidet, eventuelt innenfor en formalisert bostøtteenhet med interne ledelsesfunksjoner, mens det profesjonelle preget er sterkest der saksbehandleren arbeider alene.

²⁸ Retningslinjene fra Husbankens hovedstyre sier at kommunene skal ”medvirke ved innhenting, kontroll og registrering av data online til bostøttereisteret [...]”. Videre skal de ”avgi innstilling i bostøttesaker etter Husbankens nærmere bestemmelse”. I følge koordinator for bostøtte i Husbanken region øst, Ann Lisbeth Eriksen, formidler Husbanken nærmere synspunkter på veiledningsarbeid og behandling av søkere gjennom sine kurs for saksbehandlere. Det finnes imidlertid ikke noen etablert standard for omfanget av slikt arbeid.

7.5 Refleksjoner over bostøttearbeidet

7.5.1 Betydningen av kommunens organisering av arbeidet

Husbankens retningslinjer foreskriver som vi så i kapittel 1 at kommunene skal bidra til innhenting, kontroll og registrering av bostøttesøknader, og at arbeidet skal plasseres i boligetat eller hos boligsekretær dersom slik finnes. I hovedsak tyder vårt materiale på at denne organisatoriske føringen er fulgt opp av kommunene. Vi så ett eksempel på at bostøtten var lagt formelt utenfor boligkontoret, men innenfor samme kommunalavdeling. Dette skyldtes i følge våre informanter en situasjon hvor det var vanskelig å bemanne oppgaven, og personlige preferanser hos den saksbehandleren som til slutt overtok. Enkelte andre kommuner har lagt hele saksbehandlingen med både søknadmottak og kontroll til medarbeidere ved et servicetorg. Avhengig av om det fortsatt finnes et boligkontor et annet sted, kan dette være et formelt avvik fra Husbankens retningslinjer, men som vi så i kapittel 4 synes noe av den formodede intensjonen med bestemmelsen å være ivaretatt. I den grad bostøtten er plassert i boligkontor eller hos boligsekretær slik retningslinjene krever, blir det interessant hvor i organisasjonen dette samlede boligansvaret er plassert. Vi ser i våre case eksempler på tre ulike løsninger: Enten er boligkontoret lagt under sosialavdelingen, i tilknytning til bygg- og eiendomsforvaltning, eller i sentralforvaltningen mer eller mindre direkte under rådmannen. Dette må vi formode er valg som ikke primært er fattet med tanke på forvaltning av bostøtte, men som heller springer ut av en større vurdering av hvor og hvordan boligtiltak bør håndteres.

Organiseringen av boligarbeidet i kommunen har i det minste konsekvenser av to typer. For det ene avgjør dette hvem som utgjør saksbehandlerens nærmeste arbeidsmiljø, og dermed også, i henhold til Baldersheim og Bø, hva som vil være den fremherskende subkulturen der. Det synes rimelig å anta at dette kan påvirke bostøttearbeidet og saksbehandlerens synspunkter, og at sjansen for en slik påvirkning er større når saksbehandleren er alene om oppgavene enn når de utgjøre et miljø seg i mellom. Videre vil organisasjonsplasseringen kunne ha konsekvenser for hvem det er lett for saksbehandleren å få tak i eller rådføre seg med. Dette kan mer direkte ha betydning for hvilke sider av arbeidet det faller lett å legge vekt på. Endelig vil, så lenge saksbehandleren ikke arbeider utelukkende med bostøtte, organisasjonsplasseringen ha betydning for hvilke andre oppgaver saksbehandleren har, og hva bostøttearbeidet dermed skal konkurrere med om saksbehandlerens tid og oppmerksomhet.

7.5.2 Ulike perspektiver på bostøtte²⁹

I de foranstående avsnittene har vi sett at begrepene fra både Lipsky, Bleiklie og Baldersheim og Bø et stykke på vei kan brukes til å belyse kommunenes bostøtteinnsats i forhold til en ytre organisasjonsmessig sammenheng. Vi oppnår ikke med et enkelt begrep en beskrivelse som synes å favne alle sider av bostøtteinnsatsen, men forskjelligheten til de kategoriene som tilbys, bidrar til å skarpstille noen av de interessante særpregene. Jeg vil nedenfor framlegge et utkast til en indre kategorisering. Den gjelder saksbehandlernes – og andres – perspektiv på bostøtten, og representerer en tolkning av noen forskjelligheter som framstår mellom ulike saksbehandlere.

Som vi diskuterte i avsnitt 7.4 formidler saksbehandlerne gjennomgående et sterkt engasjement for brukerne. Dette er likevel ikke uten nyanser. Vi så i avsnitt 5.8 at enkelte saksbehandlere ga uttrykk for at bostøttesystemet i noen situasjoner kunne oppleves som urettferdig fordi det ga for *mye* støtte. Dette peker på at saksbehandlerne ikke ukritisk identifiserer seg med brukernes interesser, men opprettholder en kritisk refleksjon.

Gjennom arbeidet med intervjuene med saksbehandlere, har jeg også observert tilsynelatende ulikheter i saksbehandlerne orientering til ordningen, som kan gi et rammeverk for en mer innvendig analyse av saksbehandlingssituasjonen. Kommunen og kommunens medarbeidere kan velge å legge vekt på ulike sider ved bostøtten. I tabell 3.1 presenteres tre perspektiver på bostøtten som vi møtte hos ulike saksbehandlere. Det tre synsvinklene utelukker ikke hverandre, og alle tre synes å være gyldige forståelser av forholdene rundt bostøtten.

Tabell 7.1 Ulike tilnærminger i kommunenes bostøtteinnsats.

Tilnærming	<i>Brukerorientert</i>	<i>Strategisk</i>	<i>Administrerende</i>
Hovedfokus	Fokus legges på nytten for brukeren.	Fokus legges på hvor pengene kommer fra.	Fokus legges på ressurseffektiv saksbehandling
Forståelse av bostøtten	Bostøtten er en del av et samlet tiltaksapparat	Bostøtten er statlige midler som kommer kommunen til gode	Bostøtten er en overføring fra Husbanken til den enkelte mottaker
Sentral relasjon	Søker – tiltaksapparat	Kommune – stat	Søker – Husbanken

²⁹ Dette avsnittet tilsvarer med små endringer avsnitt 3.5 i prosjektrapporten.

7.5.2.1 Brukerperspektiv: Fokus på brukerens interesse i forhold til et samlet tiltaksapparat

Mange av saksbehandlerne synes å være sterkt engasjert på løsninger for de enkelte mottakerne av bostøtte. De ser bostøtten som ett av mange elementer i en offentlig bistand til vanskeligstilte, der det samlede resultatet er overordnet spørsmålsstillingen om hvor midlene kommer fra. Denne måten er kanskje den som ligger nærmest til intensjonene med ordningen. Målsetningene om å sikre at husstander med svak økonomi kan skaffe eller bli boende i egnede boliger er basert på et brukerorientert perspektiv.

7.5.2.2 Strategisk perspektiv: Fokus på hvem som finansierer støtte og tiltak

Denne synsvinkelen tar utgangspunkt i en strategisk vurdering av hvem som finansierer ytelsene til kommunens innbyggere. Kommunen står i siste instans ansvarlig selv, men tilrettelegging for bruk av statlige ordninger som bostøtte er en måte å tilføre kommunen ressurser på. Dette perspektivet er fremtredende blant annet når bostøtte omtales i boligsosiale planer. I kommunenes planlegging er det langt på veg dette som blir dominerende, nettopp fordi bostøttereglene ligger utenfor kommunens kontroll. Det kommunen kan gjøre er å tilpasse seg reglene på ulike måter. I en planleggingssammenheng hvor kommunen går gjennom egne ressurser og målsetninger, blir dette da et naturlig perspektiv å legge vekt på.

7.5.2.3 Administrerende perspektiv: Fokus på kommunal tjenesteyting til Husbanken

Dette er en synsvinkel som stiller kommunen mer i bakgrunnen, og ser på bostøtten som Husbankens tjeneste mot søkerne. Kommunens rolle er å utføre en pålagt saksbehandling for Husbanken, og en primær målsetting er å gjøre dette med så lave kostnader for kommunen som mulig. Kommunens ansvar for bolig- og velferdspolitikken tones med dette utgangspunktet ned, og bostøttens eventuelle påvirkning på mottakernes økonomi og boligforhold sees som en prosess utenfor kommunens påvirkningssfare. Man kan si at dette perspektivet aksentuerer det problematiske i kommunenes forhold til bostøtteordningen. Fra en slik synsvinkel blir brukerne langt på veg borte, sett fra kommunens side handler det om en relasjon mellom kommunen som leverandør av administrasjonstjenester og Husbanken som mottaker av disse tjenestene.

Etter våre intervjuer i kommunene framstår brukerperspektivet som det dominerende for saksbehandlerne i deres daglige virksomhet. Det er det som gir mening til det sterke

engasjementet de fleste utviser på vegne av søkerne, og til det høye servicenivået. Men de ulike perspektivene utelukker ikke hverandre, og en saksbehandler kan godt ha en hovedsakelig brukerorientert forståelse i sitt arbeid med søkerne, og samtidig anlegge det strategiske perspektivet for eksempel for å argumentere for økt fokus på bostøtte vis à vis sosialkontoret.

Det administrerende perspektivet kom til uttrykk i to av kommunene. I den ene av disse hadde det for noen tid tilbake vært betydelige konflikter, og det syntes å råde frustrasjon på flere områder. Bostøttearbeidet var blitt en ”varm potet” som egentlig ikke var ønsket i den seksjonen der det var plassert, og de mer eller mindre la planer for å få det overført til et annet sted. Dette kan et stykke på veg forklare den noe distanserte holdningen til arbeidet som sådan. Men også der røpet informantene engasjement på vegne av brukerne når samtalen kom inn på utmåling av bostøtte og kvalifiseringsregler. I den andre kommunen som eksemplifiserte et administrerende perspektiv ble forvaltningen omorganisert for få år siden, og saksbehandler ga uttrykk for at det var bedre før da bostøtte, kommunale boliger og låneordninger ble administrert fra et eget boligkontor. Eksemplene kan således antyde at dette perspektivet henger sammen med frustrasjon i forvaltningen, men vår undersøkelse i disse to kommunene er for overflattisk til at vi kan mene noe bestemt om det.

8 Oppsummering og konklusjoner

Vi stilte i innledningen til denne oppgaven spørsmålet om skjønnets plass i en tilsynelatende helt regelstyrt ordning. Intervjuene med saksbehandlere og en kritisk gjennomgang av regelverket har vist at skønnsvurderinger kommer inn i bildet flere steder, men helst innenfor et forholdsvis begrenset spillerom. Både sider ved boligen, husholdenes sammensetning og elementer i husholdenes inntekter og boutgifter kan under gitte omstendigheter kreve skønnsvurdering fra saksbehandlernes side. Men den mest omfattende skønnsutøvelsen knytter seg til tjenestetildeling, i form av bistand i søknadsprosessen.

8.1 Saksbehandleren og omgivelsene

Bostøttens saksbehandlere er i stor grad autonome. Arbeidet har høy prioritet i kommunene. Det oppfattes til en viss grad som inntektsbringende samtidig som det er pålagt kommunen i medhold av lov. Derfor er det ikke nødvendigvis preget av umiddelbar ressursmangel, selv om det kan være hektisk. Bostøtteordningen får i utgangspunktet også midler til alle som kvalifiserer til støtte i følge reglene. Derfor er saksbehandlingen i liten grad preget av nødvendigheten av å fordele mellom ulike trengende. Saksbehandlerne har utstrakt kontakt med søkerne, men siden det synlige skjønn har så lite spillerom, preges ikke denne kontakten av forhandling. Derfor er ikke bostøttesaksbehandlerne bakkebyråkrater i den forstand Michael Lipsky bruker begrepet. Men de kan tjene som et eksempel på dem Ivar Bleiklie foreslår å rette søkelyset mot: De som har litt mindre rom for skjønn, litt mindre intens klientkontakt, og litt mer kontakt med kolleger og overordnede. Dette passer likevel ikke helt: Interaksjonen med de overordnede er ikke sterk. Denne autonomien og det begrensede behovet for å forhandle med brukerne gir en situasjon som likner det Bleiklie beskriver som servicefelleskap (Service Communities), men mangelen på nettopp faglig fellesskap blir et avvik fra denne av Bleiklies idealtyper.

Det at bostøttesaksbehandleren står relativt alene med kompetansen på det hun arbeider med, det at hun må ta skønnspregede avgjørelser og det at hun i stor grad styrer sitt eget arbeid, gir alt sammen et profesjonspreg til bostøttearbeidet som arbeidets ytre beskrivelse underslår. Mange kommuner tenker på det som en rent administrativ oppgave. Vi kan utvendig analysere det som tildeling av en økonomisk ytelse etter søknad, en

virksomhet som føyer seg godt inn i en byråkratisk forvaltningskultur, men den innvendige analysen framhever tilhørighet til en profesjonell kultur.

8.2 Spillerom og skjønn i tre studier

Vi har sett at saksbehandlerne varierer sin praksis innenfor det spillerommet de kan finne. De utøver det skjønnet som reglene krever, de utøver til en viss grad skjønn som utfordrer reglene, og de bruker den muligheten de har til å yte tjenester ut over det som kreves.

Dagfinn Ås (1988) påviste mange av de samme trekkene ved saksbehandlingen av ”Tilskott til reduksjon av boutgiftene for pensjonister”. Ordningen hadde ganske avvikende rammevilkår i forhold til det som gjelder for bostøtten. Hvert år bevilget Stortinget en ramme i statsbudsjettet. Denne ble så fordelt i en to-trinns prosess. Det skjedde ved at sosial- og helsedepartementet fordelt den samlede bevilgningen mellom kommunene, blant annet på bakgrunn av søknadsmengden fra hver kommune. Når bevilgningen til hver kommune var fastsatt, sørget kommunen for å fordele beløpet mellom de aktuelle pensjonistene. Ordningen hadde, som bostøtten, et omfattende regelverk men med én viktig forskjell: Kommunene hadde fullmakt til å fravike reglene hvis skjønn tilsa at det var riktig. Ås fant betydelige forskjeller i den kommunale praksisen, blant annet i forhold til godkjenning av boutgifter (Ås 1988. s. 44). Det varierte også hvor aktive kommunene informerte om ordningen (ibid. s. 23ff), og oppfølging av potensielle søkere (ibid. s. 31). Regelverket ga åpning for at sosialkontoret brukte skjønn, og kommunene brukte det skjønnet de kunne og tøyde også til dels reglene (ibid. s. 29). Alt dette kunne gi store forskjeller i utbetaling til den enkelte pensjonist fra kommune til kommune, ikke minst fordi utbetalingen til hver enkelt måtte justeres ut fra antallet søkere og kommunens samlede pott.

Saksbehandlerne ble spurt om de kunne ønske at ordningen ble endret noe, og av de få ønskene som ble nevnt, trekker Ås fram mer automatisert beregning, i retning av det som ble gjort med Husbankens bostøtte. Likevel var det lite ønsket å få en samordning med Husbankens bostøtte. Dette var forespeilet allerede da tilskottsordningen ble opprettet i 1977 (ibid. s. 7). I 1986, da intervjuene foregikk, brukte bostøtten fortsatt i stor grad sjabloner for å anslå husholdenes boutgifter, og Ås' informanter karakteriserte den som ”firkantet” og ”automatisert” (ibid. s. 59). Noen år senere ble de fleste boutgiftssjablonene i Husbankens bostøtte erstattet med reelle boutgifter, samtidig som Husbanken overtok

administrasjonen av tilskottsordningen (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1994, s. 11). Dette kan vi nå se som skritt på veien mot sammenslåingen to år senere.

Hanne Erdal Witsø (1996) undersøkte hvordan boligkonsulenter i Oslo forholdt seg til pensjonister som søkte statlig og kommunal bostøtte. Witsø fant at konsulentene gikk lengre enn det som krevdes i bistanden til søkerne, og i blant kunne oppsøke eldre som kunne få tilskudd og tilbød ferdige søknader til undertegning. En kommentar var: ”De får nok litt ekstraforpleining, ja!” (Witsø 1996 s. 115).

Tilskottet som var Dagfinn Ås’ tema var i 1996 en vesentlig komponent i finansieringen av Oslos kommunale bostøtte (Witsø 1996 s. 49). Tilskottet ble innlemmet i bostøtten i 1997 (St. prp. nr. 63 (1996-97)), i en fusjon som i hovedsak utvidet kompleksiteten i bostøtteordningen til det nivået vi ser i dag. Slik sett behandler Ås’, Witsøs og vår undersøkelse samme felt. Men det vi har funnet er neppe feltspesifikt. Bostøttesaksbehandlerne i 2006 fyller ut det rommet for skjønn som gis, og yter, etter skjønn, tjenester ut over det som kreves i forbindelse med utfylling av søknader. Boligkonsulentene i Oslo i 1996 gikk lengre enn de var pålagt i å hjelpe eldre søkere til rette. Sosialkontorene som administrerte tilskottet i 1986, utøvde skjønn i rikt monn både innenfor den adgangen til dispensasjoner som regelverket ga, og forbi regelverket. Lipsky stiller opp som en av sine invarianter at bakkebyråkrater vil søke å opprettholde og utvide sin egen autonomi, og motsette seg innskrenkninger av skjønnet (Lipsky 1980 s. 19-21).

En bakkebyråkrat - eller en offentlig tjenesteyter med en mindre konnotativ betegnelse - vil ha som én av sine mange og motstridende drivkrefter å søke etter det rettferdige, det fornuftige, *det rimelige*. Regler eller forordninger kan utformes med stor tillit til at denne drivkraften vinner fram, og tilsvarende liten vekt på regelverkets evne til å foregripe alle omstendigheter. Alternativt kan de formes ut fra en stor tro på foregripelsen, med en detaljering som skal gjøre tjenesteyterens frihet, og dermed viktigheten av hans / hennes jakt på det rimelige, mindre. Kritikken og diskusjonen om det rimelige løftes til et abstrakt, generelt og politisk nivå, det blir i større grad reglenes rimelighet som står i fokus. Enten de er overordnet eller detaljerte, må reglenes rimelighet alltid være gjenstand for debatt. Og enten rommet for tjenesteyterens skjønn er stort eller lite, vil det alltid være der, så lenge det er mennesker som utfører det maurarbeidet som er kjernen i kommunenes oppfyllelse av velferdsstatens ambisjoner.

Denne oppgaven har 37 598 ord.

Litteraturliste

- Adler, Michael and Stewart Asquith (1981): Discretion and Power. In Adler, Michael and Stewart Asquith (eds.): Discretion and Welfare. London: Heinemann Educational Books
- Album, Dag (1996): Nære fremmede. Pasientkulturen i sykehus. Oslo: TANO
- Andreassen, Tone Alm (2004): Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr. 13, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Baldersheim, Harald og Håkon Bø (1995): Kommunen som arbeidsplass: Arbeidsmiljø og organisasjonskultur I Hansen, Tore og Audun Offerdal (red.): Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Francesco Kjellberg. TANO
- Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir C. Tufte og Morten Øgård (1995): Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne. Oslo: Kommuneforlaget
- Barnes, Barry (1995): The Elements of Social Theory. UCL Press. London
- Blau, Peter (1963): The Dynamics of Bureaucracy. The University of Chicago Press, Chicago
- Bleiklie, Ivar (1997): Service Regimes in public Welfare Administration. Case Studies of Street-level Bureaucrats and Professionals as Decision Makers. TANO Aschehoug
- Borgeraas, Elling og Anne Marie Øybø (2003): Minstestandard for forbruksutgifter Oppdragsrapport nr. 8-2003, Oslo: Statens institutt for forbruksforskning
- Bowen, Glenn A. (2006): Grounded Theory and Sensitizing Concepts. International Journal of Qualitative Methods, 5(3), Article 2. (http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/5_3/pdf/bowen.pdf)
- Bull, David (1980): Open Government and the Review of Supplementary Benefit. In Brown, M. and Baldwin, S. (eds.): The Year Book of Social Policy in Britain 1978, Routledge & Kegan Paul, London (pp 22 – 56)
- Davies, K. C. (1969): Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry. Baton Rouge: Louisiana State University Press
- Doublet, David Roland (1995): Rett, vitenskap og fornuft: Et systemteoretisk perspektiv på den rettslige argumentasjons verdimeslige forutsetninger. Bergen, Alma Mater
- Dyb, Evelyn (2004): Utdanning i boligsosialt arbeid – en evaluering. Prosjektrapport 366, Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt
- Eckhoff, Torstein og Hans Petter Graver (1991): Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak – Praktisering av plan- og bygningsloven. Oslo: TANO
- Eskeland, Ståle (1986): Ressurser, rettssikkerhet og forvaltningens ansvar. I Bratholm, Anders., Torkel Opsahl og Magnus Aarbakke (red.): Samfunn, rett, rettferdighet: Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag. Oslo: TANO
- Fossestøl, Knut (2005): Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning. En kritisk analyse med særlig fokus på velferdsstatens rettighetsorientering NIBR-notat 2005:106, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Fossheim, Kjell Magne (2006): Endringer i regelverket for bostøtten de senere år (Upublisert oversikt)
- Grønlie, Tore og Torstein Haaland (1999): I Grønlie, Tore (red.): Forvaltning for politikk: Norsk forvaltningspolitikk etter 1945. Bergen: Fagbokforlaget
- Gulbrandsen, Lars og Axel West Pedersen (2003): Bostøtte og boutgifter NOVA-rapport 19/2003, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo. ISBN 82-7894-173-4
- Hansen, Mariann Bellika (2002): "Det er mange små butikker her" En sosiologisk studie av saksbehandlers skjønnsvurderinger av konstruerte kasus. Hovedoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Hansen, Thorbjørn og Lillin Cathrine Knudtzon (1997): Lav inntekt og boforhold: boforholdsundersøkelse av lavinntektsfamilier i Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen
Prosjektrapport 210, Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt
- Hatland, Aksel (2003): Lokalt skjønn i gammel og ny sosialpolitikk: Ny retorikk og historiske erfaringer, i Edgeir Benum et al. (red.): Den Mangfoldige velferden: festskrift til Anne-Lise Seip Oslo: Gyldendal akademisk
- Kjølsrød, Lise (2005): En tjenesteintens velferdsstat. I Frønes, Ivar og Lise Kjølsrød (red.): Det norske samfunn. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2001): Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet, tvang. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lipsky, Michael (1980): Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services Russel-Sage Foundation New York
- Lorentzen, Hilde (2005): Skjønn versus regler – om skjønnsutøvelsens vilkår og konsekvenser NIBR-rapport 2005:7, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Nesvåg, Sverre (2005): Kunnskapsbasert organisering av sosialkontortjenesten. Litteraturstudie. Rapport RF 2005/237 Stavanger: Rogalandsforskning
- Nordahl, Berit (2006): Deciding on development. Collaboration between markets and local governments Doctoral Theses at NTNU 2006:96
- Nordvik, Viggo, Hans Christian Sandlie og Lars Gulbrandsen (2006): Boforhold for pensjonister med bostøtte Rapport 4/2006, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo
ISBN 82-7894-232-3
- Nordvik, Viggo & Per Åhrén (2005): The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case i European Journal of Housing Policy, 2005, Vol.5, No. 2, pp. 131-146
- Norell, P. O. (1989): De kommunala administratörerna : En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik. Göteborg studies in politics nr. 21 Lund: Studentlitteratur
- Nørve, Siri og Tone Alm Andreassen (1995): Klient hos den offentlige patron Rapport, Norges byggforskningsinstitutt
- Prottas, Jeffrey Manditch (1979): People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. Lexington Books

- Schaller, J. (1993): Personal i desentraliserad organisation. SDU-serien 1993:4. Göteborgs universitet.
- Skogstad, Hans Petter og Gunhild Rui (2006): Fornøyd med de penga vi får. En brukerundersøkelse av statlig bostøtte fra Husbanken. Husbanken / Opinion. <http://www.husbanken.no/upload/venstremeny/bostotte/bostotterapporten.pdf>
- Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby (2000): Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp Prosjektrapport 288, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo. ISBN 82-536-0706-7
- Statistisk sentralbyrå (2006): Svak inntektsutvikling for sosialhjelpsmottakere Inntektsstatistikk. Inntektsindikatorer for ulike grupper, 1996-2004 <http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>
- Terum, Lars Inge (2003): Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten. Oslo: Kommuneforlaget
- Thompson, Paul & David McHugh (2002): Work Organisations. A Critical Introduction. 3. edition. Palgrave.
- Vike, Halvard, Runar Bakken, Arne Brinchmann, Heidi Haukelien og Randi Kroken (2002): Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Witsø, Hanne Erdal (1996): Bostøtten til eldre. Belyst ved intervjuer av boligkonsulenter i Oslo kommune INAS-notat 1996:7 Institutt for Sosialforskning, Oslo
- Weber, Max (1982): Makt og byråkrati (utvalg og innledning ved Egil Fivelsdal) Oslo: Gyldendal
- Ytrehus, Siri (2002): Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse. Tidsskrift for velferdsforskning vol.5 nr. 3, s. 122 – 132
- Østerby, Steinar (1997): Bostøtte for barnefamilier: Ikke-mottakere og tekniske og eiendomsmessige krav. Tabeller for sammenlikning av ikkemottakere og mottakere. Notat, Norges Byggforskningsinstitutt
- Østerby, Steinar (1998): Notat vedr. sammenlikning av Oslo kommunes boligtilskudd (KBT) med Husbankens bostøtte. Notat, Norges Byggforskningsinstitutt
- Østerby, Steinar (2007): Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling NIBR-rapport 2007:4 Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Østerby, Steinar og Maja Michelsen (2006): Bostøtte, inntektsøkninger og meldeplikt Arbeidsrapport. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Ås, Dagfinn (1988): Bostøtte for pensjonister: En undersøkelse av et boligøkonomisk tiltak Prosjektrapport 32, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo. ISBN 82-536-0267-7

Offentlige dokumenter:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2005): Rundskriv A-1/05: Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenestelovens § 5-1 tredje ledd http://odin.dep.no/aid/norsk/dok/andre_dok/rundskriv/068051-250002/dok-bn.html

Litteraturliste

- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Rundskriv Q 08/2006: Gjeldsordningsloven – regulering av veiledende livsoppholdssatser mv.
<http://odin.dep.no/bld/norsk/dok/regelverk/rundskriv/069031-990006/dok-bn.html>
- B.innst.S nr.5 2004-2005: Kommunalkomiteén: Budsjettinnstilling til Stortinget nr. 5 (2004-2005) Stortinget, 7.12.2004
- B.innst.S nr.5 2005-2006: Kommunalkomiteén: Budsjettinnstilling til Stortinget nr. 5 (2005-2006) Stortinget, 7.12.2005
- Forskrift om bostøtte fra Den Norske Stats Husbank, sist endret 21.03.2005
<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiztldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf/kr/kr-20041222-1755.html>
- Husbanken (2006a): Håndbok i regelverk: Bostøtte HB 9.B.1.1
(se <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx>)
- Husbanken (2006b): Retningslinjer for bostøtte HB 9.B.10 02.2006
(se <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx>)
- Husbanken (2006c): Kvartalsrapport 4. kvartal 2005
http://www.husbanken.no/upload/venstremeny/statistikk/kvartrapp2005_04.pdf
- Husbanken (2006d): Kommunalt formidlete boliger – hva er det?
<http://www.husbanken.no/Home/Venstremeny/Bostotte/Husbankens%20bostottebase%20for%20kommunene/Kommunalt%20formidlete%20boliger%20hva%20er%20det.aspx>
- Husbanken (2007a): Håndbok i regelverk: Bostøtte HB 9.B.1.1
(se <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx>)
- Husbanken (2007b): Retningslinjer for bostøtte HB 9.B.10 02.2007
(se <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx>)
- Husbanken (2007c): Kvartalsrapport 4. kvartal 2006
http://www.husbanken.no/upload/venstremeny/statistikk/kvartrapp2006_04.pdf
- Husbankloven: Lov av 1.3.1946 nr 3 om Den Norske Stats Husbank
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19460301-003.html>
- Innst.S.nr.99 (1996-1997) Innstilling fra kommunalkomiteen om samordning av Kommunal- og arbeidsdepartementets bostøtteordning og Sosial- og helsedepartementets botilskuddsordning
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1994): Tildeling av statsbudsjettmidler. Retningslinjer for Husbankens virksomhet i 1994. Brev til Husbanken 20.1.1994
- Kommunal- og regionaldepartementet 2001: Rundskriv H-20/01: En solidarisk boligpolitikk
<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016031-250004/dok-bn.html>
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2005a: Kommunale utleieboliger - en veileder for kommunene
<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016031-120008/dok-bu.html>

Kommunal- og regionaldepartementet, 2005b: Storbyperspektiv på administrasjon og innretning av statlig og kommunal bostøtte Rapport fra en Arbeidsgruppe

Riksrevisjonen (1998): Dokument nr. 3:13 (1997 – 98): Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bostøtte til barnefamilier

Sosialtjenesteloven: Lov av 13.12.1991 nr 81: Lov om sosiale tjenester m.v.
<http://www.lovdatabasen.no/all/hl-19911213-081.html>

Stortingsmelding nr. 76 (1971-72) Om boligspørsmål

St. prp. nr. 14 (1993-94) Om endringer i Husbankens bostøtteordning

St. prp. nr. 63 (1996-97) Omprioriteringar og tilleggsløyvingar på statsbudsjettet 1997

Internettreferanser:

Forbrukerrådet: Kontrakt ved leie av bolig

http://forbrukerportalen.no/filearchive/Husleiekontrakt_m_felt_utskrift.pdf

Husbankens nettsider: www.husbanken.no

- om bostøtte: <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Bostotte.aspx>

- om bostøtteregelverk: <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx>

Huseiernes Landsforbund: <http://www.huseierne.no/>

- Dokumentasjon av boligkontrakt:

[http://www.huseierne.no/oslo/huseierne.nsf/Attachments/8F5D5DE6DD69D66CC1257234004D6C5A/\\$FILE/nettbutikk_og_kontrakt_v1.0.pdf](http://www.huseierne.no/oslo/huseierne.nsf/Attachments/8F5D5DE6DD69D66CC1257234004D6C5A/$FILE/nettbutikk_og_kontrakt_v1.0.pdf)

NAVs nettsider: www.nav.no

- om minstepensjon:

<http://rundskriv.nav.no/rtv/lpext.dll/Vedlegg/v03/v03-08?f=templates&fn=main-j.htm&2.0>

SIFOs nettsider: www.sifo.no

- Standardbudsjett. <http://www.sifo.no/page/Lenker//10242/10278>

Vedlegg 1

Beskrivelse av de enkelte casene

Case 1 er en større nabokommune til en av de største byene. Antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere er svært lavt, mens antall sosialhjelpsmottakere er middels høyt. Bostøttearbeidet er plassert i en bygg- og eiendomsrelatert avdeling, nær men formelt utenfor boligkontoret. Det forestås av én saksbehandler som anslagsvis bruker 30 % av sin tid på det. En annen kan dekke opp i tilfelle fravær. Resten av årsverket bruker saksbehandlerne til andre merkantile tjenester i avdelingen.

Kommunale boliger forvaltes av boligkontoret men tildeles av sosialkontoret og pleie- og omsorgsavdelingen. Leieprisene ble fastsatt i henhold til gjengs leie for noen år siden og oppreguleres med konsumprisindeksen. Kommunen yter et boligtilskudd som reduserer husleien for beboere i trygde- og omsorgsboliger dersom de sitter igjen med mindre enn en viss sats etter husleie og bostøtte fra Husbanken.

Startlån saksbehandles ved boligkontoret. De opplever at lånene de kan gi ofte monner for lite i forhold til boligprisnivået i kommunen. Tilskudd til etablering brukes også, men de opplever at de ikke kan gi bort så store beløp som det som trengs til personer som er i en forbigående vanskelig situasjon: Det hadde gjerne sett at de kunne gi rente- og avdragsfrie lån i stedet. På grunn av boligprisnivået synes bostøtte og startlån for denne kommunens vedkommende å henvende seg til ulike grupper. Saksbehandleren for startlån anser at startlån stort sett krever arbeidsinntekt, som i hovedsak diskvalifiserer til bostøtte.

Bostøttesaksbehandler kan sende ufullstendige søknader tilbake på et tidlig tidspunkt, eller følger opp med telefon til søker. Anslått arbeidstid på bostøttearbeid er relativt lavt i forhold til antall mottakere. Elektroniske søknader har etter hennes syn liten hensikt så lenge de som søker elektronisk må sende inn dokumentasjon i brev for ikke å få forhåndssmelding fra Husbanken om at de vil få avslag på bostøtte.

Kommunen grenser til en stor by, og opplever seg å være en del av storbyområdet blant annet boligmarkedsmessig. Siden det bare er bykommunen som omfattes av øket

boutgiftstak, blir det et særlig stort misforhold mellom boligpriser og bostøttesystemets satser i denne og noen tilsvarende omegnskommuner.

Samarbeidet mellom bostøtteansvarlige og sosialavdeling synes å være begrenset i denne kommunen. De er lokalisert på forskjellige steder i kommunen, og sosialetaten har forholdsvis nylig vært gjennom en større omorganisering med betydelig utskifting av personale. Etaten er stadig i en konsolideringsfase, og innrømmer at de trolig har potensial for forbedring med hensyn til å tenke bostøtte i arbeidet med sosialklienter og andre kommunale leietakere. I følge sosialleder er den samme prosessen noe av grunnen til at de foreløpig ikke har utarbeidet en boligsosial plan.

Bostøttesaksbehandler for sin del ser fordeler ved å plassere ansvaret for bostøtten i sosialetaten, eller helst overlate hele saksbehandlingen til Husbanken. Der bostøttearbeidet nå er plassert har det blitt noe av en varm potet som ingen egentlig ønsker å ha ansvar for. Det synes å skape frustrasjon at bostøttearbeidet utføres på vegne av Husbanken, på premisser som i stor grad er gitt utenfra. Hun synes det er problematisk å være mellomledd mellom Husbanken og søkerne, og hadde gjerne sett at søkerne lettere kunne kontakte Husbanken direkte.

Saksbehandler opplever systemet med tre søknadsterminer som foreldet, og hadde gjerne sett at søknadsskjemaet mer hadde preg av en egenerklæring der søkeren forteller hva de har i inntekt og hva de betaler, heller enn å spesifisere lån og rentesatser, som hun mener søkerne i liten grad kjenner. Hun påpeker også at enkelte felt i søknadsskjemaet (byggeår) ikke er relevante for alle søkere, og derfor ikke burde kreves utfyllt når det ikke trengs.

Case 2 er en av de største byene. Kommunen har forholdsvis høy tetthet av både bostøttemottakere og sosialhjelpsmottakere. Bostøttearbeidet er plassert i et boligkontor som sorterer under sosialavdelingen. Bostøttearbeidet deles mellom alle boligkontorets 7 ansatte, og utgjør anslagsvis 2 – 3 årsverk. I tillegg yter servicetorget en del veiledning.

Kommunale boliger tildeles flere steder, men boliger til vanskeligstilte tildeles av boligkontoret. Det skjer i møter seks ganger i året, etter søknad fra sosialkontor, flyktningekontor eller boligsøker selv. Søkerne får enten bolig eller avslag, ingen settes på venteliste. Teknisk forvaltning av alle boliger ligger i en teknisk driftsavdeling. Prisnivået ble fastsatt for noen år siden og reguleres løpende etter konsumprisindeksen. Trolig er det dermed noe subsidiert i forhold til dagens leiepriser.

Startlån og boligtilskudd tildeles av boligkontoret og brukes i stor utstrekning. Rammen fra Husbanken for tilskudd til etablering brukes opp, og noe midler overføres fra

utbedringstilskudd. Det går ofte til toppfinansiering oppå et banklån. Uføretrygdede er stort sett avhengige av tilskudd i tillegg til lån, og saksbehandler antar at denne gruppen vil få store problemer etter hvert som boligprisene stiger. Barnefamilier / flyktninger ansees allerede nå å trenge to inntekter for å ha råd til lån.

I arbeidet med søknadene vil boligkontoret forholde seg til den informasjonen søkerne kommer med, men de kan fylle ut en del manglende opplysninger ut fra hva de vet om boligene i kommunen, samt at de kontrollerer mot folkeregisteret. De har ikke kapasitet til å ringe rundt til søkere for å purre opp eller etterspørre dokumentasjon. Saksbehandler antar at de fleste som søker elektronisk får avslag, ettersom de ikke har registrert at noen av dem leverer inn dokumentasjon. Hun mener også at det oppstår mye feil ved at søkerne selv kan legge inn koder som sier om de for eksempel bor i borettslag eller kommunal leilighet.

Hittil har de organisert arbeidet slik at alle er involvert i bostøttearbeidet, og ingen er dedikert 100 % til det. Informanten ser imidlertid at den bebudede åpningen for månedlig behandling av nye søknader kan tvinge fram en endring på dette, ved at det blir nødvendig å avsette en fast medarbeider til bostøtte.

Saksbehandler påpeker at mange av kodene ville være overflødige dersom en gikk helt bort fra kravet om finansiering i Husbanken eller Innovasjon Norge, fordi det da ikke lenger er viktig å skille mellom ulike typer leieboliger. Hun ser også at mange som godt kunne trenge bostøtte stenges ute av de strenge kravene som stilles for at sosialhjelp skal gi selvstendig grunnlag for bostøtte. I dag må sosialhjelp være eneste inntektskilde og klienten må antas å være avhengig av sosialhjelp i minst ett år.

Kommunen er omfattet av særordningen med øket boutgiftstak, og saksbehandler oppfatter at dette betyr noe, all den tid det stadig er søkere som har boutgifter som overstiger taket. Hun oppfatter dette som særlig viktig for store barnefamilier.

Case 3 er en av de største byene. Kommunen har forholdsvis høy tetthet av både bostøttemottakere og sosialhjelpsmottakere. Bostøttearbeidet er plassert i boligenheten og utgjøre 4,3 årsverk fordelt på 6 personer. I forhold til antall saker i kommunen og sammenliknet med våre øvrige case er dette middels lavt.

Kommunale boliger til vanskeligstilte tildeles gjennom boligenheten. Husleiene tar utgangspunkt i gjengs leie. Til trygde- og omsorgsboliger kan det gis kommunal bostøtte som reduserer egenbetalingen etter statlig bostøtte ned til et inntektsavhengig maksimalbeløp. Den kommunale bostøtten har en karantenebestemmelse for personer som har overdratt bolig eller annen formue som arv eller gave de siste to årene.

Startlån og boligtilskudd til etablering forvaltes også i boligenheten. Det tas utgangspunkt i SIFO-budsjettet ved vurdering av søkers betalingssevne. Samtidig er det satt konkrete øvre inntektsgrenser og øvre grense for hva boligen kan koste.

Kundebehandlingen i bostøttesammenheng innebærer også å arbeide med søkerne for å få dem til å forstå systemet. Saksbehandler anslår at hun har kontakt med 10 – 20 % av de nye søkerne.

Saksbehandleren opplever det vanskelig å få den dokumentasjonen som kreves for en bostøttesøknad fra søkeren. Problemet er der særlig i tilknytning til fravikelse av likningsinntekt, og med hensyn til låneopplysninger og husleier. Hun hadde gjerne sett at søkerens underskrift på søknadsskjemaet ga kommunen formell hjemmel til å hente inn informasjon direkte fra A-etat, Statens lånekasse for utdanning og bankene. Dette ville lette saksbehandlingen betraktelig siden det ikke alltid er lett å få søker selv til å komme med korrekte opplysninger.

Den viktigste endringen som bør gjøres, er etter saksbehandlers oppfatning å åpne opp for en del grupper som nå er stengt ute, blant annet personer med lav inntekt og supplerende sosialstønad, personer med arbeidsledighetstrygd og personer som får lønn under arbeidstrening som inngår i et atføringsopplegg. Videre ser hun kravene knyttet til finansiering som uheldige, og mener at systemet med etterskuddsvis utbetaling er uheldig.

Case 4 er en liten landbrukskommune i Midt-Norge. Kommunen ligger forholdsvis høyt med hensyn til antall bostøttmottakere per 1000 innbyggere, og svært lavt i antall sosialhjelpsmottakere. Bostøttesaksbehandlingen er plassert i en familierettet enhet i omsorgsetaten. Arbeidet anslås å utgjøre mindre enn 10 % av en stilling, og saksbehandler har også ansvaret for de øvrige husbankordningene i tillegg til å virke som gjeldsrådgiver og sosionom.

De kommunale boligene forvaltes delvis direkte av kommunens tjenesteavdelinger og delvis av en kommunal boligstiftelse. Prissettingen tar utgangspunkt i gjengsleie og prisene oppreguleres årlig med konsumprisindeksen. Det finnes også privateide omsorgsboliger i kommunen, og en kommunal bostøtteordning er innført for å harmonisere prisene på disse med de kommunale. I boligsosial plan legger kommunen vekt på den betydningen bostøtteordningen kan ha for kommunen og brukerne, og fastslår at husleiene i omsorgs- og trygdeboliger er satt slik at de utnytter ordningen maksimalt. Kommunen påpeker imidlertid også ting som oppfattes som uheldige utslag av regelverket, knyttet til lave inntektsgrenser for barnefamilier.

Kommunen tildeler noen få startlån hvert år. De bruker ingen faste satser eller tabeller ved vurdering av lånetildeling, men krever tilbakebetalingsevne. Saksbehandler opplever at lån, tilskudd og bostøtte kan virke sammen for funksjonshemmede, mens unge som får startlån til etablering ofte tjener for mye til å kunne dra nytte av tilskudd og bostøtte.

Saksbehandler kan dra på hjemmebesøk til nye bostøttesøkere og engasjerer seg i at dokumentasjonen skal være god nok og opplysningene i søknaden korrekte. Hun synes å ha en viss oversikt over de ulike søknadene fra år til år. Hun ser en vesentlig nytte av bostøtten i at den stimulerer til opprydning i forholdet mellom generasjonene i landbruket. Den kan gjøre det mulig for eldre fra gårdene å flytte til mer praktiske sentralt beliggende trygdeboliger, slik at de blir mer selvstendige og omsorgsbelastningen på neste generasjon på gårdene blir mindre. Alternativt kan den gjøre det attraktivt å definere og betale en leie for en kårbolig når pensjonisten likevel blir boende på gården.

Saksbehandler mener det burde være lettere å få bostøtte i en akutt situasjon, med rask utbetaling og basert på faktisk inntekt. Hun ser et misforhold i regelverket mellom det hun oppfatter som svært lave inntektsgrenser for barnefamilier på den ene siden og på den andre siden regler som kommer svært gunstig ut for minstepensjonister. Sistnevnte kan ha stor formue og likevel få støtte.

Case 5 er en mindre by i Nord-Norge. Kommunen ligger i øverste kvartil både når det gjelder antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere og med hensyn til antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. Bostøttearbeidet er plassert i sosialavdelingene, og utgjør omkring halvparten av en stilling som for øvrig har ansvar for saksbehandling av startlån og boligtilskudd.

Kommunen har opprettet en boligstiftelse som har ansvar for kommunale boliger og også er ansvarlig for arbeidet med boligsosial handlingsplan. Nye alders- og omsorgsboliger er høyt priset, og kommunen har innført en kommunal bostøtteordning for å sikre at beboere har tilstrekkelig igjen. Her tar de utgangspunkt i sosialhjelpsnormen.

Kommunen gir i liten grad tilskudd til etablering, men har hatt en viss etterspørsel etter startlån. Også ved vurdering av lånetilsagn tar kommunen utgangspunkt i sosialhjelpsnormen, men saksbehandler anser at det er vel lite å sitte igjen med.

Servicenivået i forhold til bostøttesøkere er forholdsvis høyt; saksbehandler tar aktiv kontakt ved ufullstendige søknader, og henter også inn opplysninger ved behov fra andre instanser. Elektroniske søknader, som de har fått av og til, framstår som rotete med mye

feil i det som blir lagt inn, og saksbehandler opplever at de lager uoversiktlige forhold og ekstra arbeid.

Saksbehandler ser det gjenværende finansieringskravet for enkelte grupper som en innebygget urettferdighet i regelverket.

Case 6 er en mindre by på Sørlandet. Kommunen ligger høyt både når det gjelder antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere og med hensyn til antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. Bostøttearbeidet er plassert i boligkontoret som sorterer under plan og bygg. Bostøttearbeidet utgjør i størrelsesorden ¼ stilling, saksbehandleren arbeider for øvrig med startlån og boligtilskudd, og har sekretariatsoppgaver for den kommunale boligstiftelsen som forvalter de relativt mange kommunale boligene.

Boligene er i hovedsak øremerket for ulike formål, og tildeling av boliger skjer ved de ulike tjenesteområdene. Mens eldre boliger beholder en historisk pris, får nye en kostnadsdekkende leie. Kommunen har hatt en kommunal bostøtteordning, men denne er avviklet.

Ved tildeling av startlån og boligtilskudd til etablering tar utgangspunkt i at låntakere skal kunne ha et restforbruk i henhold til SIFOs standardbudsjett, men de bruker ikke dette som noe absolutt krav.

Saksbehandler overlater til søkerne å skaffe fram den dokumentasjonen som trengs, man kan ringe for å minne dem på å levere den inn. Kommer den ikke, sender hun søknaden i retur. Hun forholder seg i all hovedsak til de opplysningene søkerne gir, men kan ringe og spørre dersom noe synes urimelig.

Hun synes finansieringskravet som i praksis gjør noen grupper avhengige av kommunal eller kommunalt formidlet bolig er vanskelig å forklare, og mener også at det er problematisk at arbeidsledige og enslige med lav inntekt ikke får. Hun viser også til at uføretrygdede som får barnetillegg og betaler dette ut igjen i bidrag får lavere bostøtte enn andre som ikke har barn, ettersom det er likningsinntekten som ligger til grunn for beregningen.

Case 7 er en liten kraftkommune i Sør-Norge. Kommunen ligger svært lavt med hensyn til antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere, men forholdsvis høyt på antall sosialhjelpsmottakere. Bostøttearbeidet er plassert ved sosialkontoret og utgjør en liten del av en stilling. Saksbehandleren har samtidig ansvar for de andre husbankordningene, og arbeider utover dette med flere prosjekter og som kurator. Hun forklarer den beskjedne

bruken av bostøtte med at boligprisene i kommunen er så lave at nesten ingen får bostøtte av den grunn.

Kommunale boliger forvaltes av et nystartet kommunalt selskap. Husleiene har hittil vært lave og politisk bestemt, men en endring mot kostnadsdekkende leie er ventet.

Startlån og boligtilskudd er lite brukt, blant annet fordi en lokal bank tilbyr gunstig fullfinansiering av boliger. Det ansees enklere å bruke banken som de kan forhandle med i ettertid, enn Husbanken som hele vegen har et regelverk å forholde seg til. Kommunen har tidligere hatt forholdsvis god økonomi og subsidiert mye for innbyggerne, og de ønsker at det skal være lav terskel for å få hjelp fra sosialkontoret for å hindre at små problemer vokser seg store.

Saksbehandler purrer på søknader som ikke kommer inn som avtalt, og skaffer inn manglende opplysninger fra andre instanser som trygdekontor og kommunekasse. Hun holder et høyt servicenivå, og konstaterer at innbyggerne i kommunen er litt bortskjemte.

Bostøttesaksbehandleren oppfatter kriteriene for å kunne få bostøtte som for strenge, og det mottakerne sitter igjen med som for lite.

Case 8 er en middels stor kommune i Nord-Norge. Den har et høyt antall bostøttemottakere per 1 000 innbyggere, og også svært mange sosialhjelpsmottakere. Bostøttearbeidet er lagt til en enhet under rådmannen som ved siden av boligsaker blant annet har ansvar for miljøvernspørsmål, beredskap og plan- og bygningslovssaker. Bostøttesaksbehandling utgjør anslagsvis 30 % av et årsverk, som ellers i hovedsak består av ansvar for de øvrige husbankordningene, forvaltning av kommunale boliger og andre boligrelaterte oppgaver.

Kommunale boliger forvaltes delvis av kommunen (ved bostøttesaksbehandler) og delvis av en kommunal stiftelse. Husleiene skal være kostnadsdekkende og tilpasses bruken og slitasjen i boligen. Kommunen har tidligere hatt egen bostøtteordning, men denne er avviklet.

Startlån brukes i relativt stort omfang. I utgangspunktet bruker de SIFO-satsene ved vurdering av betalingsevne, men de har også lokalt bestemt en lavere grense for akseptabelt rest-forbruk. Boligtilskudd til etablering vurderes å være for lite til å monne vesentlig, og saksbehandler konstaterer at bostøtte i liten grad kommer inn i bildet sammen med startlån for husstander med barn.

Saksbehandler kjenner for en stor del til søkerne og kan hjelpe dem med å skaffe dokumentasjon ved behov, men forsøker å få søkerne til å ta ansvar selv.

Økte inntektsgrenser i bostøtten og økte ytelser til større hushold med barn ville etter saksbehandlers mening gjøre det lettere å skaffe bolig til mange slike hushold. De inntektsgrensene som nå gjelder gjør at bostøtten ikke kan fylle den rollen blant virkemidlene som kommuneledelsen tillegger den.

Case 9 er en av de større nabokommunene til en av de største byene. Kommunen ligger forholdsvis lavt med hensyn til både antall bostøttemottakere og antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. Bostøttearbeidet er plassert i en eiendomsavdeling, men vil bli lagt til servicetorget når dette åpner i nær framtid. Saksbehandlingen av bostøttesaker utgjør i størrelsesorden 60 % av en stilling. Resten av stillingen brukes til forretningsmessig forvaltning av kommunale boliger.

De kommunale boligene er øremerket for ulike bruk og tildeling skjer på tre ulike steder.

Det brukes gjengs leie for eldre boliger og kostnadsdekkende for nye. Kommunen gir kommunal bostøtte som en proporsjonal tilleggsdekning til Husbankens bostøtte til alle beboere i kommunale boliger.

Startlån saksbehandles i samme avdeling men av en annen person.

Saksbehandler følger opp søknader og purrer skriftlig dersom det mangler dokumentasjon. Hun kan også følge opp avslagslister og oppfordre til ny søknad dersom hun mener det kan være mulig for søkeren å få innvilget støtte i neste omgang.

Hun mener det er behov for å øke inntektsgrensene og kunne tilpasse systemet raskere til endrede inntektsforhold, for eksempel når den ene av to ektefeller faller fra.

Case 10 er en av de større omegnskommunene til en av de største byene. Kommunen har hatt en betydelig vekst i folketall de senere år. Antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere ligger svært lavt og også antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere ligger lavt. Bostøttearbeidet er plassert på servicetorget der to medarbeidere til sammen legger ned anslagsvis 0,2 årsverk på det. Utenom dette tar servicetorget i mot de fleste publikumshenvendelser, og informanten har videre blant annet ansvar for saksbehandling av de andre husbankordningene.

Kommunale boliger disponeres i et tildelingsteam der sosialetat, omsorgsetat og driftsmessig forvalter er representert. Husleiene ble satt til gjengs leie for noen år siden, og er senere blitt oppregulert i henhold til konsumprisindeksen.

Ved vurdering av startlån bruker de Husbankens system og SIFO-budsjettet som veiledende norm. De har eksempler på at startlån, etableringstilskudd og bostøtte har virket sammen i en helhet, men det er ikke noen typisk situasjon.

Saksbehandler ringer opp søkere som har levert ufullstendige søknader, og kan også kontakte andre instanser som trygdekontor og arbeidskontor for å få tak i det som mangler.

Det ville etter saksbehandlers syn være rimelig å sidestille midlertidige og permanente trygdeytelser, og å avvikle kravet til særskilte finansieringsløsninger for privateide utleieboliger. Hun nærer bekymring for arbeidsmengden som kan tenkes å følge med månedlige vedtak, og mener vedtak hver 4. måned kan være greit.

Case 11 er en mellomstor industrikommune på Østlandet. Kommunen har hatt en markant folketallsvekst de senere år. Den ligger svært lavt både på antall bostøttemottakere og antall sosialhjelpsmottakere. Bostøttesaksbehandler er knyttet til servicetorget, og finner det vanskelig å anslå hvor stor del av årsverket som går med til bostøtte, men det er mindre enn halvparten. Resten av tiden er disponert til annet arbeid i servicetorget med publikumsbehandling og sentralbordtjeneste.

Kommunale boliger forvaltes eiendomsmessig av en boligstiftelse og disponeres av et tildelingsutvalg.

Startlån og boligtilskudd sorterer under en annen saksbehandler ved servicetorget. Ved saksbehandlingen bruker de husbankens mal.

I arbeidet med bostøttesøknader kan saksbehandler ringe søker for å etterspørre manglende dokumentasjon, og da får hun vanligvis det som trengs. Hun forholder seg til den informasjonen søkerne gir, og har tillit til at eventuelle feil vil bli oppdaget i Husbanken.

Også i forhold til regelverket tar denne saksbehandleren utgangspunkt i det som gjelder, og har ikke for egen del synspunkter på mulige endringer.

Case 12 er en mellomstor by på Østlandet. Kommunen har middels mange bostøttemottakere og middels mange sosialhjelpsmottakere i forhold til folketallet. Bostøttearbeidet er plassert ved servicetorget, og utgjør anslagsvis 60 % av et årsverk. Saksbehandler forvalter også den kommunale bostøtteordningen, og resten av tiden brukes på sentralbord- og ekspedisjonstjeneste ved servicetorget.

Kommunale boliger forvaltes av kommunens eiendomsavdeling og fordeles av tildelingsenheten for helse- og sosialtjenester.

Startlån og boligtilskudd sorterer under en annen saksbehandler ved servicetorget.

De fleste nye bostøttesøknader blir levert inn ved servicetorget, og saksbehandler diskuterer dem med søker da. Ellers ringer eller skriver hun hvis noe mangler, og forsøker å skaffe den informasjonen hun kan. Hun ser språkproblemer som et vesentlig problem, selv om søker har grunnleggende norskkunnskaper er det rike muligheter for

misforståelser. Saksbehandler har mottatt noen elektroniske søknader men foretrekker å få dem på papir fordi de elektroniske lett blir fylt ut feil og hun alltid må be om dokumentasjon i tillegg.

Hun ser behov for å heve inntektsgrensene dersom ordningen skal komme barnefamilier til gode, og påpeker samtidig som en skjevhet at eldre som gir bort formue og så kjøper en dyr omsorgsbolig får støtte de egentlig ikke hadde trengt. Videre finner hun det vanskelig med de særlige boligkravene som rammer personer med midlertidige ytelser og den lange ventetiden fra søknadstidspunkt til utbetaling.

Case 13 er en større kommune i Nord-Norge. Antall bostøttemottakere per 1 000 innbyggere er middels høyt, antall sosialhjelpsmottakere forholdsvis høyt. Bostøttearbeidet i denne kommunen er plassert ved servicetorget og utgjør anslagsvis 0,7 årsverk. Det er i praksis bare en saksbehandler på feltet foreløpig, men en annen er under opplæring. Resten av årsverket brukes til generell tjeneste ved servicetorget.

Kommunale boliger forvaltes av ulike avdelinger i kommunen avhengig av målgruppe. Bostøttesaksbehandler er usikker på hvilke prinsipper som gjelder for prissetting, men antar at markedsleie kommer inn i bildet.

Startlån og boligtilskudd håndteres av en annen saksbehandler ved servicetorget.

De fleste førstegangssøkere møter opp personlig for å søke om bostøtte. Til innsendte søknader mangler det nesten alltid noe dokumentasjon, saksbehandler ringer mye for å få tak i det som mangler og opplever at søkerne trenger hjelp med mye.

Boligkravene oppleves som uhensiktsmessige, og saksbehandler anser dessuten at inntektsgrensene er blitt så lave at hvis de ikke endres vil ordningen snart falle bort av seg selv.

Case 14 er en større by på Østlandet. Antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere er middels høyt, antall sosialhjelpsmottakere er forholdsvis høyt. Bostøttearbeidet er plassert i et servicesenter som utfører det på vegne av en plan- og byggavdeling. Saksbehandlingen utgjør til sammen anslagsvis 1,5 – 2 årsverk som fordeles mellom 4 medarbeidere. Dette inkluderer også forvaltning av kommunal bostøtte.

Kommunale boliger forvaltes eiendomsmessig av bygg- og eiendomsavdelingen og tildeles av et generelt bestillerkontor som tildeler alle kommunale tjenester. Uleieprisene skal være gjengs leie. Ved innføringen av gjengs leie ble det også innført en kommunal bostøtte som brukes til å redusere husleien for kommunale beboere som sitter igjen med mindre enn en tilpasset sosialhjelpssats etter at husleien er betalt. Statlig bostøtte

kanaliseres på samme måte ved at all bostøtte til beboere i kommunale boliger utbetales til kommunen og går til fratrekk i husleie.

Startlån og boligtilskudd til etablering håndteres av en saksbehandler i bygg- og eiendomsavdelingen.

Bostøttesaksbehandlerne tar kontakt med søker per telefon hvis det er noe som mangler i dokumentasjonen, gir nye frister og følger opp for å få det inn. Kommer ikke det som trengs, legger de søknaden inn som ufullstendig. De ønsker å ansvarliggjøre søkerne.

Det er problematisk at søkere som har formue kan gi bort denne uten at det får konsekvenser for bostøtten, og informanten oppfatter også inntektsgrensene som veldig lave.

Case 15 er en større by på Vestlandet. Antall bostøttemottakere er forholdsvis lavt og antall sosialhjelpsmottakere middels høyt i forhold til folketallet. Bostøttearbeidet er lagt til det kommunale eiendomsforetaket som også forvalter de øvrige husbankordningene og de kommunale boligene.

Bostøttesaksbehandlingen anslås å utgjøre 70 % av et årsverk og forestås av én saksbehandler.

Kommunale boliger tildeles av eiendomsadministrasjonen i samråd med kommunens aktuelle fagavdelinger. Husleiene er subsidiert uavhengig av beboers inntekt til en viss brøk av gjengs leie.

Boligtilskudd og startlån forvaltes i henhold til lokalt vedtatte retningslinjer. Det tas utgangspunkt i SIFO-budsjettet, men en tillater noe mindre gjenværende midler etter bolig og skatt enn budsjettet forutsetter.

Bostøttesaksbehandler følger opp søknader med å ringe til søker dersom noe mangler, og eventuelt også ved for eksempel å kontakte bank for å få låneopplysninger.

Det oppleves som et problem av personer uten barn eller trygd i praksis ikke kan få bostøtte i privateide leieboliger. Saksbehandler mener barnefamilier får brukbar dekning, men ved høye husleier kunne inntektsgrensene med fordel økes noe. Arealkravet kan godt oppheves uten at det får noen praktisk betydning i denne kommunen, men saksbehandler mener det er viktig å holde fast ved funksjonskravene til boligen.

Case 16 er en av de største byene. Antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere er middels høyt, antall sosialhjelpsmottakere er forholdsvis høyt. Bostøttearbeidet er lagt under bolig tjenesten som igjen sorterer under sosialavdelingen. Saksbehandler er alene om oppgaven og har denne i et fullt årsverk. I tillegg bidrar en generell merkantil medarbeider noe.

Kommunale boliger forvaltes eiendomsmessig av et kommunalt foretak, men tildeling av boliger ligger ved boligjenesten. Prisene er i hovedsak historiske basert på markedsleie for noen år tilbake. Det eksisterer planer for å innføre kostnadsdekkende leier som også skal finansiere en kommunal bostøtteordning. Kommunene er omfattet av ordningen med høyere boutgiftstak, men saksbehandler kan ikke vise til at det har fått tydelige konsekvenser. Forventningen er likevel at det burde føre til at flere søkte og flere fikk bostøtte.

Startlån og boligtilskudd til etablering forvaltes av en egen saksbehandler i boligjenesten. Ved vurderingen tar de utgangspunkt i SIFO's standardbudsjett, men setter det skjønsmessig ned på noen punkter.

Saksbehandler sender ufullstendige søknader tilbake med et standardbrev som forteller hva som mangler. Hun utfører en viss kontroll av om opplysningene er rimelige og kan eventuelt kontrollere mot for eksempel GAB. Hun hadde ønsket å ha bedre kapasitet for å kunne kvalitetssikre søknadene bedre.

I regelverket ser hun særlig behov for å forenkle kravene til boligen slik at det samme gjelder for alle søkere.

Case 17 er en av de største byene. Antall bostøttemottakere er middels høyt i forhold til folketallet, antall sosialhjelpsmottakere forholdsvis høyt. Bostøttearbeidet er plassert i et felles mottaks- og servicesenter for helse- og sosialvirksomhetene. Det utgjør samlet 3,5 årsverk som er fordelt på to fulle og tre halve stillinger. Sett i forhold til antall saker er dette middels høyt innenfor våre case.

Kommunale boliger forvaltes av en boligjeneste som er lagt under bestillerenheten for helse- og velfredssektoren. Kommunen har ikke lenger kommunal bostøtteordning.

Startlån og boligtilskudd forvaltes også av bestillerenheten. Ved vurdering av betjeningsevne tas det utgangspunkt i SIFO-budsjettet, men det gjøres visse vurderinger.

Saksbehandlerne snakker med nesten alle nye søkere, enten når de møter fram på kontoret eller over telefon. De engasjerer seg i å skaffe fram nødvendig dokumentasjon, som låneopplysninger eller husleiekontrakter.

Funksjonskrav til boligene er greit, men kravene til finansiering bør endres. Saksbehandler oppfatter at inntektsgrensene må økes dersom barnefamilier med behov for støtte skal imøtekommes. Videre bør personer med dagpenger og sykepenger slippes inn i bostøtteordningen.

Case 18 er Oslo der vi har intervjuet saksbehandlere i to bydeler og saksbehandler for startlån og boligtilskudd i den ene av dem. Bydel A har middels mange

bostøttemottakere og forholdsvis mange sosialhjelpsmottakere i forhold til folketallet. Bostøttearbeidet er lagt til boligkontoret som inngår i sosialtjenestens mottaksseksjon. Bostøttearbeidet utgjør ca. 0,5 årsverk fordelt på to medarbeidere. De arbeider i tillegg med de kommunale bostøtteordningene og startlån og boligtilskudd.

Bydel B har middels mange bostøttemottakere og forholdsvis få sosialhjelpsmottakere i forhold til folketallet. Bostøttearbeidet er her plassert ved boligkontoret som hører inn under sosialkontoret men er lokalisert sammen med informasjonssenteret. Bostøttearbeidet utgjør i underkant av ett årsverk og ligger nå på én medarbeider, men det er planer om å lære opp flere.

I hovedsak forvaltes kommunale boliger i Oslo eiendomsmessig av det kommunale foretaket Boligbygg. I tillegg har hver av bydelene et mindre antall boliger til vanskeligstilte. Alle boligene tildeles gjennom boligkontoret. Det finnes to alternative kommunale bostøtteordninger. Den ene yter bostøtte beregnet på bakgrunn av inntekt og boutgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjonister uansett bolig, den andre subsidierer husleie ned til et inntektsavhengig nivå for alle typer beboere i leiligheter som forvaltes av Boligbygg KF.

I bydel A forvaltes startlån og boligtilskudd til etablering av de samme saksbehandlerne som bostøttesakene. I bydel B forvaltes ordningene av en annen saksbehandler ved boligkontoret. Kommunen refererer til noe lavere tall enn SIFO-budsjettet ved vurdering av betjeningsevne.

Saksbehandlerne i begge bydeler opplever det som en avveining om de skal legge ned et stort arbeid på å sørge for at søknadene er fullstendige når de blir sendt første gang, eller vente til søkerne har fått forhåndsmelding om avslag og selv tar kontakt. De bruker informasjon fra ulike interne klientsystemer og ringer søkerne ved behov. Klagesaker og saker med fravikelse av likningsinntekt kan påføres en vurdering før de sendes til Husbanken.

I begge bydeler ligger boligkontoret under sosialkontoret, og det er høy bevissthet, også fra ledelsen, rundt perspektivet å spare kommunale sosialhjelpsmidler ved å utnytte den statlige bostøtten optimalt.

Saksbehandlerne ser det som problematisk at inntektsgrensene ligger fast mens trygdene øker år for år. Dermed går bostøtten hvert år litt ned. Det oppleves også urimelig at inntekter som opptjenes av barn under 18 år skal telle med. Alt i alt opplever saksbehandlerne at inntektsgrensene bør økes slik at flere kan hjelpes, men uten at bostøtten blir en sovepute.

En tredje informant i kommunens sentrale boligadministrasjon tar til orde for å revidere boligkravene slik at arealkrav faller bort og funksjonskrav tilpasses den utformingen adekvate boliger kan ha i dag. Praksis synes i dag å ha løpt et stykke foran regelverket i så måte. Det finnes fortsatt søkere i Oslo med boutgifter ut over taket. Men det går også en grense for hvor høyt bostøtten kan gå uten å bli prisdrivende.

Vedlegg 2 Intervjuguide

Intervjuguide– Saksbehandler – bostøtte.

1. Kommunal organisering og kompetanse

1. Hvilken etat/kontor behandler bostøttesøknadene?
2. Hvilke(t) kontor(er) arbeider med de øvrige boligøkonomiske virkemidlene?
(Husbanklån, husbanktilskudd, kommunal bostøtte)
- 3 Hvilken instans foretar tildelingen av kommunale boliger?
- Hva er din /ditt kontors rolle i tildeling av kommunale boliger/kommunal disponerte boliger?
4. Hvilken bakgrunn har du? (praksis og utdanning)
5. Hvor lang erfaring har du i denne jobben?
- 6.. Hvor stor del av årsverket ditt går med til bostøttearbeid?
7. Er du alene om bostøttearbeidet eller er dere flere?
8. Evt. Hvor mange årsverk brukes til bostøttebehandling i kommunen?

2. Om saksbehandlingen, ressursbruken og forankring

1. Er det arbeidskrevende å saksbehandle en søknad? Hvor mye tid tar en ”normalsøknad”?

2. Er det vanlig at dere har kontakt med søker?

- Oppsøker dere aktuelle søkere?
- Kommer søkerne til dere med søknaden utfylt?
- Ringer søkerne og spør om ordningene eller om utfyllingen av skjemaet?
- Ringer dere for å etterlyse manglende dokumentasjon
- Kaller dere inn søkeren for å gjennomgå søknaden?

3. Anslå omtrent hvor mange søknader dere behandler – nye og endrede – ved 1. termin og ved de andre terminene.

4. Hva ved søknadsprosessen er mest arbeidskrevende for dere?

- Sjekke opplysninger
- Skaffe dokumentasjon
- Elektroniske søknader
- Kontakt med søker
- Annet

5. Opplever du at du har aksept fra dine overordnede for å bruke så mye tid som du trenger på dette arbeidet?

6. Dersom du hadde hatt mer tid til bostøttearbeid, hva ville du da ha brukt mer tid på?

7. Hvordan opplever du samarbeidet med Husbanken?

8. Hvordan opplever du Husbankens informasjonsvirksomhet knyttet til bostøtte?

3. Regelverk og skjønn

1. Er det sider ved Husbankens regelverk på bostøtte som det er vanskelig å forklare forbrukeren eller saksbehandle etter?

- A. Kravene til boligen
- B. Avgrensing av hvilke hushold som kan søke
- C. Inntektsgrensene

2 Opplever du at det er personer eller grupper som ikke blir godt nok hjulpet ut fra dagens regelverk?

- Hvilke sider av regelverket til hinder for dette?
- Er det slik at de økonomiske grensene i bostøtten gjør at den bare kan brukes i enkelte situasjoner?

3. Er det slik at bostøtte og sosialhjelp på den ene siden og husbanklån og tilskudd på den andre siden dekker ulike segmenter av boligsosiale problemstillinger?

4. Kan du gi eksempel på en typisk situasjon der bostøtte er et relevant virkemiddel i det boligsosiale arbeidet?

5. Opplever du at det noe sted i bostøttesystemet er rom for å bruke skjønn fra din side?

6. Dersom du kunne forandre noe regelverket for bostøtten, hva ville du hatt annerledes?

4. Kommunale virkemidler

Vi prøver å se bostøtten i relasjon til andre virkemidler som skal hjelpe vanskeligstilte i boligmarkedet og har derfor noen mer generelle spørsmål.

1. Har kommune kommunale boliger ?

Eide

Innleide

2. Hvem fordeler de kommunale boligene

Hver sektor/gruppe tildele sine egen ”øremerkede ” boliger

Felles fordeling

Andre ordninger

3. Hvilke grupper går disse boligene i hovedsak til?

”Fattige”

Flyktinger

Utviklingshemmede

Eldre

Personer med spesielle problemer

4. Etter hvilke prinsipper fastsettes husleien?

Gjengs leie

Selvkost

Historisk framskriving

5.. Har kommunen kommunal bostøtteordning?

- . I så fall: Hvilke målgrupper har denne?
- Hvorfor er det nødvendig å ha en slik ordning?
- Hvordan bruker dere den kommunale bostøtten i forhold til den statlige?

6. Har kommunen andre spesielle virkemidler eller ordninger?

7. Har kommunen en boligsosial plan?

- . Hva sier denne om bostøtte eller bostøttens plass i boligsosiale tiltak?
- Er evt boligsosiale problemer eller bevissthet om bostøtte tatt inn i andre plandokumenter?

5. Samordning av kommunale ressurser

1. Hvordan fungerer samarbeidet med sosialkontorene mht bostøtte?

- Sender de klienter til dere for å søke
- Kjenner de ordningen godt og slik er flinke til å veilede?
- Har bostøttearbeidet nært/mye kontakt til sosialkontoret i boligspørsmål?
- Får dere nødvendig informasjon fra sosialkontoret i forbindelse med bostøttesøkandene?

2. I hvilken utstrekning benytter kommunene seg av anledningen til å ta transport i bostøtten?

- Er det en vanlig praksis ved sosialkontorene

3. Hva vurderer dere som fordeler og ulemper ved å ta transport i bostøtten?

4. Hvordan foregår samarbeidet med den instans som tildeler startlån og boligtilskuddet?

- Sitter dere i samme etat, evt i samme gruppe
- Sender de sine søkere til dere for å få kalkulert bostøtten/bostøttmulighetene?
- Gjør dere noen felles vurdering om hvordan dere i enkelttilfeller best kan anvende husbankens virkemidler

5 I hvilke tilfeller er det at bostøtte og startlån brukes samlet?

6. Hvordan fungerer samarbeidet med dem som tildeler og som forvalter kommunale boliger?

- Passer de på at det søkes bostøtte?
- Henviser de sine leietakere til dere?
- Har dere kontakt og utveksler informasjon?

7. Kristiansand og noen andre kommuner har en særordning med høyere tak for bostøtte.

- Hvilken rolle spiller dette for bruken av bostøtte i kommunen?
(Flere søknader, flere innvilget, høyere beløp innvilget, lavere utbetaling av kommunal bostøtte eller sosialhjelp, enklere samordning med startlån....)

8. Opplever du totalt sett bostøtten som en hensiktsmessig ordning mellom de andre virkemidlene og de behovene dere møter?

6. Tilleggsspørsmål til saksbehandlersom også har ansvar for boligstilskudd / startlån:

1. Hva vil du si er de vanligste / mest typiske situasjonene der startlån kommer til anvendelse?

2. I hvor stor andel av sakene bli startlån i praksis kombinert med...

- boligstilskudd til etablering?
- statlig bostøtte?
- kommunal bostøtte?

3. Forekommer det eksempler på at boligstilskudd og bostøtte brukes i sammenheng, men uten at startlån kommer inn i bildet?

4 Bruker dere noen normer eller standarder ved vurderingen av hvor stort lån en søker kan betjene?