



Elma Jusufović

I skoene til bakkebyråkraten

**En kvalitativ studie av saksbehandleres praksis ved tildeling
av kommunale boliger og beslektede tema**

**Masteroppgave i sosialt arbeid
OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap
Vår 2023**

Forord

Etter å ha jobbet intenst i underkant av ett år med denne masteroppgaven, leverer jeg nå et ferdigprodukt. Veien har vært lang og til tider frustrerende, men jeg har også lært mye om den kommunale boligsektoren og meg selv underveis. Pågangsmotet jeg har hatt gjennom denne prosessen er noe jeg kommer til å ta med meg videre.

Takk til informantene mine. Som saksbehandlere jobber dere under et høyt tids- og arbeidspress. Jeg veldig takknemlig for at dere har hatt ønske og mulighet til å stille til intervju. Jeg har lært mye av å prate med dere og håper at måten jeg har fremstilt deres tanker og opplevelser, kan være til nytte for deres og andres arbeidsplass.

Takk til veilederen min, Jardar Sørvoll. Din lidenskap for kommunale boliger har vært en stor inspirasjon gjennom hele skriveprosessen. Takk for de konstruktive tilbakemeldingene og de gode innspillene du har hatt for oppgaven. Jeg kunne ikke vært mer fornøyd med en annen veileder.

Takk til jentene i kollokviegruppen. Masteren hadde ikke vært den samme uten dere. Minnene fra tredje etasje, pausene i kantina og alle timene i grupperommene som vi har brukt til å dele våre frustrasjoner og aha-opplevelser, er noe jeg kommer til å huske lenge.

Sist, men ikke minst takk til mamma og pappa, Mersija og Suad Jusufović, som har vært en solid klippe gjennom hele utdanningsløpet mitt. Ved hjelp av dere har jeg fokusert på det jeg kan få til, ikke bare det som har vært vanskelig. Jeg er evig takknemlig for støtten dere har gitt meg i alle disse årene. Sluttproduktet av denne masteroppgaven er like mye min som den er deres.

Masteroppgaven leveres på normert tid i tråd med studieprogrammets retningslinjer.

Oslo, 15.05.2023

Elma Jusufović

Sammendrag

Denne masteroppgaven belyser bakkebyråkratens subjektive opplevelser og forståelse av sitt arbeid med tildeling av kommunale utleieboliger i Norge. Oppgaven er tilknyttet BOVEL sitt pågående forskningsprosjekt om den kommunale utleiesektoren (2021-2024). Mitt bidrag til dette prosjektet er en kvalitativ studie hvor jeg har intervjuet åtte saksbehandlere som har direktekontakt med søkere av kommunal bolig, og hvor de ansattes profesjon, utdanningsbakgrunn og skjønn blir tatt på alvor som teoretiske begreper og empiriske realiteter. Det siste er et nytt bidra til den sosialpolitiske orienterte boligforskningen. Profesjon og skjønn er ikke mye anvendte begreper i denne forskningslitteraturen, selv om det kan være relevant for å forstå tildelingen av boligsosiale gode som kommunale boliger.

Empirien i oppgaven er analysert ved hjelp av Braun og Clarke (2006) sin beskrivelse av de metodiske stegene i en tematisk analyse. Studien besvarer to problemstillinger: «*hva opplever saksbehandlere som tildeler kommunale boliger som de største utfordringene i arbeidet sitt?*» og «*hvilken betydning har saksbehandlernes utdanningsbakgrunn for deres egne opplevelser og vurderinger knyttet til tildeling av kommunale boliger?*».

Intervjumateriale illustrerer flere utfordringer knyttet til saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, tildeling av bolig og beboerne botid. For det første synes saksbehandlerne det er utfordrende å måtte forholde seg til kommunens retningslinjer samtidig som en skal vurdere søknader ut ifra eget skjønn. I tillegg opplever de det som utfordrende å tilrettelegge for søkerens brukermedvirkning grunnet mangelen på kommunale boliger – som bidrar til å gjøre rommet for påvirkning lite for søkeren med hensyn til for eksempel valg av bosted. For det andre utgjør knappheten på boliger, sammen med den pågående ukrainske flyktningstrømmen og en sterk geografisk konsentrert boligmasse, prosessen med tildeling av bolig utfordrende for saksbehandlerne. For det tredje opplever saksbehandlerne at det er vanskelig å praktisere idealet om beboergjennomstrømming, når man samtidig bør vise hensyn til beboernes bostabilitet. Saksbehandlerne uttrykker også at flere boligkontor mangler tilbud om bo-oppfølging, noe som påvirker beboernes mulighet til å komme seg

videre i boligkarrieren negativt. Dette skaper en opphoping av gjengangere som på nytt og på nytt blir bosatt i kommunale boliger.

Videre indikerer studien at de strukturelle rammene i den kommunale utleiesektoren og personlig egenhet i større grad påvirker saksbehandlernes opplevelse og vurderinger enn deres utdanningsbakgrunn. Saksbehandlernes utdanning kan påvirke deres forståelse av brukermedvirkning og hvordan fornyelse av leiekontrakter vurderes, men funnene viser at dette i større grad påvirkes av saksbehandlernes personlige vurderinger uavhengig av utdanningsbakgrunn og grunntrekk i den kommunale utleiesektoren som for eksempel knapphet på boliger, tidspress og Ukrainasisituasjonen. Imidlertid kommer det frem i analysen at utdanningsbakgrunn i enkelte tilfeller kan spille en viktig rolle ved saksbehandlernes skjønnsvurderinger.

Nøkkelord: kommunal bolig; bakkebyråkrati; skjønn; profesjon; og brukermedvirkning.

Abstract

This master's thesis is an analysis of the street-level bureaucrats subjective experiences and understanding of their work with the allocation of municipal rented social housing in Norway. The thesis was written as part of HOUSINGWEL's ongoing research project on social housing (2021-2024). My contribution to this project is a qualitative study, where I have interviewed eight case managers who have direct contact with applicants for municipal housing. The study takes profession and discretion seriously as theoretical concepts and empirical realities. This is novelty in Norwegian social housing research.

The empirical data has been analysed in accordance with Braun and Clarke's (2006) approach to thematic analysis. The study answers two research questions: *"what do case managers who allocate municipal housing experience as the biggest challenges in their work?"* and *"how does the case managers' educational background affect their experiences and assessments related to the allocation of municipal housing?"*.

The interview material points to several challenges linked to the processing of applications for municipal social housing, the allocation of housing and the residents' length of stay. Firstly, the case managers find it challenging to evaluate applications in accordance with the municipality's guidelines, at the same time as having to assess applications based on their own discretion. In addition, they experience challenges with accommodating the applicants' user participation due to the shortage of municipal housing, as this narrows the scope of the applicants' freedom of choice. Second, the lack of municipal housing, together with the ongoing Ukrainian refugee crisis and a highly geographically concentrated municipal housing stock, constitutes a challenge in the process of housing allocation. Thirdly, the case managers experience difficulties with practicing the ideal of stimulating tenant turnover, while at the same time safeguarding some resident's residential stability. The case managers also express that several housing authorities do not have the resources to help tenants that need assistance, which affects the resident's ability to make progress in their housing career. This creates an accumulation of regulars who are constantly settled and resettled in municipal housing.

Furthermore, the study shows that the structural context of the municipal housing sector and personal characteristics (independent of educational background) has a greater influence on the case managers' experiences and assessments than their educational background. The case managers' education may affect their understanding of user participation and how lease renewals are assessed, but the findings show that this is to a greater extent influenced by the case managers' personal characteristics and structural conditions of the municipal housing sector, such as housing shortages, time pressures and the Ukrainian refugee situation. However, the analysis reveals that educational background may nonetheless play an important role in the case managers' discretionary assessments in some cases.

Key words: social housing; street-level bureaucracy; discretion; profession; and user participation.

Innhold

Kapittel 1. Innledning	1
1.1 Tema for studien	2
1.2 Problemstilling og avgrensing av problemstillingen	3
1.3 Begrepsavklaring	4
1.3.1 Boligsosialt arbeid	4
1.3.2 Kommunal bolig	5
1.3.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet	5
1.4 Studiens sosialfaglige relevans	6
1.5 Oppgavens struktur	7
Kapittel 2. Tidligere forskning og litteratur	7
2.1 Kommunal bolig som en behovsprøvd boligsektor	8
2.2 Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet	8
2.3 Bosetting av personer med ROP-lidelser	9
2.4 Beboergjennomstrømming versus bostabilitet	11
Kapittel 3. Teoretisk forankring.....	12
3.1 Bakkebyråkrati.....	12
3.1.1 Hvem er bakkebyråkratene?	13
3.1.2 Bakkebyråkraters skjønn og autonomi	13
3.1.3 Bakkebyråkratens arbeidsforhold	14
3.1.4 Mestringsstrategier	14
3.2 Skjønn og skjønnsmessige vurderinger	16
3.2.1 Mekanismer for ansvarliggjøring	16
3.2.2 Kunnskapsbasert skjønn.....	17
3.3 Brukerperspektiv og brukermedvirkning	19
3.3.1 Brukerperspektiver – forståelse av brukergrupper.....	19

3.3.2 Brukermedvirkning.....	20
Kapittel 4. Vitenskapsteoretisk og metodisk tilnærming.....	21
4.1 Vitenskapsteoretisk posisjon.....	22
4.2 Kvalitativ forskningsmetode: semistrukturert, individuelt intervju.....	22
4.2.1 Utvikling av forskningsspørsmål.....	23
4.2.1 Utvalg av informanter	24
4.2.2 Rekrutteringsprosessen.....	26
4.2.3 Intervjuprosessen.....	27
4.2.4 Transkribering av intervjuopptakene	28
4.2.5 Sortering og bearbeiding av data	29
4.2.6 Etske refleksjoner	31
4.2.7 Studiens troverdighet.....	33
Kapittel 5. Presentasjon og drøfting av funn	35
5.1 Saksbehandling av søknader om kommunale boliger som en rutinebasert og helhetlig praksis.....	36
5.2 Knapphet på kommunale boliger, en pågående flyktningstrøm og sterk geografisk konsentrasjon av den kommunale boligmassen påvirker tildelingsprosessen.....	47
5.3 Idealet om gjennomstrømming står sterkt, men for alle beboere er ikke kommunale boliger et springbrett ut i det private markedet.....	55
5.4 Oppsummering av funn og diskusjon.....	64
Kapittel 6. Avslutning og veien videre.....	70
Referanseliste.....	74
Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeskjema.....	80
Vedlegg 2: Intervjuguide	85
Vedlegg 3: Intervjuguide (revidert versjon)	88

Kapittel 1. Innledning

I Norge bor folk generelt godt og boligstandarden er relativt høy, men for flere er drømmen om egen bolig uoppnåelig. Hansen og Solstad (201, s. 13, kap. 1) viser til i sitt kapittel om perspektiver på boligsosial politikk og boligsosialt arbeid, at dagens boligpolitikk skaper og viderefører økonomisk ulikhet. Videre forklarer Kjellevold (2021, s. 196, kap. 9) i kapittelet om retten til bolig for vanskeligstilte, at det er staten som har det overordnede ansvaret for formuleringen av boligpolitikken mål, inkludert politiske mål knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Ansvaret og oppgaver i det boligsosiale arbeidet er fordelt på flere sektorer og forvaltningsnivåer, men det er kommunene som har hovedansvaret for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Den kommunale boligsektoren er ifølge Statistisk sentralbyrå (2021) av stor sosialpolitisk betydning ettersom den huser utsatte grupper, slik som lavinntektsfamilier, personer med rus- og psykiske utfordringer, flyktninger og andre sårbare grupper.

Denne masteroppgaven er tilknyttet BOVEL sitt pågående forskningsprosjekt i perioden 2022 til 2024 om den kommunale utleiesektoren. BOVEL finansieres av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), og er et senter ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet med Velferdsforskningsinstituttet NOVA som vertsinstitusjon. Formålet med forskningsprosjektet er å bidra med kunnskap og perspektiver til den offentlige debatten om videreutviklingen av den norske kommunale boligsektoren. Prosjektet skal undersøke variasjonene mellom ulike kommunetyper i landet, samt identifisere og drøfte sosialpolitiske utfordringer og dilemmaer innad den kommunale boligsektoren (OsloMet, u.å.).

Mitt bidrag til BOVEL sitt forskningsprosjekt er en kvalitativ studie om kommunale bakkebyråkraters subjektive opplevelser og forståelse av sitt arbeid med tildeling av kommunale boliger i Norge. Ettersom jeg utelukkende intervjuer ansatte som har direktekontakt med borgerne, kan funnene fra denne studien supplere BOVEL sin øvrige forskning om den kommunale utleiesektoren. Videre kan studien generelt være et nyttig bidrag til boligforskning og den sosialpolitiske litteraturen, fordi den tar profesjon og skjønn på alvor som teoretiske begreper og empiriske realiteter i den kommunale boligsektoren. I

henhold til Johannessen mfl. (2023), kan det argumenteres for at den kommunale boligsektoren, som preges av få nasjonale føringer i lovverket, er et område hvor skjønn kan spille en spesielt viktig rolle for fordelingene av godene. Johannessen mfl. (2023, s. 16) viser til at den kommunale boligsektoren er lite regulert. For eksempel stiller ingen av de nasjonale strategiene på det boligsosiale feltet krav til hvor mange kommunale boliger kommunene bør ha og hvordan de skal brukes i boligsosialt arbeid.

1.1 Tema for studien

Tema for oppgaven er den kommunale utleiesektoren og bakkebyråkratiet. I denne studien er saksbehandlerne som jobber med tildeling av kommunale boliger bakkebyråkrater. Lipsky (2010, s. 3-2) definerer bakkebyråkrater som offentlige ansatte som samhandler direkte med borgerne i løpet av arbeidshverdagen. I tillegg karakteriseres arbeidsoppgavene deres av å ha betydelig innslag av skjønn. Min forforståelse av de kommunale ansatte som jobber med tildeling av kommunal bolig er at beslutningene baseres på juridiske- og skjønnsmessige vurderinger. Saksbehandlerne har mulighet til å utøve faglige skjønnsvurderinger. Deres handlingsrom er imidlertid regulert av lover og retningslinjer fra kommunen. Jeg har en forforståelse om at vurderingene til saksbehandlerne påvirkes av en rekke ytre faktorer som for eksempel tid, ressurser, forventninger og deres utdanningsbakgrunn. En videre utdypelse av min forforståelse presenteres i metodekapittelet.

Videre bunner valget om å skrive om boligsosialt arbeid først og fremst i min tidligere praksisperiode på et NAV-kontor under bachelorutdanningen i sosialt arbeid. På NAV-kontoret jobbet jeg fortrinnsvis i familieteamet under oppfølgingsseksjonen, men fikk også muligheten til å besøke de andre avdelingene på kontoret, deriblant boligseksjonen som jeg fikk stor interesse for. I møte med brukerne ble det klart at bolig er et av våre grunnleggende behov og helt sentralt for å kunne leve et godt liv. Dette kommer også frem i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid *Bolig for velferd* fra 2014 til 2020. I strategien nevnes det at et godt boligsosialt arbeid gir positivt utslag på andre livsområder som arbeid, helse, utdanning og integrering (Departementene, 2014, s. 7). Videre har kritisk refleksjon vært gjennomgående i hele studieløpet, både under bachelor- og masterutdanningen. Jeg tenker at det er vesentlig å reflektere over egen praksis og hjelpen som gis til de hjelpetrequende. Med denne studien ønsker jeg å bidra til økt forståelse og mer kunnskap om

bakkebyråkratenes rolle i det boligsosiale arbeidet, noe som forhåpentligvis kan bidra til å styrke selvforståelsen og eierskapet til egen rolle blant ansatte som arbeider med bolig i kommunene. Ved å sette lys på bakkebyråkratens rolle, kan oppgaven også bidra med at deres erfaringer potensielt brukes til å bedre boligtilbudet og andre lignende velferdstjenester.

1.2 Problemstilling og avgrensning av problemstillingen

Hensikten med studien er å belyse bakkebyråkratenes subjektive opplevelser og forståelse av sitt arbeid med tildeling av kommunale boliger i Norge. Problemstillingene er utviklet med utgangspunkt i tidligere forskning og litteratur om boligsosialt arbeid (Elvegård og Svendsen 2017; Hansen 2021; Hansen mfl. 2023; Hansen og Solstad 2021; Nordvik mfl. 2021; Osnes og Sørvoll 2023; Sørvoll 2019; Sørvoll og Johannessen 2020), teori om bakkebyråkrati, skjønn og brukermedvirkning i velferdsstaten (Lipsky 2010; Molander 2013; Øverbye 2023; Chudasama 2022) og mine egne kvalitative intervjuer. Problemstillingen avgrenses til saksbehandling av ordinære kommunale boliger. Arbeid med omsorgsboliger og saksbehandling av økonomiske boligsosiale virkemidler analyseres ikke i oppgaven. Jeg har valgt følgende hovedproblemstillinger:

Hva opplever saksbehandlere som tildeler kommunale boliger som de største utfordringene i arbeidet sitt?

Hvilken betydning har saksbehandlernes utdanningsbakgrunn for deres egne opplevelser og vurderinger knyttet til tildeling av kommunale boliger?

Underveis i studien ble det utviklet mer konkrete forskningsspørsmål med utgangspunkt i problemstillingene ovenfor. Utfordringene saksbehandlerne opplever er tilknyttet saksbehandling av nye søknader om kommunale boliger, tildeling av bolig og beboernes botid i kommunal bolig. Innunder første problemstilling ønsker jeg å få svar på følgende spørsmål:

«Hvordan forholder saksbehandlerne seg til dikotomien skjønn-retningslinjer i saksbehandlingen av søknader om kommunale boliger?»

«Hvordan påvirker knappheten på kommunale boliger arbeidet til saksbehandlerne?»

«Hvordan forholder saksbehandlerne seg til dilemmaet mellom beboergjennomstrømming og beboernes behov for bostabilitet?»

«Hvordan påvirker mangelfull bo-oppfølging av beboerne saksbehandlerne arbeid?»

Videre utforsker jeg hva utdanningsbakgrunn har å si for saksbehandlerne arbeid med kommunale boliger og undersøker disse underspørsmålene:

«Hvilken betydning har profesjon i saksbehandlerne skjønnsette?»

«Hvorvidt påvirker saksbehandlerne utdanningsbakgrunn deres tanker om søkerne rom for brukermedvirkning?»

«Hvilken rolle spiller profesjon i saksbehandlerne vurderinger om fornyelse av leiekontrakter?»

1.3 Begrepsavklaring

1.3.1 Boligsosialt arbeid

Strategien *Bolig for velferd* (Departementene, 2014, s. 8) viser til at boligsosialt arbeid handler om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og å styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Solstad (2021, s. 25, kap. 2) utdyper dette i kapitlet om boligsosialt arbeid at det handler ikke kun om å kompensere vanskeligstilte på boligmarkedet med å sikre god og trygge boforhold. Likeså viktig er det å tilby beboerne tjenester for å kunne mestre oppgaver som omfavner en verdig bosituasjon. Dette kan for eksempel handle om bistand til å utføre dagligdagse oppgaver i hjemmet, til å leve i naboskap eller til å styrke økonomien for å dekke bortgifter. Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe tilfredsstillende boliger og å tilrettelegge for at beboerne mestrer bosituasjonen sin.

1.3.2 Kommunal bolig

Den kommunale utleiesektoren blir omtalt som en grunnstein i kommunens boligsosiale arbeid, og er en liten sterkt behovsprøvd boligsektor som omfatter rundt fire prosent av den norske boligmassen (Holmøy, 2018, s. 4). Statistisk sentralbyrå (2022) definerer kommunale boliger som boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt (Statistisk sentralbyrå, 2022). Kommunene er ikke pålagt å ha kommunale boliger, men er gjennom sosialtjenesteloven (2009) § 15 forpliktet til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Med andre ord har kommunene plikt til å assistere vanskeligstilte på boligmarkedet, men kommunal bolig er ikke en individuell rettighet. Dette vil gjelde også når den nye lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (2022) trer kraft i juli 2023. Videre leies kommunale boliger ofte for en begrenset periode. Lengen på leietiden kan variere mellom kommunene, men treårige tidsbestemte husleieavtaler er det mest vanlige ifølge Osnes og Sørvoll (2023, s. 8). I henhold til husleieloven (1999) § 9-3 er minimumslengden på leiekontrakter tre år. Kommunene benytter altså ofte minimumslengden på leiekontraktene sine. Praksisen rundt fornyelse av leiekontrakter varierer også mellom kommuner, men mange av beboerne får leieavtalen forlenget (Elvegård og Svendsen 2017; Osnes og Sørvoll 2023).

1.3.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Strategien *Bolig for velferd* (Departementene, 2014, s. 8) definerer også *hvem* som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Ifølge strategien er vanskeligstilte på boligmarkedet enslige eller familier som ikke har mulighet til å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd. Enten står de uten bolig, er i fare for å miste boligen sin eller bor i uegnet bolig/bomiljø. Videre oppfatter Kjellevold (2021, s. 193, kap. 9), at vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt gruppe, og mener at det kan være mennesker som av økonomiske eller personlige årsaker ikke evner å komme seg inn på det private boligmarkedet. Osnes og Sørvoll (2023, s. 7) skriver at det ofte ikke er nok å være økonomisk vanskeligstilt for å kvalifiseres for kommunal bolig, men at søkere ofte må ha tillegg utfordringer. Ifølge Statistisk sentralbyrå (2021) huser kommunale boliger grupper som for eksempel flyktninger, personer med behov for tilrettelagt bolig, samt personer med rus- og psykiske lidelser (ROP-lidelser).

1.4 Studiens sosialfaglige relevans

Som nevnt handler boligsosialt arbeid om å skaffe tilfredsstillende boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og å tilrettelegge for at beboere kan mestre bosituasjonen sin (Solstad, 2021, s. 25, kap. 2). Dette kan settes i en større ramme med den globale definisjonen av sosialt arbeid. International Federation of Social Workers (2014) viser til at sosialt arbeid handler om å fremme sosial endring og utvikling, sosialt samhold, myndiggjøring og frigjøring av mennesker. Solstad (2021, s. 26, kap. 2) mener at dersom målene for boligsosialt arbeid nås, vil grunnlaget for en god utvikling på andre livsområder utover selve boligsituasjonen legges. Han poengterer at dersom folk bor godt, så vil forutsetningene for menneskets sosiale endring og utvikling styrkes, som igjen kan påvirke dets sosiale samhold, myndiggjøring og frigjøring.

Videre viser strategien *Bolig for velferd* (Departementene, 2014, s. 7) til at en trygg og god boligsituasjon kan være viktig for en persons utdanning, familieliv, arbeid og helse. Ut ifra dette kan det tyde på at boligsituasjonen til menneskene sosialarbeidere hjelper, kan få innvirkning på andre sosialfaglige felt: skolesektoren, familievern, NAV og psykisk helsevern. I tillegg nevner strategien *Bolig for velferd* (Departementene, 2014, s. 7) at bolig er en ramme for sosialt liv og tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Dette kan forbindes med at sosialarbeidere skal fremme sosialt samhold i henhold til den globale definisjonen om sosialt arbeid.

Solstad (2021, s. 36, kap. 2) påpeker også at det er vanskelig å si hvilke områder innad sosialt arbeid som har størst utfordringer. Likevel mener han at boligsosialt arbeid sannsynligvis topper listen. Årsaken er at løsningen rundt personers boligsituasjon ikke kun forutsetter at de med ordinære helse- og velferdsoppgaver i kommunen holder sammen. Andre som også må være med *på laget* er bygg- og eiendomsetaten, kommuneplanleggerne og den kommunale ledelsen. Det kan være nærliggende å tenke seg at samarbeidet mellom disse etatene, kan få innvirkning på forvaltningen til ansatte i førstelinjen på boligkontor¹, når det gjelder deres tilnærminger og praksis ovenfor den enkelte beboeren.

¹ Boligkontorets oppgaver kan variere mellom kommunene. For å gi en pekepinn på hva et boligkontor kan tilby, kan Sarpsborg kommune brukes som et eksempel. Boligkontoret i Sarpsborg kommune har ansvar for

1.5 Oppgavens struktur

Jeg har innledningsvis redegjort for studiens tema, formål, problemstilling og min forforståelse. I tillegg har jeg definert sentrale begreper og redegjort for studiens sosialfaglige relevans. Denne innledningen følges av kapittel to hvor tidligere forskning og eksisterende litteratur om den kommunale boligsektoren presenteres. Her trekker jeg inn forskning og litteratur som er relevant for studiens problemstillinger. I kapittel tre redegjør jeg for det teoretiske rammeverket for oppgaven. Teoriene som presenteres omhandler bakkebyråkratene, profesjonell skjønnsutøvelse, samt brukerperspektiv og brukermedvirkning. Kapittel fire består av en vitenskapsteoretisk forankring av oppgaven og studiens metodiske tilnærming, herunder hvordan jeg har sortert og bearbeidet data ved hjelp av tematisk analyse. Kapittel fire tar også for seg etiske aspekter og studiens troverdighet som vitenskapelig arbeid. Deretter presenterer jeg funnene fra intervjuene i kapittel fem. I samme kapittel drøftes funnene opp imot teori, tidligere forskning og litteratur om temaet. I kapittel seks besvarer jeg problemstillingen. Her trekker jeg frem de viktigste aspektene ved studien og avslutter med en kommentar om forslag til videre forskning på feltet.

Kapittel 2. Tidligere forskning og litteratur

I dette kapitlet presenterer jeg hva man allerede vet om oppgavens problemstillinger, samt elementer av problemstillingen studien spisser seg inn mot. Den tidligere forskningen og litteraturen som presenteres er hentet fra ulike bokkapitler, rapporter og artikler. Forfatterne bak er Elvegård og Svendsen (2017), Hansen (2021), Hansen mfl. (2023), Hansen og Solstad (2021), Nordvik mfl. (2021), Osnes og Sørvoll (2023), Sørvoll (2019) og Sørvoll og Johannessen (2020). Temaene jeg trekker frem er kommunal bolig som behovsprøvd boligsektor, vanskeligstilte på det norske boligmarkedet, bosetting av personer med ROP-lidelser, og gjennomstrømming versus bostabilitet.

saksbehandling av boligsosiale saker og administrere flere av Husbanken sine ordninger (Sarpsborg kommune, 2023).

2.1 Kommunal bolig som en behovsprøvd boligsektor

Den norske kommunale utleiesektoren er et sosialt boligtilbud som er markedsorientert og behovsprøvd. Behovsprøving i sosial- og velferdspolitikken innebærer ifølge Thomassen (2020) at adgangen til et sosialt gode er avhengig av individuell og ofte skjønnsmessig vurdering av den enkeltes økonomi. I artikkelen til Sørvoll (2019, s. 53-54) presenteres det en abstrakt beskrivelse av behovsprøvd og markedsorienterte sosiale utleieboliger. For det første er utleieboligene av begrenset omfang i forhold til privat utleie og selveierboliger. For det andre er boligtildelingen rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. For det tredje karakteriseres utleieboligene av svak botrygghet. Det vil si at leieforholdet er kort og tidsbestemt. For det fjerde er husleien markedsbestemt og bostøtten som tildeles til de fattigste beboerne er behovsprøvd. Det siste kjennetegnet ved behovsprøvd sosiale utleiesektorer er at de har en forretningslignende administrasjon. Altså, de kommunale boligene finansieres av leietakernes innbetaling av husleie.

Videre viser spørreundersøkelsen til Osnes og Sørvoll (2023, s. 28-29) om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner, at det sosiale boligtilbudet er begrenset. Ofte får søkerne kun ett boligalternativ tilbudt som de må takke ja eller nei til. Selv om kommunene til en viss grad tar hensyn til søkerens behov, er det kommunen som i realiteten bestemmer hvor søkerne skal bo. I mange kommuner er det også slik at dersom søkerne takker nei til et botilbud, mister de retten til å stå på venteliste. Dette viser til at kommunale boliger er en sterkt behovsprøvd tjeneste som rasjonerer av lokale myndigheter.

2.2 Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet

Det har gått en større diskusjon om hvem som egentlig er vanskeligstilt på boligmarkedet. Ifølge kapittelet til Nordvik mfl., (2021, s. 74, kap. 4) om hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet, finnes det ulike definisjoner av hva det vil si å være vanskeligstilt. De ulike definisjonene har til felles at de bygger sin operasjonalisering av vanskeligstilte på boligmarkedet med definisjoner av lavinntekt, boligkvaliteter og den økonomiske belastningen boutgiftene utgjør. Nordvik mfl., (2021, s. 82, kap. 4) uttrykker at hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet, kan også beskrives ut ifra andre kjennetegn: alder, landbakgrunn, inntektsnivåer og kilde til inntekt. Kommunale boliger huser ulike grupper

som kategoriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet, men rapporten til Elvegård og Svendsen (2017, s. 11-12) viser at barnefamilier er en tydelig prioritert gruppe ved tildeling av bolig uavhengig av hvordan den kommunale boligforvaltningen er organisert i ulike kommuner.

I tillegg kan en skille mellom de som er vanskeligstilt for en kort periode, og de som er mer låst i denne posisjonen over lenger tid. Innvandrere fra ikke-vestlige land trekkes frem som et eksempel på en gruppe som har større sannsynlighet for å forbli vanskeligstilt (Nordvik mfl., 2021, s. 84, kap. 4). Vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt grupper med ulike utfordringer. Derfor kan det ta tid før beboerne opplever av ens livssituasjon bedres. Hansen (2021, s. 130-132, kap. 6) viser til i sitt kapittel om oppfølging på brukernes premisser, at det kan være en lang prosess å få en bolig og å mestre livet i boligen, fordi flere av beboerne har komplekse utfordringer - det kan ta tid å etablere et hjem og få mer stabilitet i livet.

2.3 Bosetting av personer med ROP-lidelser

Som nevnt huser kommunale boliger grupper som personer med ROP-lidelser (Statistisk sentralbyrå, 2021). I forbindelse med denne beboergruppen finnes det en modell kalt *Housing First* som er en brukerstyrt metode for å tilby bolig og tjenester til bostedsløse med rusutfordringer og/eller psykiske lidelser. Modellen innebærer at søker får bistand til å få egen bolig og inngår da i et samarbeid med et oppfølgingsteam om å motta tjenester (Hansen, 2021, s. 122, kap. 6). I bokkapittelet til Hansen (2021) presenterer hun hovedpunktene fra rapporten *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing First i Bergen og Sandenes* (2017). I evalueringen forteller noen av deltakerne fra prosjektet at de tidligere har fått en bolig fra kommunene, men mistet den. For eksempel har flere fått tildelt en kommunal bolig etter å ha vært i behandling og blitt rusfrie, men har da mistet boligen etter at de begynte å ruse seg igjen. Noen av deltakerne mener at årsaken til dette er at de fikk tildelt en bolig i et boområde hvor andre personer med rusutfordringer var bosatt. De forteller at eksponeringen av rus på nært hold førte til at det ble for utfordrende for dem å holde seg rusfri. Mange av deltakerne forteller at deres ønske om hvor de vil bo og hvilke behov de har, tidligere ikke har blitt lyttet til av boligkontoret (Hansen, 2021, s. 127-128, kap. 6).

Videre bygger *Housing First* modellen på at beboer skal ha reell medbestemmelse i forhold til valg av bolig og tjenestene de har behov for. I evalueringen benytter Hansen (2021, s. 124-126, kap. 6) begrepet *brukerorientering* som en samlebetegnelse for blant annet beboernes medvirkning, beboernes involvering i utforming av tjenestetilbud, samt den ansattes tilnærming i møte beboer. Hun forteller at hensikten med brukerorientering er at tjenestetilbudet skal være bedre tilpasset brukernes behov. I evalueringen av *Housing First* prosjektene forteller få deltakere at de tidligere har hatt muligheten til å påvirke prosessen om å få en bolig.

I rapporten *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing First i Bergen og Sandenes* (2017) skriver Hansen (2017, s. 69) at det er vanlig praksis for dem med rusutfordringer å bli «plassert» i en bolig i et boområde hvor mange ruser seg. Dette kan forstås ut ifra et grunntrekk i den kommunale utleiesektoren. Solstad (2021, s. 32, kap. 2) forteller at den kommunale boligmassen ofte er geografisk konsentrert. Det er vanlig at boligene er samlet i avgrensede bomiljøer. Dette skaper en utfordring ved at mange med store livsutfordringer bor tett på hverandre.

Videre viser også rapporten *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* av Elvegård og Svendsen (2017) til funn om bosetting av personer med rusutfordringer. Prosjektet er fortrinnsvis om barnefamilier i kommunale boliger, men inkluderer også bosetting av personer med ROP-lidelser. Ett av funnene fra prosjektet er at det er sprik mellom *policy* og praksis i kommunene, spesielt ved ønske om å prioritere barnefamilier samtidig som en skal forhindre utkastelser for beboere med ROP-lidelser. Selv om begge beboergrupper skal bosettes, uttrykte flere av de ansatte som deltok i prosjektet at kommunene ikke visste hvor de skulle bosette de mest belastede personene. Dersom de skal bo i ordinære kommunale boliger, men ikke sammen med verken barnefamilier eller andre med lignende utfordringer, blir mulighetene for bosetting få (Elvegård og Svendsen, 2017, s. 75-76).

Altså, det er et behov for flere bosettingsmuligheter av personer med ROP-lidelser. Dette kommer også frem i rapporten til Hansen mfl. (2023). Rapporten presenterer resultatene fra prosjektet *Utfordringer med samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri fra et kommuneperspektiv*.

Prosjektet hadde som mål å utforske hvordan kommuner vurderer utfordringene om ivaretagelse av behovene til personer med psykiske lidelser, eventuelt med samtidige rusutfordringer, og en vurdert sikkerhetsrisiko. Hansen mfl. (2023, s. 35) viser til at kommunene i casestudiet uttrykte at det er behov for et differensiert boligtilbud for å kunne ivareta hensyn til brukernes individuelle behov.

2.4 Beboergjennomstrømming versus bostabilitet

Den kommunale boligsektoren kjennetegnes av korte tidsbestemte leiekontrakter og streng behovsprøving. I mange kommuner betraktes disse faktorene som avgjørende for å ivareta hensynet til sirkulasjon i boligmassen (Osnes og Sørvoll 2023). Siden kommunale boliger er et knapt gode, er det nødvendig at de med minst behov flytter ut for å skape rom for personer som er mer vanskeligstilt. Imidlertid påpeker Sørvoll og Johannessen (2020, s. 2) at tidsbestemte kontrakter kan føre til usikkerhet og uro for fremtiden hos leieboerne, selv om kontraktene ofte fornyes etter endt leieperiode. De viser til at bostabilitet er viktig, spesielt for barn og barnefamilier.

Videre vises det i rapporten til Elvegård og Svendsen (2017, s. 14-16) til en spørreundersøkelse hvor en ser at balansen mellom bostabilitet og gjennomstrømming er noe skjev i favør av gjennomstrømming. Spørreundersøkelsen inneholdt et spørsmål om hvor viktig informantene mente bostabilitet og gjennomstrømming burde være for kommune, hvorav svarene viser til at gjennomstrømming forholdsvis anses som viktigere enn bostabilitet i norske kommuner. Flere av informantene uttrykte at de har en *policy* om gjennomstrømming ved at leiekontraktene er på tre år. Likevel er det mulighet for forlengelse etter en individuell vurdering. Enkelte kommuner tegnet også femårs kontrakter og/eller hadde en åpen og etablert praksis om at enkelte grupper kunne bo lenger. Dette gjelder spesielt i tilfellene der søker er en barnefamilie.

Rapporten til Elvegård og Svendsen trekker også frem positive og negative sider ved bostabilitet og gjennomstrømming. Informantenes refleksjoner oppsummeres med at gjennomstrømming anses som hensiktsmessig for kommunene med tanke på mangelen på kommunale boliger og ventelister. I tillegg kan gjennomstrømming være økonomisk lønnsomt for barnefamilier som av ulike årsaker ønsker å flytte og har mulighet til å etablere

seg i egen bolig. Gjennomstrømming er også en fordel i lys av idealet om at en bør komme seg videre i boligkarrieren istedenfor å bli boende i kommunal bolig. På en annen side er bostabilitet i favør for familier som ønsker å bli boende av ulike årsaker. Det kan for eksempel handler om familiens tilhørighet til område hvor barna eventuelt går på skole eller barnehage. Bostabilitet kan også argumenteres for med utgangspunkt i et ideal om at de yngste trenger ro, trygghet og kontinuitet (Elvegård og Svendsen, 2017, s. 17-18).

Videre mener flertallet av kommunene i spørreundersøkelsen til Osnes og Sørvoll (2023, s. 31-32) at det har blitt vanskeligere å skape gjennomstrømming, fordi leieboerne har blitt stadig mer vanskeligstilte og har behov for bostabilitet. Osnes og Sørvoll (2023) viser til at en én av beboergruppene som krever tett og regelmessig oppfølging over tid, er personer med ROP-lidelser. De argumenterer for at nedskaleringen av statlig behandlingstilbud de siste tre tiårene har ført til at kommunene har fått større ansvar for personer med ROP-lidelser. Denne avinstitusjonaliseringen har bidratt til at det har blitt vanskeligere å skape sirkulasjon i boligmassen.

Kapittel 3. Teoretisk forankring

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for studiens teoretiske rammeverk. Jeg skal først redegjøre for teori Michael Lipsky sin teori om bakkebyråkraten. Deretter belyser jeg profesjonsutøverens skjønnsutøvelse ved hjelp av Anders Molander og Einar Øverbye. Avslutningsvis presenteres begrepene brukerperspektiv og brukervedvirkning ved hjelp av lovverk og litteratur av Krishna M. Chudasama.

3.1 Bakkebyråkrati

Faguttrykket *bakkebyråkrat* er en norsk oversettelse av begrepet *street-level bureaucracy* presentert av Lipsky. Teorien hans kom ut allerede i 1980, men ble gjenpublisert i 2010. Lipsky sin teori er omfattende og inkluderer flere aspekter ved bakkebyråkratens praksis. Grunnet pragmatiske hensyn har jeg forenklet teorien og belyser kun noen elementer som er mest relevant for denne oppgaven. Samtidig er det verdt å nevne at Lipsky sin teori har blitt kritisert. Hill og Hupe (2007, s. 283-284) kritiserer Lipsky for å ha for lite fokus på forskjellene mellom de ulike profesjonene som omtales i teorien. De mener at forskjellene

mellom ulike bakkebyråkratier og bakkebyråkrater tones ned. Teorien kritiseres for å være for universell. Likevel ser jeg nytten av Lipsky sin teori i denne oppgaven. Jeg har valgt å redegjøre for deler av teorien som samsvarer med opplevelsene informantene mine har uttalt i studiens kvalitative intervjuer.

3.1.1 Hvem er bakkebyråkratene?

Bakkebyråkrater er offentlige ansatte som har direktekontakt med borgerne. Vurderingene deres har betydelig innslag av skjønn og hvert møte med en borger er et eksempel på utforming av *policy*. Gjennom skjønnsutøvelse, kan bakkebyråkratene påvirke fordelingen og tildelingen av velferdsstatens tjenester og ytelser. Dermed kan de ha stor innflytelse på andre menneskers liv. Typiske bakkebyråkrater er lærere, politifolk, sosialarbeidere og annet rettshåndhevelsespersonell (Lipsky, 2010, s. 3-4).

3.1.2 Bakkebyråkraters skjønn og autonomi

Posisjonen til bakkebyråkratene tillater dem å forme politikken gjennom sine handlinger. Bakkebyråkrater har en posisjon som innehar relativt høy grad av skjønn og autonomi. Det forventes av bakkebyråkratene skal utøve skjønn. En av årsakene til dette er at de ofte jobber med komplekse situasjoner som ikke kan plasseres i bestemte maler (Lipsky, 2010, s. 15). Lipsky (2010, s. 22) trekker frem at borgerne bakkebyråkratene samhandler mer, er mye mer enn egenskaper som for eksempel alder, bosted og inntektsnivå som er relevante for byråkratier. Likevel betyr ikke dette at bakkebyråkrater ikke er styrt av regler og forskrifter ovenfra eller av normer og forventninger til deres stilling. Tvert imot, offentlig politikk om kvalifikasjoner og regler påvirker valgene til bakkebyråkraten (Lipsky, 2010, s. 13-14).

Når det gjelder deres autonomi, mener Lipsky (2010, s. 16) at en kan ta for gitt at arbeidet som utføres på bakkeplan samsvarer med det som er forventet av dem fra øvre hold. Det hender at ansatte som jobber nederst i organisasjonshierarkiet har andre perspektiver og meninger enn deres overordnede. I enkelte tilfeller kan bakkebyråkrater jobbe mot de uttalte målene til arbeidsplassen sin. Lipsky (2010, s. 18-19) viser til at ledere ofte er opptatt av å oppnå resultater som samsvarer med målene deres. Bakkebyråkratene derimot må ofte utføre store mengder arbeid med utilstrekkelige ressurser. Dette resulterer i at bakkebyråkraten utvikler snarveier og forenklinger for å takle arbeidspresset. Slike løsninger

kaller Lipsky (2010, s. 83) for mestringsstrategier. Begrepet «mestringsstrategier» utdypes senere i kapitlet.

3.1.3 Bakkebyråkratens arbeidsforhold

I Lipsky sin teori om bakkebyråkraten presenterer han ulike forhold som påvirker deres arbeidsvilkår. Disse forholdene kan defineres som kjennetegn ved bakkebyråkratier. Et av kjennetegnene er manglende ressurser (Lipsky, 2010, s. 27-28). Offentlige ansatte har ikke tilstrekkelig ressurser for å løse oppgavene sine og innfri sitt mandat. Bakkebyråkrater har lite tid til rådighet noe som påvirker deres mulighet til klientinteraksjon. Dette kan gi bakkebyråkraten færre muligheter til å innhente nødvendig informasjon. Med andre ord, foretar bakkebyråkrater beslutninger under forhold med begrenset tid og informasjon (Lipsky, 2010, s. 29-30).

Når han skriver om ressurser trekker han frem neste kjennetegn ved bakkebyråkratens arbeid, nemlig forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Lipsky (2010, s. 33) påstår at dersom en øker ressursene på en tjeneste, vil også etterspørselen etter tjenesten øke. Slik kan økte ressurser opprettholde arbeidspresset bakkebyråkratene står ovenfor. Ifølge Lipsky (2010, s. 38) vil etterspørselen etter en tjeneste bli større, desto bedre en tjeneste er og mer lydhør for borgernes behov.

Videre er motstridende og tvetydige målsettinger presentert som en del av arbeidsforholdene til bakkebyråkraten. Lipsky trekker eksempelet med at offentlige ansatte i velferdstjenester står i skjæringspunktet mellom et mål om å hjelpe en bruker i form av innvilgelse av økonomisk stønad, og målet om å redusere brukernes behov for inntektssikring. I teorien vises det til at bakkebyråkrater kan stå ovenfor ulike målkonflikter som kan utvikles på ulike måter. Eksempler på målkonflikter kan være at brukernes mål kommer i konflikt med organisasjonens mål, eller at ulike parter har motstridende rolleforventninger til bakkebyråkraten (Lipsky, 2010, s. 40-41).

3.1.4 Mestringsstrategier

Som nevnt utvikle bakkebyråkraten mestringsstrategier. Ifølge Lipsky (2010, s. 83) utvikles mestringsstrategiene for å håndtere kompleksiteten i arbeidsoppgaver. Det kan blant annet

gå ut på å skape rutiner og utvikle forenklinger. Slike rutiner og forenklinger av bakkebyråkratens beslutninger, kan påvirke den *policy-en* som er fastsatt av myndighetene og ment til å bli praktisert på bakkenivå. I den forstand, kan bakkebyråkrater ses på som *policy makers*.

Lipsky (2010, s. 99-100) mener at rutiner kan rasjonere tjenester. Én måte er å lage prosedyrer som skal sikre regelmessighet, rettferdighet og ansvarlighet i det konkrete arbeidet. I tillegg kan utvikling av rutiner føre til likebehandling av saker. Ifølge Lipsky (2010, s. 105) er det en forventning, spesielt blant sosialarbeidere, til at brukernes behov behandles særegent, men i stedet blir brukerne møtt som en *sak* fremfor en *person*. Lipsky (2010, s. 101) påstår at rutiner kan gi en legitim unnskyldning til å ikke være fleksibel i arbeidet sitt, siden rettferdighet i begrenset forstand krever likebehandling. Gjennom rutiner kan bakkebyråkraten heller fokusere på likhetstrekk blant borgerne, fremfor å se det unike i hver enkelt. Fokuset blir heller rettet mot grupper enn individer. For borgeren kan dette resultere i uheldige konsekvenser.

Videre kan ubalansen mellom spenninger og mål føre til at bakkebyråkraten trekker seg unna, både fysisk og psykisk. Altså, én måte bakkebyråkrater kan reagere på stress er ved å trekke seg unna. Fysisk tilbaketrekning handler om at bakkebyråkraten slutter i stillingen sin eller unngår å søke jobb i det offentlige. Psykisk tilbaketrekning derimot, innebærer at en fortsetter i jobben sin som bakkebyråkrat, men tar ikke personlig ansvar for tjenestens ytelse. Dette kan handler om at den ansatte ikke involverer seg i arbeidet sitt og kommer med ulike grunner og unnskyldninger til å ikke gjennomføre arbeidsoppgavene sine. Dette er også en måte å reagere på når det å oppnå mål og fullføre oppgaver blir overveldende og uoverkommelig for bakkebyråkraten (Lipsky, 2010, s. 143).

I forbindelse med måloppnåelse kan en mestringsstrategi være å forenkle organisasjonens mål. I dette tilfellet velger bakkebyråkraten å bare jobbe med kun visse deler av arbeidsoppgaven hen er tillagt, men ikke alle. Ved å forenkle, kan bakkebyråkraten være i stand til å få en mer konsistent tilnærming til arbeidet sitt. I dette tilfelle er effektivitet normen (Lipsky, 2010, s. 145).

3.2 Skjønn og skjønnsmessige vurderinger

Som nevnt er skjønn en sentral del av bakkebyråkraters arbeid. Saksbehandlerne jobber ut ifra retningslinjer gitt av kommunen, men har ikke et tungt og klargjørende nasjonalt lovverk å forholde seg til. Ifølge Johannessen mfl. (2013, s. 16) er den kommunale boligsektoren lite regulert fra nasjonalt hold. Derfor kan det være grunn til å tro at skjønn er av spesielt stor betydning for saksbehandlerne avgjørelser i arbeid med kommunale boliger. Både Molander og Øverbye beskriver teori om profesjonelt skjønn. Molanders fremstilling av det profesjonelle skjønn er om mekanismer som kan bidra til å ansvarliggjøre utøvere av profesjonelt skjønn (Molander, 2013, s. 44). Øverbye sin innretning fokuserer på at profesjonell handling krever begrunnelse, hvorav ens skjønnsvurderinger må kunne begrunnes ut ifra et kunnskapsgrunnlag (Øverbye, 2023, s. 6).

3.2.1 Mekanismer for ansvarliggjøring

Molander (2013, s. 44-45) viser til at forvaltningen av skjønnsmyndighet baseres på tillit til at de som foretar skjønnsmessige vurderinger har vilje og evne til å utføre oppgavene sine på en forsvarlig og best mulig måte. Dette innebærer et krav om å kunne redegjøre for vurderingene og beslutningene sine. På engelsk kalles dette *accountability*. I lys av Grimen og Molander (2008, s. 179) anvender profesjoner sin kunnskap nedfelt i regler i form av «hvis A, så B». Imidlertid bestemmer ikke generelle regler utvetydig hva som bør gjøres i enkelttilfeller. Denne ubestemtheten skaper et rom for egne vurdering og beslutninger. Molander mfl., (2012, s. 214) belyser én form for profesjonell skjønnsutøvelse som er den som foregår når profesjoner opptrer som *portvakter* i velferdsstaten og tar beslutninger om hvilke behov som skal tilfredsstilles. Ifølge Molander (2013, s. 44) kan reglene til *portvakterne* ofte være uklare. Dermed kreves det bruk av skjønn for å kunne ta stilling til om borgeren oppnår visse vilkår eller hva som bør gjøres overfor den hjelpetrengende.

Videre har *accountability* tre led: *noen* må redegjøre for *noe* til *noen* (Dunn, 1999, s. 298). Ifølge Molander (2013, s. 47-48) handler *accountability* om at skjønnsutøveren kan blir bedt om å informere om sine vurderinger, beslutninger og handlinger, i tillegg til å måtte begrunne dem. Uten *accountability* kan en miste kontroll på hva som skjer i handlingsrommet for skjønn. Hensikten er å forsikre seg at skjønnsutøveren tar sine oppgaver seriøst og handler på en måte som kan begrunnes offentlig. Det finnes ulike måter

å ansvarliggjøre den enkeltes skjønnsmyndighet, for eksempel gjennom strukturelle og epistemiske mekanismer.

Epistemisk og strukturell forståelse av skjønn

Hensikten med epistemiske mekanismer er å forbedre betingelsene for kvaliteten på prosessen som leder frem til vurdering og beslutninger (Molander, 2013, s. 44) Et eksempel på en epistemisk mekanisme er formende mekanismer. De har som mål å innprente visse tenkemåter, verdier, normer og kunnskap hos skjønnsutøveren. Kirkebøen (2013, s. 30) viser til forskning utført av Kahneman og Tversky (1970) hvor menneskelig resonnering påvirkes av heuristikker² og kognitiv *bias*³. Dette kan motvirkes ved at skjønnsutøveren lærer seg å bruke visse strategier i tenkningen sin på en systematisk og konsistent måte. Ved å forme tankemønsteret til personer med skjønnsmyndighet, kan kvaliteten på skjønnsvurderingen forbedres (Molander, 2013, s. 51).

Strukturelle mekanismer derimot, har som formål å begrense rommet for skjønn og å redusere tilfeller en kan handle ut ifra egne vurderinger (Molander, 2013, s. 44). Ifølge Molander (2013, s. 49), kan strukturelle mekanismer være innskrenkende. Innskrenkende mekanismer kan være rettigheter som begrenser skjønnsutøvelsen ved å spesifisere og avklare hva skjønnsutøveren er berettiget til og hvilke forpliktelser offentlige institusjoner har.

3.2.2 Kunnskapsbasert skjønn

Øverbye (2023) sin redegjørelse for skjønn bygger videre på det Molander (2013) uttrykker om at skjønnsutøveren må kunne begrunne sine valg. Øverbye (2023, s. 6) bekrefter at profesjonell handling krever begrunnelser. Når profesjonsutøveren bruker faglig skjønn skal en handle ut ifra hva som er fornuftig å gjøre. Handlingsgrunnlaget skal være forankret i oppdatert og sikker kunnskap. Det holder ikke å handle ut ifra autoritet, tradisjon og utøverens interesser. Det er ikke alltid det blir etterspurt en faglig begrunnelse. Poenget er

² Heuristikk er en enkel fremgangsmåte som en problemløser kan ta i bruk for å løse en oppgave, også kjent som tommelfingerregel (Teigen, 2021)

³ Bias brukes i flere grener av samfunnsvitenskapen om utsagn, valg og vurderingen som avviker fra det som stemmer overens med virkeligheten (Teigen, 2023)

at profesjonsutøveren må kunne gi en kunnskapsbasert begrunnelse for sine skjønnsvurderinger dersom borgen for eksempel klager på utfallet.

Øverbye (2023, s. 7) definerer kunnskap som å ha kjennskap til noe, forståelse av noe og evnene til å utføre noe. En god faglig skjønnsvurdering baseres på ens vurdering av kunnskapsgrunnlaget bak handlingen som utføres. For å vurdere hvilke handlingsalternativ som er mest hensiktsmessig, bør en tenke gjennom kunnskapsgrunnlaget for de ulike alternativene: forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap, teoretiske resonnementer eller intuisjon? Ifølge Øverbye (2023, s. 11, 13) krever skjønnsetøvelse profesjonelle ansatte med høy faglig kompetanse som kan forstå ulike situasjoner fra ulike kunnskapskilder, samt kunne avveie informasjon og hensyn, og derav fatte beslutninger. Samtidig er ikke rommet for skjønn fritt. Det er regulert av lover og forskrifter. Lovgivningen innsnevrer hva profesjonsutøveren har anledning til å vurdere.

Faglig skjønn begrunnet med erfaringsbasert kunnskap

Erfaringsbasert kunnskap er kunnskap en har opparbeidet seg gjennom erfaringer fra egen eller andres praksis. Slik kunnskap kan skilles mellom *evnene* til å gjøre noe i praksis, og å *vite* hva som er årsakene til et problem og konsekvensene av ulike tiltak. Førstnevnte er en form for ferdighet, mens sistnevnte er en type innsikt. Begge er sentrale i profesjonsutøvelse, men erfaringsbasert kunnskap er ikke nødvendigvis tilstrekkelig når spørsmål som *hva er problemet består i* eller *hva som bør gjøres* skal besvares. Erfaringsbasert kunnskap mest hensiktsmessig når profesjonsutøver skal utvikle evnen til å *faktisk gjøre noe* på en profesjonell og dyktig måte (Øverbye, 2023, s. 16-17). Ifølge Øverbye (2023, s. 18, 30) kan erfaringsbasert kunnskap gi begrensede muligheter til å oppdage virkningen av en handling i tilfeller der virkningen opptrer sjelden eller opptrer lang tid etterpå. Dersom en ender opp med å velge feil tiltak, kan det ha store konsekvenser for borgere i situasjoner der loven gir profesjonsutøverne råderett over virkemidler som kan hjelpe dem.

Samtidig befinner profesjonsutøvere seg ofte i situasjoner der de intenderte virkningene av ens handling er åpenbare. Erfaringsbasert kunnskap kan være et sikkert kunnskapsgrunnlag dersom risikoen av å gjøre noe er mindre enn risikoen ved å la vær. Av og til er det bedre å gjøre noe uavhengig av hva enn å passivt la situasjonen gå sin gang. Imidlertid kan en aldri

være helt sikker på at det er bedre å gjøre noe enn å la være. Profesjonsutøveren bør stille seg spørsmålene om de sannsynlige virkningene er gunstigere enn de sannsynlige virkningene av å ikke gjøre noe. Med andre ord, betyr det at ens faglige skjønnsvurderinger bør inneha en form for risikovurdering. Hvor grundig profesjonsutøveren kan vurdere risikoen av ulike handlinger vil være avhengig av hvor mye tid en har til rådighet. Dersom tiden er knapp, kan profesjonsutøveren med varierende grad av sikkerhet bruke intuisjon eller mentale snarveier som grunnlag for en beslutning (Øverbye, 2023, s. 54-55).

3.3 Brukerperspektiv og brukervedvirkning

I dette delkapittelet skal jeg belyse brukerperspektivet og brukervedvirkning ved hjelp av lovverk og litteratur av Chudasama (2022). Brukervedvirkning regnes som en av suksessfaktorene bak et godt boligsosialt arbeid (Departementene, 2014, s. 25). Teorien nedenfor er hovedsakelig hentete fra boken til Chudasama *Brukerperspektiver i sosialt arbeid* (2022). Boka er skrevet fra et sosionomperspektiv og handler om hvordan en kan utøve sosialfaglig arbeid i møte med ulike brukergrupper (Chudasama, 2022, s. 21). Samtidig påpeker Chudasama (2022) at boka også er nyttig for andre yrkesgrupper som jobber med brukergruppene boken referer til. Chudasama (2022) skriver blant annet om økonomisk vanskeligstilte, personer med ROP-lidelser og flyktninger. Kommunale boliger huser mennesker som faller innunder disse gruppene. Dermed anser jeg boken som nyttig for å kunne forstå arbeidssituasjonen til studiens informanter, både de med og uten sosionomutdanning.

3.3.1 Brukerperspektiver – forståelse av brukergrupper

Når en samhandler med borgere er det viktig å innta et brukerperspektiv. Begrepet brukerperspektiv er satt sammen av ordene *bruker* og *perspektiv*. I sosialt arbeid handler dette om å se og forstå saken fra brukerens ståsted. Den ansatte må forsikre seg at en har forstått brukeren riktig gjennom for eksempel dialog, samhandling og brukervedvirkning (Chudasama, 2022, s. 31). For å kunne innta et brukerperspektiv, mener Chudasama (2022, s. 19-20) at det er vesentlig å inneha brukerkunnskap og metodekompetanse. Brukerkunnskap handler om å forstå hvordan brukere kjenner og opplever sine sosiale problemer. Metodekompetanse derimot, innebærer hvordan den ansatte skal gå frem for å

få en felles forståelse med brukeren om deres situasjon. Dette innebærer at en samhandler, kommuniserer og anerkjenner den hjelpetrengende.

Helhetlig perspektiv

For å kunne gi individtilpasset hjelp, forutsettes det at den ansatte kombinerer brukerperspektivet med samfunnsperspektivet. Til sammen utgjør disse perspektivene et *helhetsperspektiv* (Chudasama, 2022, s. 32). Idealet om helhetsperspektivet er anerkjent i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleier og velferdsvitere (Fellesorganisasjonen, 2019, s. 5) og i offentlige reformer som for eksempel samhandlingsreformen fra 2010 (Meld, St. 47 (2008-2009), s. 23). I overført betydning, kan det forventes at en inntar et helhetsperspektiv i alt hjelpearbeid. Videre viser Chudasama (2022, s. 32-33) til det sosialfaglige begrepet *personen i situasjonen*. Begrepet handler om at en må søke å forstå brukeren ut ifra situasjonen vedkommende befinner seg i. Dette samsvarer med helhetsperspektivet som forsøker å forstå brukeren ut ifra spenningsfeltet individ-samfunn. Perspektivet understreker at det er en kontinuerlig påvirkning mellom mikro- og makronivå.

3.3.2 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning har blitt fremhevet i lovverk og politiske føringer. Dette pålegger forvaltningen å legge til rette for brukernes mulighet til deltakelse. På individnivå handler brukermedvirkning om å ha innflytelse på egen sak, altså at brukeren kan påvirke forhold som gjelder en selv og sine behov. Hensikten er at hjelperen sammen med bruker skal definerer dens problemstilling og finne en beleilig løsning for vedkommende. Hjelpetjenester har plikt til å involvere brukerne i valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenestetilbud (Chudasama, 2022, s. 43-44). Videre uttrykker Chudasama (2022, s. 47) at brukermedvirkning gir føringer for hvordan en hjelpeprosess skal foregå. Brukeren skal anses som en likeverdig partner, motta hjelp på egne premisser, samt bli sett, respekt og anerkjent.

Lovverk

Brukermedvirkning har blitt institusjonalisert i forvaltning og er lovpålagt gjennom ulike lover. Lovverket regulerer hvordan en skal ivareta brukernes behov og ønsker, i tillegg til hvordan brukeren skal bli involvert i beslutningsprosesser. Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet i henhold til forvaltnings- og sosialtjenesteloven (Chudasama, 2022, s. 47). Forvaltningsloven (1967) har som formål å sikre en trygg og grundig saksbehandling og likebehandling fra det offentlige. Når kommunen handler i egenskap av å være forvaltningsorgan, kommer forvaltningsloven til anvendelse. Etter forvaltningsloven (1967) har den det gjelder rett til å varsles og uttale seg før vedtaket treffes, rett til innsyn i sakens dokumenter, samt rett til begrunnelse når vedtaket er truffet. Loven sikrer også den enkeltes klageadgang. Videre uttrykker sosialtjenesteloven (2009) § 42 to hovedsyn ved brukermedvirkning. Lovens ordlyd er at «tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener». Altså, det skal legges stor vekt på hva brukeren mener, i tillegg til at det skal være samarbeid med brukeren så langt det lar seg gjøre.

Samtidig trekker Chudasama (2022, s. 46) frem at ordlyden til sosialtjenesteloven § 42 er noe vagt formulert. Hun mener at begrepet brukermedvirkning blir lite konkretisert og stiller seg spørrende til hvor langt *så langt som mulig* er og hva det vil si å *legge stor vekt på* brukerens meninger. Det påpekes at vage lovformuleringer kan i praksis føre til at brukermedvirkning tolkes på forskjellige måter.

Kapittel 4. Vitenskapsteoretisk og metodisk tilnærming

I dette kapitlet presenterer jeg hvor studien og dens metode plasserer seg vitenskapsteoretisk. Deretter redegjør jeg for metodevalgene jeg har gjort ved utvikling av studiens problemstillinger, utvalget av informanter og dens rekrutteringsprosess, innsamlingen av data og transkriberingen av lydopptakene, i tillegg til sorteringen og bearbeidelsen av datamaterialet. Redegjørelsen bærer preg av erfaringene jeg har gjort meg opp gjennom forskningsprosessen, i tillegg støtter jeg meg i stor grad til litteratur av Magnusson og Marecek (2015). Kapitlet avsluttes med mine refleksjoner rundt studiens etiske hensyn og troverdighet.

4.1 Vitenskapsteoretisk posisjon

Ifølge Jenssen mfl., (2020, s. 12) handler vitenskapsteori om hva kunnskap er og hvordan den skapes. Det å inneha en vitenskapsteoretisk posisjon kan altså handle om hvordan en kan forstå og oppfatte kunnskapen en forsker har innhentet. Måten kunnskapen i denne studien er produsert innehar elementer fra den vitenskapsteoretiske tradisjonen fenomenologi. Jenssen (2021, s. 76-77) definerer fenomenologi som en del av fortolkende tilnærming som vektlegger at mennesker handler ut ifra intensjoner og har bestemte forståelse av situasjonen de befinner seg i. Videre beskriver Jenssen (2021, s. 102) begrepet *fenomen* som *noe* som viser seg i erfaringer. Han understreker at fenomenologi undersøker hvordan vi erfarer verden. I sosialfag kan fenomenologiske undersøkelser for eksempel avdekke hvordan hjelpetrengende erfarer situasjonen de er i. I min studie innebærer det fenomenologiske perspektivet å forstå og forklare den kommunale utleiesektoren gjennom erfaringene til saksbehandlere, hvorav boligjtenesten saksbehandlerne leverer er fenomenet som undersøkes. Ved å intervju saksbehandlere, altså bakkebyråkratene, for å beskrive deres erfaringer og spesifikke handlinger, innhentes kunnskap fra et *nedenfra* perspektiv.

4.2 Kvalitativ forskningsmetode: semistrukturert, individuelt intervju

For innsamling av data har jeg valgt kvalitativt intervju som metode. Ifølge Magnusson og Marecek (2015, s. 9) kvalitativ metode en forskningsmetode som driver med fortolkende forskning. Målet er å utforske hvordan mennesker gir ting og hendelser mening. En hensiktsmessig måte å lære om menneskets meninger, er å lytte til en fortelle om sine erfaringer med sine egne ord. Videre kjennetegnes kvalitativ forskning av å være fleksibel. Magnusson og Marecek (2015, s. 33) mener det er vanlig at forskningsspørsmålet endres i løpet av en kvalitativ studie. Fortolkende forskere er interessert i å få innsikt i informantenes måte å forstå verden på. De følger nøye med på hva informantene sier, og måten de sier det på. Dermed kan forskere endre på ideene sine, inkludert forskningsspørsmålene.

I kvalitativ metode finnes det ulike måter å intervju på. I denne oppgaven har studiens problemstillinger vært førende for valget om å gjennomføre semistrukturerte individuelle intervjuer. Semistrukturerte intervjuer defineres av Magnusson og Marecek (2015, s. 61) som intervjuer der spørsmålene er forhåndskrevet. Alle informantene får de samme

overordnede spørsmålene. Dog kan oppfølgingsspørsmålene variere mellom hvert intervju. Det er heller ikke pålagt at intervjuer strengt følger den oppsatte rekkefølgen på spørsmålene under semistrukturerte intervjuer.

Ettersom jeg var ute etter informantenes subjektive opplevelser og erfaringer, ble kvalitativt intervju som metode vurdert som en passende tilnærming for datainnsamlingen. Under de semistrukturerte intervjuene fikk informantene mulighet til å uttale seg fritt om ulike temaer. Informantenes ord og begreper bidro til å forme deres forståelse og praksis i arbeidet med tildeling av kommunal bolig. Siden det var rom for å snakke fritt, ble jeg kjent med andre aspekter ved studiens tema som opprinnelig ikke var en del av intervjuguiden. Dette bidro til flere nyanser og perspektiver noe som beriket datainnsamlingen.

Samtidig er det verdt å nevne at andre intervjuformer også kunne vært passende for å besvare problemstillingene, som for eksempel gruppeintervju. Det kan tenkes at dersom informantene kunne sitte sammen hadde de fått muligheten til å spille på hverandres erfaringer. Dette kunne gitt dataen mer dybde og detaljer. Likevel valgte jeg å se bort fra gruppeintervju som metode grunnet forskningsmessige og praktiske årsaker. Ettersom at alle informantene jobber på forskjellige boligkontorer, kunne det blitt utfordrende å finne ett tidspunkt som passet for flere. I tillegg var jeg ute etter informantenes *subjektive* opplevelser. Det kan tenkes at informantene i stor grad kunne blitt påvirket av hverandre ved å høre på hverandres opplevelser. Dermed ble det mer hensiktsmessig å gjennomføre individuelle intervjuer fremfor i grupper.

4.2.1 Utvikling av forskningsspørsmål

Magnusson og Marecek (2015, s. 11) forklarer at før en forsker kan designe studien, må det utvikles ett eller flere forskbare spørsmål på bakgrunn av vedkommende sin kunnskapsinteresse. Før jeg formulerte studiens problemstillinger hadde jeg et møte med BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning. I møtet ble jeg presentert for forslag til ulike temaer jeg kunne undersøke, i tillegg fikk jeg tilsendt en rekke forskningsrapporter. Møte med BOVEL og forskningsrapportene jeg fikk tilsendt, som jeg i etterkant har lest, brukte jeg som inspirasjonskilde til formulering av egne spørsmål. I begynnelsen formulerte jeg spørsmålet «*hvordan blir arbeidet med kommunale boliger utført sett fra bakkebyråkratens*

ståsted». Spørsmålet har underveis i forskningsprosessen blitt presisert og konkretisert til de to nåværende hovedproblemstillingene: «*hva opplever saksbehandlere som tildeler kommunale boliger som de største utfordringene i arbeidet sitt?*» og «*hvilken betydning har saksbehandlernes utdanningsbakgrunn for deres egen opplevelse og vurderinger knyttet til tildeling av kommunale boliger?*»

Min forforståelse

I begynnelsen av studien hadde jeg en forståelse om at saksbehandlere på bakkenivå jobber under et høyt tids- og arbeidspress. Det er mange oppgaver fordelt på få personer i et relativt kort tidsrom. Videre tolket jeg tildelingen av kommunale boliger som en juridisk- og skjønnsmessig vurdering. Saksbehandlerne har rom for å utøve faglige skjønnsvurderinger, men handlingsrommet blir regulert av lover og retningslinjer formulert i kommunene. I tillegg hadde jeg en oppfattelse om at beboernes forventninger til saksbehandlerne i noen tilfeller kommer i konflikt med forventningene lederne har til sin ansatte. Videre hadde jeg en forståelse om at boligsosialt arbeid står i et skjæringspunkt mellom fagtradisjonene økonomi og sosialt arbeid. Dermed hadde jeg en antakelse om at ansatte som tildeler kommunal bolig har ulik utdannelse, og at deres ulike tilnærminger til arbeidet kunne forklares med henvisning til deres utdanningsbakgrunn. Jeg hadde for eksempel en forventning om at saksbehandlere med sosialfaglig bakgrunn, prioriterer beboernes mulighet for brukermedvirkning høyere og annerledes enn saksbehandlere med økonomiutdanning.

4.2.1 Utvalg av informanter

Målet for studien er å utforske bakkebyråkraters subjektive opplevelser og forståelse av egne rolle i arbeidet med kommunale boliger. Utvalget av informanter består av åtte saksbehandlere som jobber på boligkontor i ulike kommuner. Kommunene informantene jobber i er fordelt på tre fylkeskommuner og regnes hovedsakelig som *store* kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 36. 000. Kun én informant jobber i en *mellomstor* kommune.

Videre har informantene ulik utdanningsbakgrunn. Fem av informantene har profesjonsutdanning, hvorav to er ferdigutdannede sosionomer, en er vernepleier og to er

ergoterapeuter. De resterende informantene har ikke profesjonsutdanning. De har utdanning innen statsvitenskap, økonomi, og kontor- og administrasjonsfag. Det varierer også hvor lenge informantene har jobbet i sin nåværende stilling som saksbehandler for kommunale boliger. Antall år kan deles inn i tre tidsrom. Tre informanter har jobbet opptil to år, tre informanter har jobbet fra to til fire år og to informanter har jobbet mer enn fire år. Følgende presenteres en oversikt over utvalget av informanter.

Informant	Fiktivt navn	Utdanningsbakgrunn	År i nåværende stilling
Informant 1	Lily	Statsviter	2 - 4
Informant 2	Hilde	Sosionom	4 +
Informant 3	Gunn	Økonomi	0 - 2
Informant 4	Aida	Vernepleier	4 +
Informant 5	Toril	Ergoterapeut	0 - 2
Informant 6	Iris	Ergoterapeut	0 - 2
Informant 7	Anne	Sosionom	2 - 4
Informant 8	Laila	Kontor og administrasjon	2 - 4

Tabell 1: Oversikt over informantene

Tabell 1 viser bakgrunnsinformasjonen til informantene deres utdanningsbakgrunn og hvor mange år de har jobbet i sin nåværende stilling som saksbehandler for kommunale boliger. Tabellen skiller mellom informantene som har profesjonsutdanning og de uten profesjonsutdanning. De fem informantene med profesjonsutdanning er markert med fargen gul, resterende er markert med en annen farge. Fremover blir informantene referert til sitt fiktive navn. Jeg har valgt å navngi informantene fremfor å referere til deres utdanningsbakgrunn, eksempelvis «statsviteren». Dette fordi utfordringene og opplevelsene til saksbehandleren ikke alltid, etter min mening, kan forklares med utgangspunkt i utdanningen deres. Noen ganger er det for eksempel mer relevant å heller henvise til grunntrekkene i den kommunale boligsektoren eller trekk ved det lokale boligmarkedet der de arbeider. De tematiske analysene som tar størst høyde for betydningen av informantenes

utdanningsbakgrunn omhandler skjønnsutøvelse, brukermedvirkning og saksbehandlernes vurderinger rundt fornyelse av leiekontrakter.

Opprinnelig var det ønskelig å ha seks informanter fordelt mellom grupper: en gruppe med tre informanter som har profesjonsutdanning og en gruppe med tre informanter uten profesjonsutdanning. Ut ifra dette ønsket jeg å sammenligne hva profesjon har å si for tildeling av kommunale boliger. Imidlertid valgte jeg under forskningsprosessen å rekruttere to informanter til med helse- og sosialfaglig utdanning, hvorav jeg endte opp med åtte informanter totalt. Årsaken til rekrutteringen var at jeg ønsket mer dybde og detaljer i intervjumaterialet. To av informantene med helse- og sosialfaglig utdanning har jobbet i underkant av ett år i sin stilling som saksbehandler for kommunale boliger. Det kan være naturlig å tenke seg at antall års arbeidserfaring kan påvirke hvor utfyllende man kan svare på spørsmålene stilt fra intervjuguiden.

4.2.2 Rekrutteringsprosessen

Flertallet av informantene rekrutterte jeg ved å ringe boligkontorer i ulike kommuner. Hos enkelte boligkontor måtte jeg opprette førstekontakt via leder, mens av andre fikk jeg ved første telefonsamtale tildelt kontaktinformasjonen til saksbehandlerne. Én av informantene ble rekruttert gjennom en kommunal ansatt, som jeg tok kontakt med via den digitale plattformen LinkedIn, etter at hun anbefalte meg å ta kontakt med en av hennes bekjente. Underveis i rekrutteringsprosessen var det utfordrende å få tak i informanter. Flertallet av kommunene jeg kontaktet svarte ikke på e-posten jeg sendte med informasjon om studien eller så takket de nei grunnet mangel på kapasitet. Flere av boligkontorene var preget av underbemanning og/eller var midt i en ansettelsesprosess. I tillegg ønsket jeg å møte informantene fysisk fremfor å ha digitale intervjuer. For noen kan det være mer krevende å sette av tid til et fysisk intervju enn et digitalt intervju, men ved å møte informantene fysisk fikk jeg muligheten til å danne meg et førsteinntrykk, småprate før intervjuet og være oppmerksom på informantenes kroppsspråk. Jeg hadde en tanke om at et digitalt intervju kunne svekke disse inntrykkene.

Fremgangsmåten for min rekrutteringsprosess kan, i lys av Magnusson og Marecek (2015, s. 38), kalles målrettede nominasjoner. Gjennom målrettede nominasjoner får en hjelp fra

personer som ikke er deltakere i studien til å nominere personer som kan være passende for studien. I rekrutteringsprosessen tok jeg kontakt med totalt 27 kommuner. Av de 27 var det åtte som både takket ja og hadde passende egenskaper til å delta. For å bekrefte av de potensielle informantene fylte kravene til å delta i studien, stilte jeg et kontrollspørsmål per e-post om de hadde direktekontakt med søkere om kommunal bolig. Én av de potensielle informantene svarte at hun ikke hadde direktekontakt med søkerne og henviste meg til en av kollegaene sine. For de av dem som oppfylte kravene til å delta i studien ble avsluttende steg i rekrutteringsprosessen å avtale tid og sted for intervjuet.

4.2.3 Intervjuprosessen

Forberedelsen til intervjuene var å utarbeide en intervjuguide. Ettersom at studien er en del av forskningsprosjektet til BOVEL, ble intervjuguiden utarbeidet i samarbeid prosjektlederen for BOVEL som også er min veileder for denne oppgaven. For å utarbeide intervjuguiden ble forskningsspørsmålet pakket ut i flere elementer: informantens bakgrunnsinformasjon, arbeidshverdag, vurdering av boligbehov, håndheving av regelverket, leiekontrakter, og utfordringer og dilemmaer i arbeidshverdagen. For hvert tema ble det skrevet flere intervju spørsmål. Spørsmålene var hovedsakelig formulert åpne.

På forhånd av hvert intervju innhentet jeg skriftlig samtykke og kontrollerte at opptaksutstyret fungerte. Før intervjuene satt i gang startet jeg innledningsvis med å takke informanten for å ville delta i prosjektet, samt presentere meg selv og prosjektets tema. Videre gikk jeg inn på anonymisering av opplysninger, bruk av lydopptak og informantens rett til å trekke seg fra prosjektet.

Selve intervjuet startet med informantens bakgrunnsinformasjon. Deretter gikk jeg inn på hoveddelen av intervjuguiden. Rekkefølgen på spørsmålene ble tilpasset svarene informantene ga. Etter første og andre intervju, ble intervjuguiden noe revidert. Den nye versjonen inkluderte intervju spørsmål om saksbehandlernes eget syn på sin kompetanse om de ulike beboergruppene, deres samarbeid med andre etater og tidsfristen ved saksbehandlingen av søknader. I tillegg ble spørsmålet om de ansatte jobbet etter en spesifikk metode fjernet ettersom jeg opplevde at det ikke fungerte godt. I de første intervjuene følte jeg meg mer bundet til intervjuguiden. Det var utfordrende å tilpasse

rekkefølgen på temaene fra intervjuguiden med det informantene fortalte, men for hvert intervju ble dette mindre problematisk ettersom jeg ble bedre kjent med intervjuguiden og temaet for oppgaven.

Avslutningsvis endte intervjuene med at jeg ga informantene rom til å dele eventuelle tanker de hadde gjort seg underveis i intervjuet. I tillegg stilte jeg informantene spørsmål om de syntes det var noe annet jeg burde spurt om. Gjennomsnittlig varte hvert intervju litt i underkant av én time. To av intervjuene derimot, var relativt korte. Informantene fra disse to intervjuene hadde jobbet i underkant av ett år. Som nevnt kan dette ha påvirket hvor utdypende de kunne svare på intervju spørsmålene. På en side kunne det vært hensiktsmessig, for dybden av intervjumateriale, å ha et kontrollspørsmål i rekrutteringsprosessen om antall år i nåværende stilling. Dog kan det være en ulempe å kun intervju personer som har mange års arbeidserfaring. På denne måte kan en også gå glipp av ulike nyanser på arbeidshverdagen som saksbehandler. For eksempel uttrykte en av informantene, som hadde jobbet i flere år, at hun hadde blitt vant til arbeidet og ikke kjente like mye på stresset lenger.

Alle intervjuene ble holdt på arbeidsplassen til informantene. Ettersom jeg er kjent med at saksbehandlere kan ha en travel arbeidshverdag, sa jeg til informantene at jeg kunne komme til deres arbeidsplass. Ifølge Gulbrandsen mfl., (2014, s. 93) gir intervjustedet en ramme for samtalen og er derfor alltid av betydning. Jeg hadde en baktanke om at informantene ville føle seg trygge dersom intervjuet ble holdt på deres arbeidsplass, omringet av kjente omgivelser. I tillegg ga det meg en mulighet til å få et inntrykk av hvordan saksbehandlere innretter seg praktisk ved å observere det materielle rommet hvor informantene befinner seg daglig.

4.2.4 Transkribering av intervjuopptakene

Alle intervjuene ble tatt lydopptak av med nettskjema-diktafon mobilappen. Lydopptakene ble lastet opp i en sky på Nettskjema.no og alle intervjuene ble transkribert fortløpende. I transkripsjonen brukte jeg Magnusson og Marecek (2015, s. 81-82) sitt notasjonssystem for transkribering av intervjuprat. I min transkribering har jeg notert både ordlyd, tonefall, korte

og lengre pauser, samt emosjonelle stemninger som latter. Det jeg ikke hørte ble markert med «[uhørbar]». Det transkriberte materialet utgjorde til sammen 109 sider og utgjør prosjektets analyserte empiri.

4.2.5 Sortering og bearbeiding av data

For analysen av datamaterialet valgte jeg å ta utgangspunkt i Braun og Clarke (2006) sin fremgangsmåte for tematisk analyse. Det finnes flere tilnærminger til kvalitativ analyse, men tematisk analyse er en av de mest grunnleggende. Ifølge Johannessen mfl., (2018, s. 278-280) innebærer en slik analyse å se etter temaer i dataen. Ett tema er en gruppering av data med viktige fellestrekk. De viser til at målet med tematisk analyse er å gruppere svarene fra informantene i mer generelle kategorier og å skape en orden i dataen. Til sammen skal temaene svare på studiens problemstilling. Til mitt datamateriale ønsket jeg en analysetilnærming som redegjorde for nyansene og de gjentakende detaljene i informantenes subjektive opplevelser. Ved hjelp av tematisk analyse, fikk jeg identifisert viktige og interessante mønstre i informantenes mening, erfaringer og kunnskap på en systematisk måte.

Med utgangspunkt i Braun og Clarke (2006) deles tematisk analyse i fire faser. Den første fasen er **å gjøre seg kjent med dataene** som handler om å gjøre seg kjent med dybden og bredden av innholdet. En slik fordypning innebærer å lese dataen på en aktiv måte ved å søke etter betydninger og mønstre. Det er ideelt å lese gjennom hele datasettet minst én gang før en går over til neste fase (Braun og Clarke, 2006, s. 87). I denne fasen transkriberte jeg lydopptakene og leste over datamaterialet i én gjennomlesning. Dette for å få oversikt over innholdet. Avslutningsvis noterte jeg ned tanker om materialet som helhet. Under gjennomlesningen stilte jeg analytiske spørsmål til materialet for å systematisere og forstå hva materialet dreide seg om. De analytiske spørsmålene var:

- Hvem omtales som *vanskeligstilt* av saksbehandlerne?
- Hva karakteriserer saksbehandlernes arbeid med kommunale boliger (f.eks. utøvelse av skjønn, lite ressurser, tidspress)?
- Hvordan påvirker egenskaper ved den kommunale boligmassen (f.eks. få boliger, geografisk plassering) saksbehandlernes vurderinger og beslutninger?

- Hvordan påvirker utdanningsbakgrunn saksbehandlerne sine opplevelser og beslutninger?
- Hva tenker saksbehandlerne om sin egen kompetanse?
- Hvilke tanker har saksbehandlerne om arbeidet de utfører?

Den andre fasen er **koding**. Koding handler om å fremheve interessante trekk ved dataen. Dette for å få en oversikt over innholdet og å tilrettelegge for de kommende fasene i analysen som innebærer å kategorisere (Braun og Clarke, 2006, s. 88). Jeg kodet for hånd og benyttet meg av flere teknikker. Først markerte jeg viktige poenger og skrev stikkord ved siden av hvert poeng. I tillegg noterte jeg ned tanker og assosiasjoner idet jeg leste transkripsjonene. For å redusere sjansen til å gå glipp av viktig data, kodet jeg alle intervjuene mer enn én gang. Videre har kodingen vært preget av kunnskap fra tidligere forskning. For å bli en bedre oppdager ønsket jeg å få en føring på hva jeg skulle se etter i analysen. Derfor valgte jeg å kombinere den tematiske analysen med kunnskapen fra den tidligere forskningen presentert i kapittel to. Den tidligere forskningen tok for seg kommunal bolig som en behovsprøvd boligsektor, vanskeligstilte på boligmarkedet, bosetting av personer med ROP-lidelser, og idealet om gjennomstrømming versus bostabilitet. Samtidig var jeg åpen for andre aspekter ved materialet enn hva den tidligere forskningen fortalte. I tillegg skilte jeg mellom informantenes forståelse og informantenes praksis i kodingsfasen.

De resterende fasene i analysen går ut på å kategorisere kodingen. Braun og Clarke (2006, s. 87) skiller mellom analysens fase tre som innebærer å **søke etter temaer**, etterfulgt av fase fire om **gjennomgåelse av temaene** og fase fem hvor en **definerer og navngir temaene**. Studiens problemstillinger ledet kategoriseringen av kodene. Jeg gikk først grundig gjennom kodene og vurderte hvordan de kunne danne ulike temaer. Deretter forsøkte jeg å konkretisere temaene. Jeg definerte og avgrenset temaene ved å finne essensen av hva hvert tema handlet om. Her bortfalt enkelte temaer, mens andre ble kombinert til ett tema. For å definere og navngi temaene ble tankekart brukt som teknikk. Til slutt analyserte jeg frem tre temaer, med ulike undertemaer. Disse var gjentakende i intervjumaterialet og er svært relevante for oppgavens problemstillinger. Temaene er:

1. Saksbehandling av søknader om kommunale boliger som en rutinebasert og helhetlig praksis
 - 1.1 *Retningslinjer og skjønn går hånd i hånd*
 - 1.2 *Saksbehandlerens utdanningsbakgrunn fargelegger deres skjønnsvurderinger*
 - 1.3 *Søkernes mulighet for deltakelse påvirkes av saksbehandlerens forståelse av brukermedvirkning og grunntrekk i den kommunale boligsektoren*

2. Knapphet på kommunale boliger, en pågående flyktningstrøm og en sterk geografisk konsentrasjon av den kommunale boligmassen påvirker tildelingsprosessen
 - 2.1 *Saksbehandlere ønsker å tildele rett bolig til rett person, men sjeldent finnes det riktig bolig til riktig tid*
 - 2.2 *Pågående flyktningstrøm presser på den kommunale boligsektoren*
 - 2.3 *Den kommunale boligmassen påvirker bosettingen av søkere med ROP-lidelser*

3. Idealet om gjennomstrømming står sterkt, men for alle beboere er ikke kommunale boliger et springbrett ut i det private markedet
 - 3.1 *Saksbehandlere må velge mellom å prioritere gjennomstrømming eller sikre beboernes bostabilitet*
 - 3.2 *En gjennomstrømming av gjengangere – behov for tettere oppfølging i leieperioden*

Temaene og deres innhold presenteres i kapittel fem. Denne presentasjonen utgjør, ifølge Braun og Clarke (2006, s. 93), den siste fase i tematiske analyse, nemlig **rapportering**. Mine funn er fordelt på tre temaer med flere underkategorier. Fremlegget av funnene inkluderer beskrivelser og sitater fra intervjuene. Dette for å få frem essensen i poengene jeg ønsker å demonstrere.

4.2.6 Etske refleksjoner

Ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 95-96) bør forskere ta hensyn til mulige etiske problemer fra begynnelsen av studien og fram til den endelige rapporten. Dette inkluderer faser som blant annet planlegging, intervjusituasjon, transkribering, analysing og rapportering.

Nedenfor redegjør jeg for etiske refleksjoner rundt informasjonsskriv og samtykkeskjema som informantene fikk tilsendt før intervjuene, anonymitet og konfidensialitet under transkribering av dataen, og informantenes konsekvenser av å delta i studien.

Informasjonsskriv og samtykkeskjema

I forberedelsen av studien meldte jeg inn prosjektet til Norsk senter for forskningsdata (NSD) som i dag er en del av Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Dette gjorde jeg for å sikre ivaretagelse av informantenes personopplysninger. SIKT har vurdert studiens forslag til behandling av personopplysninger som lovlig. Vurderingen ble gitt den 05.05.22 med referansenummer 539292. Videre er deltakelsen i prosjektet frivillig, og informantene signerte et samtykkeskjema i forkant av intervjuene. I samtykkeskjemaet fulgte det et informasjonsskriv med nødvendig informasjon om prosjektet, inkludert hvilke personopplysninger som skulle brukes i forskningen. Informasjonsskrivet ble sendt til alle jeg opprettet førstegangskontakt med i rekrutteringsprosessen, slik at informantene kunne lese om prosjektet før de eventuelt takket ja til deltakelse. Etter at prosjektet er ferdig, slettes all data om informantene.

Anonymitet og konfidensialitet

Deltakernes anonymitet og konfidensialitet har blitt ivaretatt i forskningsprosessen. I under transkriberingen ble person- og stedsnavn erstattet med beskrivelser i parentes. I tillegg ble filene med transkripsjon beskyttet mot uautorisert tilgang. Videre jobber informantene med en sårbar gruppe og kan være forsiktige med å fortelle for detaljert om beboerne. Til tross for at hovedfokuset er mot saksbehandlerens rolle, er noe av deres opplevelser og erfaringer fra jobben tilknyttet beboerne. Anonymitet har også blitt ivaretatt i transkriberingen de gangene informantene har delt sin erfaring med enkelte beboere.

Konsekvenser av forskningen

Ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 107) bør forskeren ta stilling til konsekvensene av en kvalitativ undersøkelse, både med hensyn til hvilken skade deltakelsen i studien kan påføre informantene og fordelene de kan forvente å få av å delta. Deltakelsen i denne studien vil i liten grad påføre informantene skade. Personopplysningene som publiseres er om informantenes utdanningsbakgrunn og arbeidsstilling. Dette vurderes ikke som sensitive

opplysninger. I informasjonsskrivet ble det også skrevet at slik disse opplysningene kunne bli publisert. I tillegg ønsker jeg at informantene selv skal kjenne seg igjen i studiens funn. Derfor har jeg underveis i intervjuene presentert umiddelbare fortolkninger og latt informanten kommentere om jeg har forstått riktig eller ikke. Videre kan informantene få positive konsekvenser av å delta i studien. Funnene om saksbehandlernes utfordringer i arbeidshverdagen, kan brukes som kunnskap om hva som skal til for å bedre tjenestene innad den kommunale utleiesektoren.

4.2.7 Studiens troverdighet

Reliabilitet

Reliabilitet handler om pålitelighet. Studiers pålitelighet vurderes i forbindelse med ens fremgangsmåte for datainnsamlingen og dataens kvalitet. Det kan være utfordrende å stille reliabilitet som krav til en kvalitativ studie. I kvantitative undersøkelser for eksempel, handler reliabilitet om at fremgangsmåten skal kunne etterprøves nøyaktig av andre forskere. I kvalitative studier derimot, spiller forskeren en viktig rolle og deres rolle utformes i samspill med informantene. Derfor handler reliabilitet i kvalitative studier om å redegjøre for hvordan datamaterialet er utviklet. Dette krever at forskeren er åpen om hvilken effekt ens egen rolle kan ha hatt i forskningen. Derfor brukes refleksivitet og transparens som mål i kvalitative studiers reliabilitet (Leseth og Tellmann, 2018, s. 16-17).

Når det gjelder studiens reliabilitet i form av å være transparent med valgene i forskningsprosessen, har jeg i oppgavens metodekapittel begrunnet valgene jeg har tatt under innsamlingen av data. I tillegg presenterer jeg studiens funn i kommende kapittel og underbygger disse med eksempler fra mine kvalitative intervjuer, tidligere forskning og teoretiske perspektiver. I denne delen skiller jeg mellom informantenes utsagn og mine fortolkninger av det.

Angående refleksivitet hos forsker, kan mitt møte med feltet vært påvirket av at jeg er utdannet sosionom og at jeg har begrenset erfaring med å forske. Ifølge Graue og Walsh (1998, s. 74) inkluderer forskerperspektiv personlig erfaring, identitet og hukommelse. Underveis i datainnsamlingen har jeg hatt et sett med notater hvor jeg har dokumentert

hvert trinn i forskningsprosessen, inkludert detaljer fra hvert intervju. I tillegg noterte jeg ned mine erfaringer underveis som ble tatt med videre i forskningen. En utfordring med å forske på en arena som virker kjent, ved at jeg for eksempel har hatt praksis på NAV, er å stille seg fremmed for det kjente. For å øke objektiviteten forsøkte jeg å stille meg uforstående til begreper som var kjent fra før. Slik fikk jeg også oppklart informantenes forståelse av begrepene. Videre var jeg bevisst på å forsøke å holde meg nøytral de gangene informantene uttrykte noe jeg som fagperson var uenig i.

Validitet

Validitet handler om datamaterialets gyldighet. Altså, i hvilken grad forskerens fremgangsmåte og tolkning av resultatet samsvarer med det objektive innholdet i fenomenet som studeres. Ved vurdering av validitet kan en spørre seg om informasjonen dataen gir er treffende for fenomenet som undersøkes (Leseth og Tellmann, 2018, s. 17).

Formålet med denne studien er å få frem saksbehandlernes opplevelser og erfaringer med tildeling av kommunale boliger. En svakhet ved studien er at informantenes erfaring, kan være påvirket av hvor mange x antall år de har jobbet i feltet. Det kan tenkes at noen av svarene til informantene, kan være preget av antagelser. Videre har jeg under transkriberingen forsøkt å styrke studiens validitet ved å transkribere ordrett. Jeg har blant annet inkludert lange og korte pauser, og tonefall. Dette kan gi informasjon om hvorvidt informantene er sikre eller usikre i svarene sine. Samtidig er viktig å påpeke at hvordan transkripsjonene analyseres er *min* tolkning av utsagnene. Dersom noen andre hadde lest transkripsjonene er det ikke sikkert at deres tolkning hadde samsvart med min. Videre har jeg lest over transkripsjonene flere ganger for å redusere risikoen for å overse viktige data og poenger.

I tillegg er validitet nært tilknyttet begrepet generaliserbarhet. Dette handler om hvorvidt undersøkelsen er overførbar til andre sammenhenger (Leseth og Tellmann, 2018, s. 18). På en side består utvalget av for få personer til å kunne generalisere resultatene. Likevel kommer informantene fra åtte ulike kommuner fordelt på tre fylkeskommuner. Dette kan ha bidratt til et nyansert og mangfoldig datamateriale.

Samtidig påpeker Leseth og Tellmann (2018, s. 18) at datamaterialet kan generaliseres gjennom den teoretiske forståelsen som prosjektet er tilknyttet. Prosjektets teoretiske perspektiver om bakkebyråkraten, profesjonell skjønnsutøvelse, og brukerperspektiv og brukervedvirkning, kan for eksempel bidra til at studien blir relevant for saksbehandlere andre steder i Norge, og i andre felt enn boligsosialt arbeid. Selv om den kommunale boligsektorens regler og praksiser varierer mellom kommunene, er den tilstrekkelig lik til å gi denne studien allmenn relevans for bolig-bakkebyråkrater i Norge. Selv om én informant kommer med én uttalelse som skiller seg fra de resterende informantene i studien, behøver ikke det å bety at erfaringen er unik. For eksempel viser BOVELs spørreundersøkelse som er besvart av 170 kommuner, at det er mye som forholdsvis er lik i den kommunale utleiesektoren i kommuner med over 5000 innbyggere. Det gjelder for eksempel tildelingspraksiser (hvilke grupper som prioriteres), husleieavtaler og kontraktsfornyelser (Osnes og Sørvoll, 2023).

Kapittel 5. Presentasjon og drøfting av funn

Følgende presenteres funnene fra det analyserte datamaterialet. Funnene som presenteres er de som etter min mening egner seg best for å belyse studiens problemstillinger. Studien har som hensikt å besvare to problemstillinger: «*hva opplever saksbehandlere som tildeler kommunale boliger som de største utfordringene i arbeidet sitt?*» og «*hvilken betydning har saksbehandlernes utdanningsbakgrunn for deres egne opplevelser og vurderinger knyttet til tildeling av kommunale boliger?*». Funnene presenteres i følgende temaer: 1) Saksbehandling av søknader om kommunale boliger som en rutinebasert og helhetlig praksis, 2) Knapphet på kommunale boliger, en pågående flyktningstrøm og en sterk geografisk konsentrasjon av den kommunale boligmassen påvirker tildelingsprosessen, og 3) Idealet om gjennomstrømming står sterkt, men for alle beboere er ikke kommunale boliger et springbrett ut i det private markedet. Hvert tema har flere undertemaer.

Funnene om utfordringene som saksbehandlerne står ovenfor dreier seg om balansegangen mellom å skjønnsvurdere og å forholde seg til retningslinjene gitt av kommunen, hvordan mangelen på nok boliger påvirker søkerens mulighet for deltakelse, vanskeligheter rundt tildeling av bolig, dilemmaet mellom å forholde seg til idealet om gjennomstrømming i den

kommunale boligsektoren og ønsket om å ivareta beboernes bostabilitet, og hvordan mangelen på bo-oppfølging påvirker saksbehandlerne negativt. Angående problemstillingen om saksbehandlerens utdanningsbakgrunn, diskuterer jeg hvorvidt utdanningsbakgrunn er bakgrunn for saksbehandlerens skjønnsvurderinger, deres forståelse av brukermedvirkning og vurderingene rundt fornyelse av leiekontrakter.

I tillegg til å presentere studiens resultater, vil jeg drøfte hva som kan forklare resultatene. Jeg har valgt å integrere analyse og diskusjon, så oppgaven har ikke et eget diskusjonskapittel. Jeg skal gå inn på hvordan funnene kan forstås på ulike måter gjennom valgte teoretiske perspektiv om bakkebyråkraten, skjønnsutøvelse, brukerperspektiv og brukermedvirkning. I tillegg drøftes funnene opp mot foreliggende forskning på feltet om kommunal bolig som behovsprøvd sektor, vanskeligstilte på boligmarkedet, bosetting av personer med ROP-lidelser, og gjennomstrømming versus bostabilitet.

5.1 Saksbehandling av søknader om kommunale boliger som en rutinebasert og helhetlig praksis

Retningslinjer og skjønn går hånd i hånd

Saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig er en juridisk- og skjønnsmessig vurdering. Informantene har mulighet til å utøve faglige skjønnsvurderinger, men rommet for skjønn er ikke fritt – det reguleres av kommunale forskrifter og retningslinjer. **For saksbehandlere kan det være utfordrende å forholde seg til gitte rammer samtidig som de skal foreta beslutninger ut ifra egne vurderinger.**

På en side må informantene forholde seg til kommunens kriterier om hvem som kvalifiserer til å få innvilget søknad om kommunal bolig. Ifølge Lipsky (2010, s. 13-14) styres bakkebyråkrater av regler og forskrifter ovenfra. For å kunne bo i kommunal bolig, forteller informantene at søkerne må være sosialt og økonomisk vanskeligstilt. Imidlertid finnes det ulike definisjoner om hva det faktisk vil si å være vanskeligstilt, men ifølge Nordvik mfl., (2021, s. 74, kap. 1) innehar alle definisjoner en operasjonalisering av lavinntekt, boligkvaliteter og den økonomiske belastningen boutgiftene utgjør. Dette stemmer overens med uttalelsene til informantene. De forteller at søkerne må være uten bolig på

søknadstidspunktet eller stå i fare for å miste sin bolig, bo i uegnet/dårlig bomiljø, samt ikke være i stand til å finne bolig på egenhånd. Anne legger til at søkeren må vise at vedkommende har forsøkt å komme inn på det private leiemarkedet før hen sender inn en søknad. Noen av informantene legger også til at kommunen har krav om at søker skal ha bodd på nåværende folkeregistrert adresse i minst ett år.

På en annen side forventes det at saksbehandlerne skal utøve skjønn. Saksbehandlerne er i en posisjon hvor de samhandler med søkere/beboere direkte og ifølge Molander (2013) og Lipsky (2010) er skjønnsutøvelse en sentral del av bakkebyråkratens arbeid.

For informantene går vilkår og skjønn går hånd i hånd. I hovedsak skal alle søkere fylle vilkårene, men det gjøres visse unntak. Aida sier for eksempel at man kan gjøre unntak med kravet om botid dersom søker har sterk tilknytning til kommunen. Hva som legges i ordlyden *sterk tilknytning* vurderer saksbehandleren ut ifra skjønn. Lily sier det ville vært utfordrende om hun kun skulle forholdt seg til vilkårene i vurderingen av søknader om kommunale boliger:

«[...] Det er ikke så lett å være kategorisk på det. Selv om vi har vilkår, så er det vanskelig å være helt kategorisk på det».

Altså, generelle regler bestemmer ikke utvetydig hvordan saksbehandlere skal vurdere en søknad. Ifølge Molander mfl., (2012, s. 214) bestemmer forvaltere ut ifra egne vurderingen hvordan velferdstjenester skal tildeles og hvilke behov som skal tilfredsstilles hos søker. Dette fordi reglene til ansatte på bakkenivå ofte kan være uklare. Ut ifra uttalelsene til informantene, kan det virke som at praksisen deres er lite lovregulert; at de kun jobber etter retningslinjer satt av kommunene. Det virker også som at retningslinjene de jobber etter er noe uklare. For eksempel fortalte informantene at søkerne må være økonomisk vanskeligstilt for å kunne få kommunal bolig, men ingen nevnte noe om at økonomien til søkerne må ligge under en viss inntektsgrense. Dette kan handle om at det kommunale boligtilbudet er en behovsprøvd og ikke et inntektsprøvd gode, og ifølge Thomassen (2020) krever slike goder en individuell og ofte skjønnsmessig vurdering av den enkeltes økonomi.

Men, selv om skjønnsutøvelse er viktig fordi saksbehandlerne i velferdstjenesten ofte jobber etter uklare regler ifølge Molander mfl., (2012), kan skjønn også gjøre det vanskelig for saksbehandlerne å fatte beslutninger. Lily uttrykker at skjønn i seg selv kan vanskeliggjøre prosessen med å vurdere informasjonen som foreligger i søknaden. Hun beskriver det slik:

«[...], det gjør det både lett og vanskelig. Det blir jo mer sånn at jeg må lande på en grense på hva som er innenfor og utenfor, så det er jo utfordrende».

Dette til tross for at hun uttrykte i sitatet tidligere at skjønn er viktig, fordi en ikke kan være helt kategorisk i vurderingene om søker oppfyller vilkårene eller ikke. Laila deler samme opplevelse som Lily.

Lipsky (2010, s. 15, 22) forklarer at en av årsakene til at bakkebyråkratens posisjon innehar høy grad av skjønn, er at de ofte jobber med komplekse situasjoner – individer er mer enn egenskaper som alder, bosted og inntektsnivå. Ved siden av kommunens kriterier om tildeling, blir andre sider hos søkeren også tatt i betraktning. Informantene vurderer ofte sosiale- og helsemessige faktorer hos søker. Sosiale og helsemessige forhold beskrives som svevende begreper av informantene. De kan være vanskelig å være *firkantet* i møte med slike faktorer. Derav er det viktig at det er rom for fleksibilitet.

Videre er en fellesnevner blant saksbehandlerne at de foretar en helhetlig vurdering, ref. det sosialfaglige begrepet *personen i situasjonen*, hvorav en forsøker å forstå vedkommende ut ifra situasjonen hen befinner seg i. Slik Chudasama (2022, s. 32-33) beskriver det, er det forventet at saksbehandlere skal innta et helhetsperspektiv i hjelpearbeidet. Informantene vurderer søknader om kommunale boliger ut ifra både søkerens økonomiske, helsemessige og sosiale forhold. Nesten ingen situasjoner fører automatisk til innvilgelse av kommunale boliger. Slik Gunn uttrykker finnes det ikke en oppskrift saksbehandlere kan jobbe etter, fordi at alle er så forskjellige. Majoriteten av informantene sier seg enig med Gunn og legger til at det skal gjøres individuelle vurderinger ved hver søknad.

I forbindelse med å foreta individuelle vurderinger understreker Aida at det er viktig å være undersøkende i møte med søker. Aida sier at hun jobber i en kommune hvor mange kjenner hverandre og at det kan være lett å være forutinntatt i jobben sin:

«[...], det ligger ekstremt mye i skjønnsvurderinger og vi bor i en liten kommune hvor vi kjenner ikke sant. Det er sånn "ok, nå er det fjerde familiemedlemmet som kommer og søker". Vi kan dermed ikke bli forutinntatt i jobben vår, og det å være undersøkende det krever litt [...].»

Imidlertid kan risikoen for å være forutinntatt under saksbehandlingen, begrenses av kommunens retningslinjer. Ved å ha kommunens retningslinjer til grunn i vurderingene sine, kan en redusere muligheten for å miste kontroll i skjønnsvurderingene sine. Ifølge Molander (2013, 44-45) må de som utøver skjønn kunne redegjøre for sine vurderinger og beslutninger, dette kalles *accountability*. Dersom informantene saksbehandler ut ifra kommunens kriterier, kan deres handling begrunnes offentlig. Kriteriene vil da ha en innskrenkende funksjon ovenfor skjønnsutøvelsen til saksbehandlerne ved å avklare hvordan den enkelte er berettiget til å handle. I lys av Molander (2013), kan kommunens kriterier i dette tilfelle defineres som en strukturell mekanisme siden de begrenser saksbehandlerens mulighet til å handle ut ifra egne vurderinger.

Saksbehandleres utdanningsbakgrunn fargelegger deres skjønnsvurderinger

Saksbehandlere befinner seg i et spenningsforhold der en må vurderer ut ifra kriterier og skjønn om søker skal få innvilget bolig eller ikke. Et av funnene fra studien er at saksbehandlerens utdanningsbakgrunn kan influere deres beslutninger. **Majoriteten av informantene deler samme erfaring om at utdanning har innvirkning på deres skjønnsvurderinger.**

Lily er utdannet statsviter. Ved spørsmål om hvordan hennes utdanningsbakgrunn påvirker utøvelsen av skjønn, uttrykker hun at hun har en annen type bakgrunn enn det som kanskje passert helt til stillingen hennes, og viser til at helsefaglig utdanning er mer egnet. Likevel påpeker hun at utdanningen hennes i statsvitenskap fargelegger hvordan hun tenker. Hun er vant med å stadig tenke drøftende – og dermed veier fordeler og ulemper mot hverandre.

Det kan tolkes som at Lily avveier informasjon og hensyn når hun skjønnsvurderer. Ifølge Øverbye (2023, s. 13) er dette sentralt i profesjonell skjønnsutøvelse. Samtidig synes Lily at det kan være utfordrende å ta beslutninger basert på skjønn. Som nevnt tidligere uttrykker hun i et sitat at skjønn kan gjøre det vanskelig for henne å sette en grense for hva som er innenfor og ikke under vurdering av informasjonen i en søknad. Denne opplevelsen deles med Laila, som heller ikke har profesjonsutdanning. Derimot påpeker saksbehandlerne med helse- og sosialfaglig bakgrunn at det har vært mye fokus på skjønn i deres utdanning. Dette ser de på som en fordel i deres nåværende stilling.

Imidlertid mener Toril, som er utdannet ergoterapeut, at hennes utdanning ikke er særlig relevant for boligsektoren. Dette til tross for at Lily, som er statsviter, og de andre informantene med helse- og sosialfaglig utdanning, mener at ansatte med helse- og sosialfaglig utdanning kan profittere på sin kunnskap. På spørsmål om hvilken utdanning Toril har, avslutter hun svaret sitt med:

«[...], så ikke så veldig relevant til bolig, men jeg er nå her».

Likevel påpeker hun at utdanningsbakgrunnen som ergoterapeut, kan påvirke hennes skjønnsutøvelsen ved at hun evner å *se hele mennesket*. Flere av informantene med helse- og sosialfag sier at de forsøker å *se hele mennesket*. Altså, se faktorene som påvirker personen, samt hvilke muligheter søker har og hvilke muligheter hen kan få. Med andre ord, inntar saksbehandlerne med profesjonsutdanning et helhetsperspektiv. Slik Chudasama (2022) beskriver det handler det om å forstå bruker i spenningsfeltet individ og samfunn. Aida, som er vernepleier, sier at yrket som vernepleier innebærer å måtte være utforskende, se bakenforliggende årsaker og å prate på en god måte. Dette gjør at hun klarer å kartlegge godt. Anne, som er utdannet sosionom, mener hun også profitterer på å ha profesjonsbakgrunn i arbeidet med kommunale boliger. Hun mener blant annet at hun gjør andre vurderinger og møter søkere på en annen måte enn hennes kollegaer som har bakgrunn i økonomi og administrasjon:

«[...]. I forhold til en kollega, som har økonomi og administrasjon, som ikke kjenner til forvaltningsloven for eksempel på samme måte som jeg gjør, og heller ikke det

sosialfaglige, så ser jeg jo at mine vurderinger er annerledes enn hans, fordi jeg har med meg den utdanningen. [...]. Jeg er flinkere til å høre hva de har å si, mens de kan være litt mer sånn administrerende mot dem. [...]. Kanskje ikke se hele bilde like godt på samme måte, og på en måte skjønne at alle brikkene henger sammen. For eksempel at du som oftest må ha bolig før du kan fokusere på jobb og skole. Egentlig ganske logisk, men for alle er det ikke like logisk å skjønne».

Ifølge informantene med helse- og sosialfaglig bakgrunn profitterer de på deres vide kompetanseområde, og evnen til å forstå søkerens situasjon på ulike måter, i arbeidet med kommunale boliger. I tillegg er kunnskapen de har, om utøvelse av skjønn og forståelsen av *personen i situasjonen*, tilegnet gjennom utdanningsløpet deres. Ifølge Øverbye (2023, s. 6, 11) skal offentlig ansattes handlingsgrunnlag blant annet være forankret i sikkert kunnskapsgrunnlag. Dermed krever profesjonell skjønnsutøvelse høy faglig kompetanse hvor man må forstå ulike situasjoner med utgangspunkt i ulike kunnskapskilder. Det kan tenkes at informantene med profesjonsutdanning, baserer sine vurderinger på forskningsbasert kunnskap og teoretiske resonnementer som de har lært i løpet av deres helse- og sosialfaglige utdanningsløp.

Imidlertid mener Gunn, som ikke har profesjonsutdanning, at hun også evner å se helheten i vurderingen om tildeling av bolig. Hun sier at hun har godt av lang livserfaring og arbeidserfaring når hun utøver skjønn i saksbehandlingen av søknader. Hilde benytter seg av det Øverbye (2023) kaller erfaringsbasert kunnskap. Hun uttrykker at hennes erfaringer fra «livets harde skole» hjelper henne med å forstå søkerne. **I tillegg til saksbehandlingens utdanningsbakgrunn, mener informantene at også erfaringene de har opparbeidet gjennom yrkeslivet kan påvirke deres skjønnsvurderinger.** Hilde, som er utdannet sosionom, sier seg enig i at arbeidserfaring har mye å si for skjønnsutøvelsen. Dette kan skyldes at hun selv har jobbet mange år i sin nåværende stilling. Hennes synspunkt på forholdet mellom utdanning og skjønn er blant annet:

«[...], når du er nyutdannet, så er dette (utøvelse av skjønn) vanskelig. Du er nødt til å begynne å jobbe med dette konkret for å høre hva kollegaene sier og hva som blir vektlagt. Utdannelse påvirker skjønnen, men samtidig har det med erfaring å gjøre».

Hilde og Gunn baserer sine handlinger på erfaringsbasert kunnskap. Altså, kunnskap som de har opparbeidet gjennom arbeidserfaring. Øverbye (2023, s. 16-17) stiller seg spørrende til hvorvidt erfaringsbasert kunnskap er tilstrekkelig når faglig skjønn utøves. Han uttrykker at erfaringsbasert kunnskap egner seg når en skal utvikle en evne til *å faktisk gjøre noe* på en profesjonell måte, men i mindre grad når spørsmål som *hva et problem består i* eller *hva som bør gjøres* skal besvares. Imidlertid kan Hilde, i motsetning til Gunn, ha en fordel ved at hun har en profesjonsutdanning. På lik linje med de andre saksbehandlerne som har en profesjonsutdanning, har Hilde kunnskap om utøvelse av skjønn og en bred forståelse av *personen i situasjonen* som hun har tilegnet seg gjennom sosionomutdanningen. Hilde kan bruke kunnskapen sin fra utdanningen om helhetsperspektivet parallelt med kunnskap hun har tilegnet seg fra praksis i vurderingene sine. På denne måten har hun potensielt evnen til *å faktisk gjøre noe*, samt mulighet til å forstå *hva et problem består i* og *hva som bør gjøres*.

Likevel påpeker Øverbye (2023, s. 54-55) at erfaringsbasert kunnskap kan være tilstrekkelig i tilfeller der risikoen ved å gjøre noe er mindre enn risikoen ved å la være. Med utgangspunkt i Øverbye (2023) bør skjønnsvurderingene til Hilde innebære en risikovurdering der hun avveier virkningen av å gjøre noe mot virkningene av å ikke gjøre noe. Men, Øverbye (2023, s. 55) sier også at hvor grundig en får vurdert risikoen av ulike handlinger, avhenger av hvor mye tid en har til rådighet. En gjenganger hos flere av informantene er at de opplever at de jobber under et høyt tidspress. Dette er i tråd med teorien til Lipsky (2010) som viser til at praksisen til ansatte i førstelinjen kjennetegnes av at de har lite tid til rådighet.

Dersom en tar utgangspunkt i Øverbye (2023), kan det tenkes at saksbehandlere med profesjonsutdanning har større sannsynlighet til å foreta godt faglig skjønn grunnet muligheten til å forankre sitt skjønn i flere kunnskapskilder, enn for eksempel saksbehandlere som i størst grad baserer sitt skjønn på arbeidserfaring. Det kan tenkes at det kan være behov for å forbedre kvaliteten på skjønnsvurderingene blant saksbehandlere der mangel på tilstrekkelig kunnskap kan påvirke deres skjønnsutøvelse. Ifølge Molander (2013, s. 44) skal forvaltningen av skjønnsmyndighet baseres på evnen til å utføre oppgavene sine på en forsvarlig og best mulig måte. Informantenes vei til beslutninger kan for eksempel forbedres ved hjelp av det Molander (2013, s. 44) kaller epistemiske mekanismer. Slike mekanismer kan innprente viss kunnskap, tenkemåter og strategier hos skjønnsutøvere. I

forhold til saksbehandlerne i studien, kan en måte å tilegne seg dette på være gjennom veiledning på arbeidsplassen. Aida påpeker at det er behov for mer veiledning på arbeidsplassen. Hun forklarer dette med makten saksbehandlerne har over søkerne:

«[...], vi skulle sikkert hatt veiledning underveis. Det burde vi sikkert eller egentlig alle saksbehandlere for vi sitter jo i en type maktforhold på en måte, så vi må passe på å være oss selv bevist tror jeg, og da burde man egentlig hatt mer veiledning [...]».

Søkernes mulighet for deltakelse påvirkes av saksbehandlerens forståelse av brukermedvirkning og grunntrekk i den kommunale boligsektoren

Saksbehandlingen til informantene innebærer også å tilrettelegge for søkeres rett til medbestemmelse. Som nevnt er kommunene forpliktet gjennom sosialtjenesteloven (2009) § 15 å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Sosialtjenesteloven (2009) sier også noe om hvordan boligtilbudet skal gjennomføres. I henhold til § 42 skal tjenestetilbudet utformes sammen med tjenestemottaker så langt det lar seg gjøre. **Alle informantene uttrykker at søkerne har mulighet til å medvirke i egen sak. Imidlertid viser funnene fra studien at hvor stort rommet for brukermedvirkning er, varierer imellom saksbehandlerne uavhengig av deres utdanningsbakgrunn.**

Flere av informantene med helse- og sosialfaglig bakgrunn forteller at søkerne har relativt stort rom for brukermedvirkning. Hilde, som er utdannet sosionom, forteller at fokus på brukermedvirkning har vært vektlagt i hennes utdanningsløp. Det kan tenkes at saksbehandlerne med profesjonsutdanning har en annen tilnærming til brukermedvirkning enn saksbehandlerne uten profesjonsutdanning, siden brukermedvirkning er et fokusområde i helse- og sosialfag. Flere av informantene med profesjonsutdanning forteller at det er et eget felt i søknaden om kommunale boliger hvor søker kan fylle ut sine ønsker og behov. Søkerne får også mulighet til å fortelle hva som er viktig for dem under kartleggingen med saksbehandler. Informantene synes det er viktig å lytte til søkeres behov og tilrettelegge for den enkelte. Noen av søkerne ønsker for eksempel ikke å bo på bakkeplan fordi de er engstelige, mens andre ønsker å bo i første etasje fordi de har utfordringer med å gå i

trappet. På spørsmål om søkerne har mulighet for medbestemmelse over egen boligsituasjon svarer Hilde:

«De leverer jo inn egen søknad og de er stort sett alltid inne til kartlegging. Der sier de jo hva de vil. Vi synes det er viktig å få frem deres egne opplevelse av behov når det gjelder bolig. Altså, hva slags type bolig må de ha for å kunne klare seg [...]».

På individnivå handler brukermedvirkning om å ha innflytelse på egen sak (Chudasama, 2022, s. 43). Informantene framhever at søker har rom for å uttrykke sine ønsker både i søknaden og i møte med saksbehandler. I tillegg synes informantene at det er viktig å lytte til søker og å tilrettelegge for dem. Det kan tolkes som at søker blir sett og kan motta hjelp på egne premisser. Ifølge Chudasama (2022) er dette viktige elementer ved brukermedvirkning.

Laila derimot, som ikke har tatt profesjonsutdanning, har en annen forståelse av muligheten for brukermedvirkning. Hun viser til to ulike aspekter. Det ene er å velge riktig boområdet for søkeren. Hun viser til søkere med rusutfordringer som er under behandling og hyppig må levere urinprøver. I slike tilfeller forsøker de i størst mulig grad å sørge for at søkeren blir bosatt sentrumsnært. Det andre aspektet ved brukermedvirkningen hun nevner, er i tråd med noe snevrere forståelse av medvirkning sammenlignet med svarene til informantene med helse- og sosialfaglige bakgrunn. Dette aspektet samsvarer med funnet til Osnes og Sørvoll (2023, s. 28-29) om at søkeres valgfrihet er begrenset hvorav de ofte kun får ett botilbud. Takker de nei, mister de retten til å stå på venteliste. Laila sier:

«[...], du søker om kommunal bolig og får tildelt en bolig, så må du takke ja til tilbudet du får hvis du er så i behov av kommunal bolig. Takker du nei, så må du eventuelt søke på nytt for da ser vi det som at du ikke har behov. [...] utover det [...] det de kan gjøre selvfølgelig det er jo å klage på vedtakene [...]».

Men, ikke alle informantene med helse- og sosialfaglig bakgrunn deler samme syn på brukermedvirkning. Svaret fra Toril, som har profesjonsutdanning, samsvarer i større grad med svaret fra Laila enn med andre informanter med tilsvarende utdanning. Hennes forståelse av hvorvidt søkerne har medbestemmelse over egen bosituasjon er at de selv kan velge om de skal takke ja til botilbudet de får.

Intervjuer: «Har de (søkerne) noe brukervedvirkning i saksbehandlingen?»

Toril: «Ja, det har de jo. De velger selv om de vil takke ja til tilbudet».

Intervjuer: «Er det noe i selve søknaden som viser til brukervedvirkning?»

Toril: «I søknaden er det nok ikke det, men i vedtaket som jeg skriver ut er det jo det. Der er det jo en begrunnelse for hvorfor de får tilbud om bolig».

Mens Lily, som heller ikke har tatt en profesjonsutdanning, har en videre forståelse av brukervedvirkning enn Toril. Hun forteller at søkerne alltid får spørsmålet om hva som er viktig for dem både når de får bolig, skal søke på nytt eller ønsker å bytte bolig. Hun er opptatt av at søkerne skal mene noe om egen bosituasjon. Altså, Toril og Laila viser til en form for brukervedvirkning som innebærer at søker blir kjent med begrunnelsen for vedtaket og har rett til å klage om ønskelig. Slik brukervedvirkning er lovfestet gjennom forvaltningsloven (1967). Lily derimot, viser til brukervedvirkningsretten som er forankret i sosialtjenesteloven (2009) som nevner at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med bruker.

Ut ifra funnene er det ikke nødvendigvis slik at dersom søker er i kontakt med en saksbehandler som har profesjonsutdanning, er mulighetene for deltakelse større enn om søker møter en saksbehandler uten profesjonsutdanning. Likevel er det tydelig at saksbehandlerne har ulike forståelse av hva brukervedvirkning rommer. En av årsakene kan være vage lovformuleringer. I henholdt til sosialtjenesteloven (2009) § 42 skal boligtilbudet så langt som mulig utformes sammen med søker, i tillegg skal saksbehandlerne legge stor vekt på søkerens meninger. Ifølge Chudasama (2022, s. 46) er lovteksten lite konkret: hvor lang er så langt som mulig? Hva menes det med å legge stor vekt på brukernes meninger? Hva betyr det at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med søker? Altså, meningsinnholdet i lovteksten er lite avgrenset. Uklare betegnelser kan ha ført til at informantene tolker brukervedvirkning på ulike måter.

Videre kan en stille seg spørrende til hvorvidt brukermedvirkning er reelt i et felt med begrensede ressurser. Ifølge Chudasama (2022, s. 44) har hjelpetjenester plikt til å involvere bruker i valg angående tjenestetilbudet. Selv om flere av informantene oppfatter at rommet for brukermedvirkning er relativt stort, presiserer de også at de må se på søkerens ønsker og behov opp mot hva de faktisk har å tildele. Det er ikke alltid saksbehandlerne kan møte søkerne på alle punkter, men de prøver å innvilge ønskene så langt det lar seg gjøre. Anne sier at hun informerer søkeren om at dersom de vil ha en bolig som oppfyller alle deres ønsker å behov, så vil det ta lenger tid før de kan bosettes enn om de får en bolig som kun tilrettelegger for noen av behovene deres. Iris påpeker at søkerne nok forventer at de har mer medbestemmelse enn det de faktisk har, men hun har ikke mulighet til å gi mer medbestemmelse. Hun legger til at det er vanskelig å tildele bolig, fordi det er lite å velge mellom som betyr at hun ikke kan imøtekomme brukernes behov og ønsker. Hun opplever det som en frustrerende situasjon, fordi hun har lyst til å gi mer enn hun kan. **Altså, søkerens brukermedvirkning utfordres av mangelen på kommunale boliger. Informantene uttrykker at det er for få boliger å velge mellom for å kunne oppfylle søkerens ønsker og behov.** I forbindelse med brukermedvirkning og mangelen på boliger uttrykker Gunn:

«Det (rommet for brukermedvirkning) er ikke stort, fordi vi har ikke noe å velge i. Hvis vi tildeler en bolig, så er det den boligen de får. Vi har så få boliger at vi ikke kan si til dem "vil du ha den eller vil du ha den"».

Uttalelsene til informantene kan forklare Hansen (2021, s. 132, kap. 6) sitt funn, fra evalueringen av *Housing First* prosjektene, om at få beboere tidligere har opplevd muligheten til å påvirke sin egen bosituasjon. Det skal sies at Hansen (2021) sine funn er tilknyttet beboere med ROP-lidelser, men ut ifra det informantene forteller virker det som at dette er en generell utfordring blant beboerne – at deres bo-ønsker ikke blir tatt hensyn til i praksis. Videre fremhever Hansen (2021) at det er vanlig at beboere med rusutfordringer blir plassert i en bolig i områder hvor andre ruser seg. Dette kan forsås i sammenheng med sitatet til Gunn om at det for få boliger å velge mellom. Saksbehandlerne forsøker å ta hensyn til søkerne, men tildeler bolig der det er ledig og der de vurderer at søkeren kan passe å bo. Det er ikke alltid de kan ta hensyn til verken plassering eller type bolig, fordi det ikke er mange boliger å velge mellom. Det resulterer i at søkerne ofte må ta det de får

tilbudt. Aida sier at det er en generell forventning om at de skal tildele boliger fortløpende og at de helst ikke skal ha bostedsløse, men så har de ikke de virkemidlene de trenger i form av egnede boliger – det gode arbeidet stagnerer som følge av for få virkemidler.

5.2 Knapphet på kommunale boliger, en pågående flyktningstrøm og sterk geografisk konsentrasjon av den kommunale boligmassen påvirker tildelingsprosessen

Saksbehandlere ønsker å tildele rett bolig til rett person, men sjeldent finnes det riktig bolig til riktig tid

Kommunene opererer med ventelister som brukes som utgangspunkt for boligtildeling, men boliger tildeles uansett først til dem det er mest kritisk for. Hvem som har ventet lengst er et aspekt som riktignok vurderes ved tildeling av bolig, men er ikke nødvendigvis det viktigste ettersom saksbehandlerne er opptatt av å tildele rett bolig til rett person. Hilde trekker frem et eksempel om at en sårbar søker med psykiske lidelser ikke vil bli prioritert ved tildeling av en familiebolig med fem soverom, selv om søker har det veldig vanskelig. **Imidlertid er det typisk at det ikke er riktig boliger til riktig tid noe som vanskeliggjør tildelingsprosessen, ifølge informantene. Prinsippet om rett bolig til rett person handler ikke kun om at boligen skal samsvare med søkerens behov: søker skal også passe inn med de andre beboerne. Tre av informantene beskriver et dilemma mellom å bevisst plassere en beboer *feil* og å ikke plassere en beboer i det hele tatt.** Anne uttrykker at hun heller lar en bolig så tom og dekke tomgangsleie enn å plassere feil person på feil sted. Gunn og Aida derimot innrømmer at de noen ganger plasserer *feil*. Gunn sier at de plasserer *feil* dersom de ikke har tid til å vente, fordi det haster for søker å få en bolig. Ifølge Lipsky (2010, s. 30) må bakkebyråkrater ofte ta beslutninger under forhold med begrenset tid. Aida har lettere for å la folk være uten bolig enn å plassere feil, men sier selv av hun også tar noen sjanser ved tildeling av bolig:

«[...], vi har tatt flere sjanser før med å sette folk, som kanskje da spesielt er i aktiv rus, inn i bo kompleksene våre for å avlaste mot at de ikke skal være bostedsløse, og så ser vi jo tydeligere og tydeligere at det blir veldig feil overfor de andre som bor der. Vi får fryktelig mye problemer med de andre, men det er en balansegang da. Hvor lenge skal folk gå bostedsløse kontra plassere dem i en tom leilighet når vi har en leilighet som står der? Noen ganger tar vi en sjanse og så ser vi hvordan det går, så

går det jo stort sett sånn som vi tror: at det ikke går så bra. Men da har vi i hvert fall prøvd og gitt folk muligheten liksom [...]».

Ovennevnte funn samsvarer med tidligere forskning av Elvegård og Svendsen (2017, s. 75-76) som viser til at det er sprik mellom *policy* og praksis i kommuner, spesielt ved ønsket om å bosette barnefamilier, samtidig som en skal forhindre utkastelser av beboere med ROP-lidelser. På en side har saksbehandlere et samfunnsmandat om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Alle beboergrupper skal i bunn og grunn bosettes, men rapporten til Svendsen og Elvegård (2017) viser at ansatte ikke vet hvor de skal bosette de mest belastende personene. Aida forteller at det å plassere en i aktiv rus i en blokk hvor det for eksempel bor barnefamilier, kan påvirke bomiljøet negativt. Elvegård og Svendsen (2017, s. 76) utdyper at dersom beboere med ROP-lidelser skal bo i kommunale boliger, men ikke sammen med barnefamilier og andre med lignende utfordringer som en selv, bli mulighetene for bosetting få.

Videre påpeker saksbehandlerne at mangelen på riktig bolig til riktig tid skaper en utfordringer i form av lange ventelister. Informantene sier at det kan ta lang tid før det finnes en bolig som egner seg for én bestemt søker. Det varierer hvor lang tid det kan ta fra en søker får innvilget kommunal bolig til hen faktisk får tildelt en bolig, men for enkelte kan ventetiden være lang og ifølge Anne kan noen vente opptil to år. Hun uttrykker:

«[...] saksbehandlingstiden er faktisk ganske grei. Det er heller ventetiden på ventelistene som tar tid».

Flere av informantene uttrykker at det alltid er flere søkere enn det er boliger. Det er få boliger tilgjengelig, spesielt familieboliger, noe som gjør det vanskelig å tildele. Anne forteller at store barnefamilier ofte har særegne behov i henhold til hvilket område de ønsker å bo blant annet med tanke på tilknytning til skole. Jo flere begrensninger i en søknad, desto lengre tid kan det ta å finne en passelig bolig. Derav får enslige søkere bolig relativt raskere enn familier, fordi de er mer tilpasningsdyktige. Flere av kommunene bærer også preg av dårlig økonomi og informantene uttrykker at kommunene skulle hatt mer penger til å investere i flere boliger, spesielt familieboliger. Ofte er det vanskelig å bosette

store barnefamilier fordi kommunene mangler boliger med flere rom. Om knappheten på familieboliger uttrykker Gunn:

«[...], vi har som sagt veldig få boliger med to soverom, så i verste fall kan vi tilby dem et trygt sted der de får ett soverom, og så kan de bo der til vi finner noe annet».

Aida sier at de har flere bostedsløse som burde blitt prioritert ved tildeling av bolig, men at de ikke har egnede boliger for alle. Hun opplever at kommunen forsøker å hjelpe ved å erverve nye boliger, men at det ikke går fort nok:

«[...]. Det behovet vi meldte ifra for flere år siden, nå er vi der på en måte, fordi at vi nå er nok oppe i en situasjon hvor vi har flere bostedsløse enn vi har hatt tidligere».

Anne skiller seg fra de andre informantene ved å si at kommunen hun jobber i har vært flinke til å bygge flere leiligheter de siste årene. Det kan tenkes at flere boliger hadde avlastet et stort arbeidspress blant saksbehandlerne. På en annen side kan bedring av boligtilbudet i form av økt antall boliger, gi et negativt utfall. Sistnevnte kan forklares ved hjelp av Lipsky (2010, s. 33) som mener at dersom en øker ressursene på en tjeneste, vil etterspørselen automatisk øke. Derav kan flere boliger skape mer arbeid rundt tildeling av bolig, og vil da opprettholde arbeidspresset blant saksbehandlerne.

Siden det er mangel på boliger, må saksbehandlerne prioritere hvem som skal få tildelt bolig. For flere av informantene er dette utfordrende. Noen av gruppene som prioriteres ved tildeling er barnefamilier, søkere med ROP-lidelser og flyktninger. Saksbehandlerne er nødt til å anslå hvem som har størst behov og vurdere hvor mye skoen trykker for hver enkelt søker. Ved spørsmål om hvorvidt det er utfordrende å prioritere mellom søkeres behov, svarer Laila:

«Det er jo alltid utfordrende det å tenke på [.] du sitter jo på en måte med vedkommende sin skjebne i hånda [...]».

En kan benytte seg av teorien til Lipsky (2010) for å forstå saksbehandlernes ubehag under prioriteringen av hvilke søkere som skal få tildelt bolig. For det første kan informantene stå ovenfor ulike forventninger. Lipsky (2010, s. 40-41) viser til at bakkebyråkrater kan støte på målkonflikter. I dette tilfellet, kan søker ha forventninger til saksbehandlernes rolle som kommer i konflikt med forventningene organisasjonen har til dem. Som en person som benytter seg av et tjenestetilbud, kan det være naturlig at en forventer å få hjelp. Lily uttrykker at søkere kan se på henne som en hjelpeperson:

«[...] det er kanskje en forventning om at man skal være sånn hjelpeperson: "vær så snill kan du ikke hjelpe oss" [...]».

På en side har saksbehandlerne et samfunnsmandat om å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet. Imidlertid er den kommunale boligsektoren et behovsprøvd tilbud med et begrenset antall boliger. Søkere som får innvilget kommunal bolig, kan ha en forventning om at de endelig skal få den hjelpen de trenger, men i de fleste tilfeller blir de satt på venteliste på ubestemt tid. Arbeidsplassen til saksbehandlerne kan ha en forventning om at det tildeles bolig ut ifra vurderinger av hvor det haster aller mest. Dermed blir ventetiden lang for noen.

For det andre viser sitatet til Laila at saksbehandlerne har stor innflytelse på søkerens liv. Dette samsvarer med Lipsky (2020, s. 3-4) sin beskrivelse av bakkebyråkrater; ansatte på bakkenivå kan i stor grad påvirke fordelingen og tildeling av tjenester. Dette gjør at deres beslutninger får betydelige konsekvenser for brukernes situasjon. Da jeg spurte Laila om hvordan hun opplever å sitte med noens skjebne i hånda, svarer hun:

«Det er ikke bestandig enkelt det, men du lærer deg på en måte også å distansere deg fra det. Altså, det ligger noen retningslinjer i bunn som sier noe om grunnen til at du kan få bolig, og i noen tilfeller så tenker vi litt sånn at selv om du på en måte har ansvar for at vedkommende skal få det bra, så er du jo også ansvarlig for ditt eget liv selv. [...] det er noe med det å kunne klare å legge det fra seg når du går ut døra. At du har stilt deg i den situasjonen du er i, så er det på en måte ikke mitt ansvar: greit vi skal hjelpe så sant vi kan, men det er jo ikke sikkert at vi kan».

Laila synes at det utfordrende å prioritere, men samtidig forteller hun at hun har lært seg å distansere seg fra arbeidet sitt. I lys av Lipsky (2010) kan uttalelsene til Laila tolkes som en psykisk tilbaketrekning. Lipsky (2010, s. 143) sin definisjon av psykiske tilbaketrekninger er når en ansatt forsetter i jobben sin, men ikke tar personlig ansvar for tjenestens ytelser. Dette kan handle om at en ikke involverer seg i arbeidet sitt og kan komme med ulike grunner til å ikke gjennomføre arbeidsoppgavene. Det kan tolkes som at Laila ikke tar personlig ansvar for beslutningene sine. Hun refererer til at det er retningslinjene, og ikke hun selv, som bestemmer om en søker kan få bolig eller ikke. Imidlertid er det kjent at saksbehandlere gjennom skjønnsutøvelse har stort rom for å foreta beslutninger basert på egne vurderinger, som nevnt tidligere i oppgaven. I tillegg mener hun at søker selv har en del ansvar for å få det bedre, samt uttrykker at det ikke er sikkert hun faktisk kan hjelpe vedkommende. Dette kan tenkes at dette kan være gyldige grunner til å ikke fullføre arbeidsoppgavene sine tilstrekkelig.

Imidlertid viser funnene fra studien at utfordringen med å prioritere kan bli lettere med årene. Andre informanter, som for eksempel Aida, har jobbet lenger i sin nåværende stilling enn Laila. Informant uttrykker at hun synes at det er vanskelig å prioritere mellom ulike gruppers behov, men at hun har jobbet såpass mange år at hun har fått en ro i beslutningene hun tar.

Pågående flyktningstrøm presser den kommunale boligsektoren

Kommunene jobber nå aktivt med å bosette flyktninger fra Ukraina⁴. I henhold til Søholt mfl. (2018) er erfaringene fra bosettingen av syriske flyktninger i 2015 riktignok at mange flyktninger vil bosettes på det private leiemarkedet, men en god del vil også bosettes i kommunal utleiesektor. Informantene presiserer at flyktningene står i en særegen posisjon med bosettingsvedtak og anmodning om bosetting fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Dermed blir flyktningene prioritert ved tildeling av kommunal bolig. **Bosetting av ukrainske flyktninger har økt presset på den kommunale boligsektoren. Ifølge informantene er flyktningstrømmen fra Ukraina en av årsakene til boligknappheten. Det er nå færre boliger å tildele enn før.**

⁴ Siden begynnelsen av 2022 har over 46 000 flyktninger fra Ukraina søkt asyl i Norge (Utlendingsdirektoratet, 2023).

Videre understreker flertallet av informantene at de ikke har fått mer ressurser for bosetting av ukrainske flyktninger. Lipsky (2010, s. 18-19) viser til at bakkebyråkrater ofte må behandle store mengder saker med utilstrekkelige ressurser. **Flyktningstrømmen fra Ukraina har skapt merarbeid for saksbehandlerne. De opplever at de mangler nok ressurser til å kunne løse oppgavene sine på en forsvarlig måte.** Iris sier at flyktningstrømmen påvirker hennes saksbehandling betraktelig. Hun uttrykker at hun har mye mer å gjøre nå og at det ofte blir arbeid utover kveldene. Anne beskriver også at dagene med bosetting av ukrainske flyktninger er lange. På boligkontoret hun jobber på er saksbehandlingen av kommunale boliger delt med en annen ansatt, hvorav informantens kollega bosetter kun flyktninger. Informanten beskriver situasjonen slik:

«[...], hun som egentlig jobber med kommunale boliger med meg, hun [...] hun har nok jobbet ganske lange dager. Det har blitt mye overtid på hennes. Det går jo i perioder, men i lengden er det uutholdelig. [...] man møter jo veggen etter hvert».

En konsekvens av merarbeidet kan, i lys av Lipsky (2010), være fysiske tilbaketrekninger blant saksbehandlerne. Ifølge Lipsky (2010, s. 143) kan ansatte trekke seg unna dersom de føler seg overveldet og stresset. Anne forteller at måten de jobber på nå, er uutholdelig i lengden og at en *møter veggen* etter hvert. Det er uvisst hvor lenge saksbehandlerne skal fortsette å bosette ukrainske flyktninger med knappe ressurser. Det kan være nærliggende å tenke seg at dersom arbeidssituasjonen ikke bedrer seg fremover, kan det være reel fare for at saksbehandlerne trekker seg unna i form av sykemelding eller ved å slutte i stillingen sin.

Arbeidsforholdene på boligkontoret hvor Aida jobber derimot, skiller seg fra de resterende i studien. I hennes kommune har de fått inn en ekstra person for saksbehandling av kommunale boliger, fordi de skal bosette en stor andel flyktninger. Dette viser hvordan lokale forskjeller kan spille inn. Ifølge Johannessen mfl. (2023, s. 16) er den kommunale boligsektoren lite regulert fra nasjonalt hold. Dette gir kommunene et stort spillrom til å bestemme selv hvordan det boligsosiale arbeidet skal utformes.

Den kommunale boligmassen påvirker bosettingen av søkere med ROP-lidelser

Sammen med ønske om flere familieboliger, uttrykker saksbehandlere behovet for flere leiligheter i *vanlige* bofellesskap slik at beboere slipper å bo tett på andre som har de samme vanskelighetene som de selv. Gunn sier at flere søkere med rusutfordringer ønsker seg en leilighet som er rusfri, men at de færreste stedene i de kommunale bomiljøene er rusfrie. Flere saksbehandlere beskriver en samlokalisert kommunal boligmasse hvor beboere med like utfordringer bor på samme sted. **I enkelte kommuner ligger ikke boligene spredt nok, ifølge informantene. Dette kan være uheldig, spesielt for bosettingen av personer med rusutfordringer.** Aida uttrykker et ønske om flere differensierte boliger. Behovet for et differensiert boligtilbud er også nevnt i en av kommunene fra casestudiet til Hansen mfl. (2023, s. 35). Tre av mine informanter sier at de har forsøkt å spre de kommunale boligene for å forhindre klynger av beboere med rusutfordringer, men likevel har de områder med mye av én type beboergruppe på ett sted. Anne forteller at kommunen jobber med å få på plass såkalte småhus. Hun uttrykker at det er et stort behov for flere småhus for å kunne plassere de med ROP-lidelser litt for seg selv. Flere av informantene er enig i dette.

Uttalelsene til informantene om ulempen med en geografisk konsentrert kommunal boligmasse, støttes av Solstad (2021, s. 32, kap. 2). Han mener at en utfordring i den kommunale utleiesektoren er at boligene ofte er samlet i avgrensede bomiljøer. Dette fører til at mange med store livsutfordringer må bo i samme område med andre i en lignende situasjon. Hansen (2021, s. 127-128, kap. 6) utdyper konsekvensen av at personer med rusutfordringer bor tett på andre med samme problematikk. En søker med rusutfordringer kan få en bolig etter å ha blitt rusfri, men ender opp med å miste boligen, fordi hen har begynte å ruse seg igjen etter å ha blitt eksponert for rus av andre i samme boområde. Dette kan være årsaken til at informantene ønsker å plassere beboere med ROP-lidelser mer for seg selv.

Likevel er ikke kommunale boligers geografiske plassering nødvendigvis det eneste som vanskeliggjør bosetting av personer med rusutfordringer. Det kan tenkes at bosettingsprosessen også kan utfordres av saksbehandlernes manglende kompetanse om feltet. Tre av informantene mener at de har lite kunnskap om rus og psykiatri.

En kan stille seg spørrende til hvorvidt saksbehandlerne evner å bosette personer «riktig» dersom de ikke har tilstrekkelig kompetanse om beboernes situasjon. I lys av Chudasama (2022) er det vesentlig for saksbehandlere å innta et brukerperspektiv i møte med beboerne. Ifølge Chudasama (2022, s. 19-20, 31) handler brukerperspektivet om å se og forstå en sak ut ifra brukers ståsted. For å kunne innta et slikt perspektiv er det viktig å inneha brukerkunnskap og metodekompetanse. Førstnevnte handler om å forstå hvordan bruker opplever sine utfordringer, mens sistnevnte er selve fremgangsmåte til en felles forståelse med brukeren om deres situasjon. Gunn, Toril og Iris sier at de har lite kunnskap om rus og psykiatri. I tilfellene de er i kontakt med søkere med ROP-lidelser, forteller saksbehandlerne at de har stor nytte av å samarbeide med kollegaer som har god kunnskap om feltet for å kunne få innspill til sitt eget arbeid. Gunn uttrykker:

«[...], jeg har egentlig veldig lite erfaring med rus og psykiatri, psykiatri har jeg vel kanskje møtt på noe, så der har jeg stor glede av å jobbe sammen med de som jobber med rus og psykiatri hvor de kan fortelle litt om [...] hvor vanskelig det er når man har det sånn eller hvor vanskelig det er for disse som prøver å slutte med rus, og hvordan det er med nedtrapping [...]».

En kan stille seg spørrende til hvorvidt saksbehandlerne evner å forstå brukers situasjon ved å samhandle med sine kollegaer. Det kan være nærliggende å tenke seg at det er brukeren selv som er ekspert på sitt eget liv. Chudasama (2022, s. 31) uttrykker at det er nødvendig å gjøre seg forstått med brukeren. Dersom Gunn, Toril og Iris innhenter informasjon om rusfeltet gjennom sine kollegaer, kan det være vesentlig at de forsikrer seg gjennom dialog med søker at kunnskapen de innehar stemmer overens med søkers opplevelse.

Men, uansett om saksbehandlerne får utviklet en felles forståelse med søkeren om dens situasjon, vil saksbehandlerne sannsynligvis få utfordringer med å tilrettelegge for søkers behov. Ifølge Hansen (2021, s. 132, kap. 6) sin evaluering av *Housing First* prosjektene, som er en boligteneste for personer med ROP-lidelser, er det et fåtall av beboere som tidligere har opplevd at de har hatt muligheten til å påvirke prosessen om boligtildeling. Dette kan ses i tråd med det som tidligere ble nevnt innunder temaet om brukermedvirkning; at

saksbehandlerne har få boliger å velge imellom ved tildeling. Videre påpeker Hansen (2017, s. 69) at det er vanlig praksis at personer med rusutfordringer blir «plassert» i boliger i områder hvor flere ruser seg. Ut ifra uttalelsene til informantene, kan det virke som at dette har blitt en *vanlig praksis* grunnet den geografiske plasseringen av kommunale boliger. Hvor kommunen bestemmer seg for å bygge kommunale boliger, er tilsynelatende utenfor saksbehandlerne rekkevidde.

5.3 Idealet om gjennomstrømming står sterkt, men for alle beboere er ikke kommunale boliger et springbrett ut i det private markedet

Saksbehandlere må velge mellom å prioritere gjennomstrømming eller sikre beboernes bostabilitet

Etter endt leieperiode må saksbehandlerne vurdere om leiekontrakten til beboeren skal fornyes eller ikke. Flere av informantene refererer til kommunal bolig som et midlertidig, forebyggende, behovsprøvd tiltak. Men, slik Hansen (2021, s. 130-132, kap. 6) forklarer det, så tar det tid å skape endring. Beboere i kommunal bolig har ofte komplekse utfordringer derav kan det ta lang tid å etablere et hjem og få mer stabilitet i livet. **Saksbehandlere må forholde seg til den kommunale boligsektorens midlertidige karakter, samtidig som de må vise hensyn til beboernes behov for bostabilitet. Saksbehandlerne beskriver dette som en av de største utfordringene de må håndtere i arbeidshverdagen sin.**

På en side praktiserer informantene idealet om gjennomstrømming. Alle boligkontorene i studien forholder seg til en treårig leiekontrakt. Altså, den lovfestede minimumslengden for leiekontrakter i henhold til husleieloven (1999) § 9-3. Den treårige leiekontrakten beboerne tegner bekrefter også Sørvoll (2019, s. 53-54) sin forståelse om kommunale boliger som en behovsprøvd boligsektor. Han mener at behovsprøvde sosiale utleieboliger kjennetegnes av at leieforholdene er relativt korte og tidsbestemte. Hilde forteller at hun ser at det kunne vært noe å hente på at noen beboergrupper fikk femårs kontrakter, men mener at beboerne kan da risikere å gå glipp av muligheten til å kjøpe bolig på et senere tidspunkt. Uttalelsen til Hilde underbygger ett av funnene i rapporten til Elvegård og Svendsen (2017). Rapporten viser at prinsippet om gjennomstrømming kan være økonomisk lønnsomt for beboere som

av ulike årsaker ønsker å flytte og evner å etablere seg i en eid bolig (Elvegård og Svendsen, 2017, s. 17-18).

Det at alle boligkontorene fra studien bruker den treårige minimumslengden på leiekontrakter ifølge husleieloven (1999) § 9-3 som standardkontrakt, kan i lys av Lipsky (2010) forstås som en rutine for å sikre likebehandling og rettferdighet i arbeidet til saksbehandlerne. I ett av intervjuene ble Aida spurt om leiekontraktslengden burde vært mer skjønnsbasert, hvorav Aida svarer at det er fort gjort at det blir mer urettferdig dersom fastsettelse av leiekontraktslengden skal skjønnsvurderes, men at enkelte grupper som familier hvert fall burde få fem år. Selv om informantene generelt er opptatt av skjønn, som blant annet vist under teamet skjønn og kriterier, virker det som at boligkontorene har en etablert praksis om å bruke treårige husleieavtaler. Gjennom en slik rutine, velger saksbehandlerne heller å fokusere på likhetstrekkene blant beboerne, fremfor det særegne i hver enkelt situasjon. Ifølge Lipsky (2010, s. 101) kan rutiner gi en legitim unnskyldning til å ikke være fleksibel. Det kan være nærliggende å tenke seg at dette kan ha uheldige konsekvenser for enkelte beboergrupper som kunne ha stort nytt av å ha en stabil bosituasjon i mer enn tre år om gangen.

I rapporten til Elvegård og Svendsen (2017, s. 16) kommer det frem at saksbehandlere har *policy* på gjennomstrømming, derav er kontraktene i første omgang på tre år med mulighet for forlenges etter en individuell vurdering. Likevel hadde enkelte kommuner også femårs kontrakter eller en etablert praksis om at enkelte grupper, som for eksempel barnefamilier, kunne bo lenger (Elvegård og Svendsen, 2017, s. 14-16). Anne er den eneste som forteller eksplisitt at hun vedtar femårig leiekontrakter for enkelte søkere, mest barnefamilier. Aida er enig i at en del barnefamilier hadde profitert på å bli boende fem år om gangen. Imidlertid gir hun ikke direkte inntrykk av at hun selv praktiserer femårige leiekontrakter.

Som nevnt ovenfor er det mulighet for å fornye leiekontrakten etter endt leieperiode og ifølge uttalelsene til saksbehandlerne blir flertallet av leiekontraktene fornyet. Dersom beboerne ønsker å bli boende etter endt leieforhold, må vedkommende søke på nytt og saksbehandlerne må igjen vurderer deres livssituasjon. Faktorene som vurderes ved fornyelse av leiekontrakt er de samme som da søker leverte inn sin første søknad om

kommunal bolig: er beboeren vanskeligstilt? Klarer vedkommende å skaffe bolig på egenhånd eller ikke? Hvilke behov har de, og har de boevne? Ved spørsmål om hvor stor andel av beboerne som får leiekontraktene fornyet, svarer Aida at mange får fornyet leiekontraktene, fordi hun opplever at det er mindre tidkrevende å *bare fornye*. Med andre ord, velger hun å forskyve *problemet*:

«Egentlig veldig mange og det er nok litt fordi at det er litt sånn arbeid som kommer i strekket fra vår side. De revurderingene av husleiekontrakter og revurderinger av vedtak er litt sånn når det koker på alle andre fronter, så er det lettest å skyve på, fordi folk bor jo og ting ruller av gårde [...] så kan man jo be dem hvert fall søke på nytt da, sånn at vi får vurdert saken på nytt uten å bare automatisk gi dem en ny kontrakt. Dette er vi ikke best på nei og det tror jeg handler om tid».

Tilnærmingen Aida har til fornyelse av leiekontrakter kan forstås ut ifra Lipsky (2010, s. 18-19). Han viser til at bakkebyråkrater noen ganger kan jobbe mot uttalte mål fra arbeidsplassen. Mens ledere er opptatt av å oppnå resultater i tråd med deres mål, må bakkebyråkrater ofte håndtere store mengder arbeid med utilstrekkelige ressurser. I enkelte tilfeller utvikler bakkebyråkraten snarveier og forenklinger, altså mestringsstrategier, for å takle arbeidspresset. Aida uttrykte ikke eksplisitt at hennes tilnærming til fornyelse av leiekontrakter er i strid med hennes leders mål, men med tanke på at den kommunale boligsektoren er en behovsprøvd sektor med fokus på sirkulasjon i boligmassen, kan det tenkes at gjennomstrømmingstanken er støttet av leder. Ut ifra sitatet får jeg et inntrykk av at Aida jobber under et høyt arbeidspress. For å lette på dette velger hun å fornye leiekontrakter for å forskyve *problemet* til senere «når det ikke koker over lenger».

Videre kommer der frem i studien at saksbehandlerne har ulike forventninger til om beboere klarer å bedre livssituasjonen sin i løpet av en botid på tre år i kommunal bolig. Studien hadde som mål å undersøke betydningen av profesjon i resonneringene knyttet til gjennomstrømning versus bostabilitet, men funnene viser ikke entydig at saksbehandlere med profesjonsutdanning har motstridende forventninger sammenlignet med saksbehandlere uten profesjonsutdanning. Aida, med profesjonsutdanning, sier at tre år er for kort til å kunne skape en endring. Før syntes hun tre år var lenge, men ikke nå lenger.

Enkelte beboere kan befinne seg i den samme livssituasjonen selv etter tre år. Hun viser til et eksempel med beboere som befinner seg i en offentlig gjeldsordning – dette kan fort vare mellom fem til syv år. Samtidig påpeker hun at dersom beboerne blir boende lenge, så får de ikke gjennomstrømmingen som de trenger for å frigjøre nye boliger til personer på ventelisten. Lily tenker i liket med Aida at mange vil ha den samme situasjonen etter tre år selv om hun ikke har profesjonsutdanning. Lily tenker at stabilitet er det en ønsker mest av, fordi det har positive effekter for en persons livskår. Hun mener at kommunal bolig er klart en midlertidig løsning, men ikke for alle. At Lily, som ikke har profesjonsutdanning, deler samme synspunkt som Aida, kan skyldes, som det har blitt nevnt tidligere, at Lily er kjent med fra sin utdanning i statsvitenskap å tenke drøftende – veie fordeler og ulemper opp mot hverandre.

Laila derimot, har et annet syn til beboernes evne til å bedre livssituasjonen sin innen en treårs leieperiode. Laila har utdanning innen kontor- og administrasjonsfag og mener at tre år er mer enn nok:

«Jeg tenker at det er fornuftig for du bør jo i løpet av tre år da [hm] hvis du er et rimelig oppegående menneske, så har du kanskje klart å skaffe deg noe selv i løpet av de tre årene, så noe særlig lenger tid da tror jeg det blir sovepute».

Laila sine uttalelser samsvarer med forventningene Gunn har til beboerne. I likhet med Laila har ikke Gunn profesjonsutdanning. Gunn sier at hun ønsker at beboere i løpet av de tre årene de er boende i kommunal bolig, skal klare å finne sin egen bolig, men at veldig mange ser på kommunal bolig som en *hvilepute* og tenker «åh nå bor jeg her, nå er jeg trygg». Imidlertid er det en forskjell mellom å *ønske* at beboerne skal finne egen bolig og å *anta* at beboere skal klare å finne egen bolig. To av informantene med profesjonsutdanning er enig i at beboere ikke bør tenke at kommunal bolig er noe en skal trenge over tid. En av de er Anne. Ved spørsmål om forholdet mellom ansvarliggjøring og bostabilitet, trekker hun frem behovet for ansvarliggjøring:

«Ja, det er et evig dilemma [[latter]]. [...] man må jo gjøre vurderinger, for det er jo noen som på en måte bare vil bo i en kommunal bolig, fordi de vil bo i en kommunal bolig og så har de egentlig ikke noe grunn utover det da. Noen ganger må man være

litt strengt og litt kjip og si at "men du klarer å skaffe deg noe selv, så da må du faktisk gjøre det". Man har jo ansvar selv også, så noen trenger å bli ansvarliggjort litt – det ser vi [...] spesielt med barnefamilier ser vi at vi ofte forlenger og forlenger og forlenger ganske lenge med tanke på barn og sånt da [...]».

Sitatet til Anne viser, i likhet med uttalelsene til Laila, om at enkelte beboere bør klare å skaffe seg en bolig på det private markedet på egenhånd. Forskjellen er at Anne uttaler seg ikke noe om at det bør skje i løpet av tre år. Avslutningsvis viser hun også til at barnefamilier er en beboergruppe som blir boende i kommunal bolig i mange år.

Felles for alle saksbehandlerne er at *barn* er en viktig faktor ved vurdering av fornyelse av leiekontrakt. Dersom beboeren er en barnefamilie, har barns situasjon og deres behov for stabilitet mye å si for saksbehandlerne vurderinger. Dette er i tråd med rapporten til Elvegård og Svendsen (2017, s. 11-12) om at barnefamilier er en prioritert gruppe. Med hensyn til barna mener informantene at veien ut av kommunal bolig bør være over i eid bolig. Videre er flere av barnefamiliene som bor i kommunal bolig flyktninger. Laila sier:

«[...], de største barnefamiliene våre er jo gjerne flyktninger og de blir jo i mange tilfeller boende. Mange av de er ikke så ressurssterke at de klarer å skaffe seg noe på egenhånd».

Flyktninger er også en beboergruppe som skiller seg ut ved at de kan bli boende over en lang periode. Årsaken til det er at det tar tid å integrere seg. Gunn håper at flyktninger skal forhåpentligvis i løpet av en seksårs periode kunne klare å komme seg ut på det private markedet. Men, ifølge Gunn har de en vei å gå. Hennes erfaring er at foreldre som kommer til Norge som flyktninger ofte har barn i tre til ti års alderen, det er ikke bestandig de får seg jobb, i tillegg har flere utfordringer med å lære seg norsk. Derfor er det vanskeligere for beboere med flyktningstatus å få seg bolig på det private markedet. Erfaringene til Gunn samsvarer med påstanden til Nordvik mfl., (2021, s. 84, kap. 4) om at innvandrere fra ikke-vestlige land er en gruppe som har stor sannsynlighet til å forbli vanskeligstilt over en lengre periode.

Det er stort sprik i botidene til beboerne. Informantene forteller at noen kan bli boende i et halvt år, mens andre har behov for å bo der mange år frem i tid. Ifølge Nordvik mfl., (2021, s. 82, kap. 4) kan vanskeligstilte på boligmarkedet deles inn i to grupper: de som er vanskeligstilt for en kort periode, og de som er mer låst i posisjonen som vanskeligstilt.

Informantene påpeker at jo flere som blir boende lenge, desto færre boliger fristilles til nye søkere. Problemet er ikke nødvendigvis at det bygges for få kommunale boliger, men at mangelen på boliger skyldes at gjennomstrømmingen ikke er så stor som en skulle ønske. Ifølge Osnes og Sørvoll (2023) kan det argumenteres for at det har blitt vanskelig å skape gjennomstrømming, fordi leieboerne har blitt stadig mer vanskeligstilte og dermed har behov for bostabilitet.

Gjennomstrømming er hensiktsmessig for kommunene på grunn av boligkø (Elvegård og Svendsen, 2017, s. 17). Saksbehandlerne praktiserer tidsbestemte leiekontrakter som er positivt for å ivareta hensynet til sirkulasjon i boligmassen. Imidlertid har flere av beboerne behov for bostabilitet. En stor andel av beboergruppen er barnefamilier. For disse er ofte det tryggeste alternativet å bli værende i boligen de har fått tildelt. Ifølge Elvegård og Svendsen (2017, s. 18) trenger barn ro, trygghet og kontinuitet. En annen beboergruppe saksbehandlerne møter ofte er personer med ROP-lidelser. Dette er gruppe som krever tett og regelmessig oppfølging over en lengre periode, og ifølge Osnes og Sørvoll (2023) får kommunene stadig større ansvar for personer med ROP-lidelser som følge av at statlige behandlingsinstitusjoner har blitt nedskalert. Dette gjør det vanskeligere å skape sirkulasjon i boligmassen.

Samtidig sier informantene at det er nødvendig å frigjøre boliger. Dersom en heller velger å fornye en leiekontrakt, kan søkere som står på ventelisten måtte vente enda lenger på å få tildelt bolig. En er avhengig av at beboere flytter ut for å kunne frigjøre boliger til nye beboere. Som nevnt tidligere beskriver saksbehandlere lange ventelister som en utfordring i den kommunale boligsektoren. For å tilgjengeliggjøre boliger forteller Aida at hun er fleksibel når det gjelder oppsigelsestid. I kontraktene står det at oppsigelsestiden er tre måneder, men siden boligkontoret alltid er i behov av tomme boliger, er ikke Aida *firkantet* dersom noen ønsker å flytte ut før tiden. I tillegg forsøker også Anne å fristille boliger. Hun

innrømmer at hun gir ut mye *startlån*⁵ i situasjoner der en kanskje ikke burde, fordi de er i behov for flere boliger, spesielt med tanke på at boligkontoret i år skal bosette enda flere flyktninger enn i fjor:

«[...], vi gir nok mye startlån der hvor man kanskje ikke ville gjort det på grunn av at de leier kommunal bolig og vi trenger å fristille de kommunale boligene, sånn som til neste år skal vi bosette enda flere flyktninger enn i år og da trenger vi de aller fleste kommunale boligene til det. Vi innvilger mye startlån og er flinke til å [...] selv om kanskje ikke inntekten er sånn helt stabil og helt på topps, så ser vi fortsatt at et lån blir mindre [...]. Husleien er jo gjengsleieberegnet, så det koster jo det det koster på det private, og det er jo 9000kr og oppover, så man kan jo betjene en del lån for den summen [...]».

For saksbehandlerne kan avveiningen mellom gjennomstrømming og bostabilitet, i lys av Lipsky (2010), oppleves som en målkonflikt. Lipsky (2010, s. 40-41) viser til motstridende målsettinger som et kjennetegn ved bakkebyråkraters arbeidsforhold. Én form for målkonflikt er den som oppstår når brukeres mål ikke samsvarer med organisasjonens mål. I dette tilfelle kan beboerne ha som mål å bedre livssituasjonen sin, men trenger et varig hjem over flere år for å kunne oppnå dette ettersom at endringer kan ta tid. Boligkontoret der saksbehandlerne jobber derimot, kan ha gjennomstrømming som ideal. Kommunale boliger er ikke ment til å være endepunktet for beboerne. De må komme seg videre i boligkarrieren, ifølge idealene i norsk boligpolitikk, og det må lages plass til nye beboere som muligens er mer hjelpetrengende.

Videre forteller saksbehandlere at de har et ønske om at beboerne skal komme seg ut på det private boligmarkedet, men at de ikke har nok tid til å bistå beboerne med å muliggjøre dette. Gunn påpeker at boligkontoret kunne trenge mer ressurser for å hjelpe de vanskeligstilte ut av kommunal bolig. Per dags dato følger de opp beboerne tre måneder før leiekontrakten går ut. Gunn skulle gjerne ønske at hun hadde muligheten til å kunne gå inn

⁵ I henhold til forskriften om lån fra Husbanken (2019) §§ 5-1 og 5-2, kan husbanken gi lån til kommuner for videre utlån av startlån til enkeltpersoner. Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg bolig på egenhånd. Kommunen kan gi startlån til personer som ikke får lån eller tilstrekkelig lånebeløp i ordinære kredittinstitusjoner.

tidligere – ett halvt år eller ett år før leiekontrakten går ut, for å kunne informere om at det hadde vært fint om beboeren fant seg en bolig på egenhånd. Men, det har hun ikke kapasitet til. Dette er i tråd med Lipsky (2010, s. 29-30) sitt teoretiske resonnement om at bakkebyråkrater har lite tid til rådighet, som preger muligheten til klientinteraksjon.

En gjennomstrømming av gjengangere – behov for tettere oppfølging i leieperioden

Saksbehandlerne ytrer at en burde gjøre mer i løpet av leieperioden til beboerne: det handler ikke *kun* om å få en nøkkel og tak over hodet. En av informantene uttrykker at det ofte er en del forventninger til hva en bolig skal løse, men det er ikke nødvendigvis slik at så lenge man får en bolig, vil alt automatisk bli bedre for beboeren. Enkelte av beboerne trenger også bistand under leieperioden. Solstad (2021, s. 25, kap. 2) påpeker at boligsosialt arbeid ikke kun handler om å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet. Det handler også om å styrke beboernes mulighet til å mestre boforholdet. For eksempel i form av bistand til dagligdagse gjøremål, til å leve i naboskap eller til å styrke økonomien for å dekke boutgifter.

Imidlertid uttrykker de færreste informantene at de enten selv følger opp beboerne eller har en egen enhet på boligkontoret for bo-oppfølging. **Flere av informantene uttrykker mangelen på tilstrekkelig bo-oppfølging som en utfordring i den kommunale boligsektoren. Konsekvensen av dette er opphoping av gjengangere som skaper en stor forringelse av kommunal bolig hvorav mye tid og ressurser går tapt.** Aida og Anne forteller at det tidligere har vært større fokus på oppfølging, men at det gjennom årene har avtatt. For Aida er årsaken mangelen på ressurser:

«[...], min rolle blant annet har vært mye mer oppfølging før, men det er vannet ut. Nå driver jeg ikke med oppfølging på samme måte, fordi det liksom er skrelt vekk. Etter at folk har gått av med pensjon, så er det ikke blitt nye ressurser og sånn, og så skal man bare drive med det minste vi kan».

Arbeidsoppgavene til Aida har gjennom tid forenklet seg. Før hadde hun flere oppgaver, inkludert oppfølging, men denne biten har falt vekk fra arbeidsbeskrivelsen hennes. I teorien til Lipsky (2010, s. 145) nevnes det at bakkebyråkrater kan forenkle organisasjonens mål ved å velge kun å jobbe med visse deler av deres tildelte oppgaver. I situasjonen til Aida derimot,

er det ikke hun selv som har bestemt at hun ikke skal følge opp beboerne lenger. Hun forteller at hun har fått beskjed om det fra leder. Dersom Aida *selv* hadde valgt å se vekk fra oppfølgingsbiten for å håndtere kompleksiteten i arbeidsoppgavene sine, hadde hun utviklet det Lipsky (2010) kaller mestringsstrategier og situasjonen hennes hadde vært i tråd med hans teori. Til tross for at Aida har fått beskjed fra ledelsen om å gi slipp på oppfølgingsbiten, har hun ikke klart å la vær enda. Hun innrømmer at hun fremdeles følger opp noen av beboerne, fordi hun har jobbet der i mange år og kjenner til flere av beboerne veldig godt.

I motsetning til Aida og Anne, har boligkontoret Gunn jobber på to ansatte som aktivt følger opp beboerne og er til stede ved behov. Likevel mener hun at beboerne må følges opp enda tettere for å faktisk kunne komme ut i det private markedet. Ved siden av saksbehandling, er Gunn opptatt av å forklare beboere at man må betale for seg og finne løsninger for hvordan en har tenkt å betale. Hun sier selv at hennes interesse for å følge opp beboerne økonomisk, skyldes hennes utdanningsbakgrunn. Gunn har utdanning innen økonomi. Dette kan trekke linjer til et tidligere tema i oppgaven, nemlig hvordan saksbehandlerens utdanningsbakgrunn fargelegger deres skjønnsvurderinger. I intervjuet fortalte Gunn at utdanningen hennes ikke påvirker skjønnsvurderingene eksplisitt, hvorav hun da heller henter kunnskap fra sin livs- og arbeidserfaring, men at utdanningsbakgrunnen kommer til nytte ved hun kan følge opp beboerne økonomisk. Som nevnt skriver Solstad (2021, s. 25, kap. 2) at et godt boligsosialt arbeid handler blant annet om å styrke beboernes mulighet til å mestre boforholdet, herunder gi bistand til å styrke dens økonomi for å kunne dekke boutgifter. Gunn forteller at hun har samtaler med beboere om deres gjeld, dens årsak, samt informerer om ulike økonomiske ordninger som for eksempel *bostøtte*⁶.

Samtidig forteller Aida at det har vært en prosess på boligkontoret med at andre avdelinger skal ta over oppfølgingen av beboerne. Foreløpig har de et uteteam på avdeling *psykisk helse*, men det er kun for de med *veldig* lav boevne. Anne forteller også at boligkontoret før har hatt et eget team for bo-oppfølging, men at de har blitt borte grunnet omorganisering på avdelingen. Imidlertid er de nå i gang med å få på plass et team igjen, fordi alle etater ser at

⁶ Bostøtte er en behovsprøvd statlig ordning for personer med lave inntekter og høye boutgifter (Husbanken, u.å.)

det trengs. Anne sier at mange med riktig hjelp hadde klart å bo lenger i en bolig. Hun refererer til såkalte *gjengangere*:

«[...], vi ser jo det er gjengangere som blir kastet ut, inn igjen i ny kommunal bolig, blir kastet ut på nytt, og inn igjen i en annen kommunal bolig, fordi de må ha et sted å bo. De bygger seg bare opp en gjeld til kommunen og ja [...], så et bo-oppfølgingsteam som hadde vært mye tettere på ville utgjort mye. Det ser vi».

Mange av beboerne til saksbehandlerne tilhører gruppen *gjengangere*. Selv Laila forteller at det er en stor andel *gjengangere*. Dette til tross for at boligkontoret hun jobber på, har to boveiledere som driver med oppfølging. Imidlertid ytrer hun at oppfølgingen skjer de tre første månedene fra innflytting. Det kan tyde på at slik oppfølging ikke er tilstrekkelig for å forhindre opphoping av *gjengangere*. Hansen (2021, s. 130-132, kap. 6) uttrykker at endring tar tid og at flere av beboerne har komplekse utfordringer. Det å få en bolig og å mestre livet en bolig, er en prosess som kan ta lang tid. Likevel er ikke oppfølging ved innflytting totalt verdiløst. Aida sier de taper mye ressurser og tid ved å ikke ha oppfølging ved innflytting for å dekke hjelpebehovet. Hun beskriver en praksis hvor en på et vis lar *folk gå litt til grunne*. Dette fører til at det tar lenger tid å hente de opp igjen, fordi hjelpebehovet er blitt større enn hva det opprinnelig var.

5.4 Oppsummering av funn og diskusjon

Funnene i analysen belyser studiens hovedproblemstillinger «*hva opplever saksbehandlerne som tildeler kommunale boliger som de største utfordringene i arbeidet sitt?*» og «*hvilken betydning har saksbehandlernes utdanningsbakgrunn for deres egne opplevelser og vurderinger knyttet til tildeling av kommunale boliger?*». Funnene tar for seg saksbehandlernes utfordringer og opplevelser tilknyttet saksbehandling av søknader, tildeling av bolig og beboernes botid i kommunale boliger. Betydningen av saksbehandlernes utdanningsbakgrunn utforskes i forbindelse med skjønnsutøvelse, brukermedvirkning og fornyelse av leiekontrakter. Det er viktig å poengtere at temaene i analysen er presentert separat, men i praksis overlapper og påvirker de hverandre.

Analysen har vist at saksbehandlere benytter seg av en rutinebasert, men samtidig helhetlig tilnærming ved saksbehandling av søknader om kommunale boliger. Saksbehandlerne forholder seg til kommunens kriterier om tildeling av kommunal bolig, samtidig som de utøver store mengder skjønn. Dette er, i lys av Lipsky (2010), typisk for arbeid på bakkenivå. Skjønnsutøvelsen til saksbehandlerne er vesentlig i møte med søkerne og er en stor del av deres hverdag. Likevel opplever enkelte at det er utfordrende å balansere dikotomien skjønn-retningslinjer. Kommunens retningslinjer kan i henhold til Molander (2013) oppleves innskrenkende for saksbehandlerne individuelle vurderinger. Samtidig uttrykker noen av saksbehandlerne at skjønn alene gjør det vanskelig å avgjøre om opplysningene i søknaden er gyldige nok til at søker får innvilget kommunal bolig.

I forbindelse med saksbehandlerne skjønnsutøvelse, mener majoriteten av informantene at deres utdanningsbakgrunn har stor betydning. Funnene viser at utdanningsbakgrunn fargelegger saksbehandlerne skjønnsvurderinger. Saksbehandlere med profesjonsutdanning, kan ha en fordel ved saksbehandlingen av søknader om kommunale boliger. Gjennom utdanningsløpet har de allerede blitt kjent hvordan en skal utøve profesjonelt skjønn. Samtidig behøver ikke dette å bety at saksbehandlere med annen utdanning ikke kan dra nytte av sin kunnskap. Én saksbehandler som har bakgrunn fra statsvitenskap, sier at det er positivt at hun fra utdanningen er vant med å tenke drøftende. Dette er til hjelp når hun skal veie opp ulike opplysninger fra søknadene mot hverandre. Imidlertid kan saksbehandlere uten profesjonsutdanning ha større tilbøyelighet og behov for å hente inn kunnskap fra tidligere arbeidserfaring enn saksbehandlere med profesjonsutdanning når de skal ta beslutninger ut ifra egne vurderinger. Funnene viser at saksbehandlerne mener arbeidserfaringen man opparbeider seg gjennom yrkeslivet, kan være av like stor nytte når en skal utøve skjønn. Imidlertid stiller Øverbye (2023) seg spørrende til hvorvidt erfaringsbasert kunnskap alene er tilstrekkelig. I henhold til Øverbye (2023) kan det være behov for å forbedre kvaliteten på skjønnsvurderingene der mangel på kunnskap kan påvirke ens skjønnsutøvelse.

Videre er brukermedvirkning et aspekt ved behandlingen av søknader om kommunal bolig. Studien undersøkte også hvilken betydning saksbehandlerne utdanning har for deres forståelse av brukermedvirkning. Enkelte saksbehandlere viser til at søkerne har relativt stort

rom for å medvirke i egen boligsituasjon. De forteller at de er opptatt av å lytte til søkeres behov og å tilrettelegge for vedkommende. Andre derimot, har en mer begrenset forståelse av brukermedvirkning og snevrer det inn til å handle om at søkerne selv kan bestemme om de skal takke ja eller nei til boligtilbudet de får. På bakgrunn av funnene kan ikke denne forskjellen eksplisitt forklares ut ifra utdanningsbakgrunn. De ulike forståelsene kan heller forklares med at betingelsene for brukermedvirkning er uklare. Med støtte av Chudasama (2022), kan det argumenteres for at lovgivningen om brukermedvirkning er vagt formulert. Det kan i praksis føre til ulike fortolkninger. I tillegg viser funnene at rommet for brukermedvirkning påvirkes av mangelen på kommunale boliger. Saksbehandlerne trekker frem knappheten på boliger som en av utfordringene i den kommunale boligsektoren. Det er ikke alltid saksbehandlerne, selv om de har en vid forståelse av brukermedvirkning, kan ta hensyn til ønsker om verken plassering eller type bolig, fordi det er for få boliger å velge mellom. Ut ifra dette kan det tenkes at de strukturelle faktorene i den kommunale utleiesektoren, i form av knapphet på boliger, i større grad påvirker saksbehandlerne tilnærming til brukermedvirkning, enn deres utdanningsbakgrunn.

I tillegg fører mangelen på boliger at det ikke finnes riktige boliger til riktig tid. Dette skaper en utfordring i form av lange ventelister – det kan ta lang tid fra en søker får innvilget søknad om kommunal bolig til de faktisk får tildelt en bolig. Flere av kommunene bærer preg av dårlig økonomi og informantene uttrykker at kommunene skulle hatt mer penger til å investere i flere boliger, spesielt familieboliger og boliger egnet for personer med ROP-lidelser. Samtidig kan det i lys av Lipsky (2010) tenkes at flere ressurser i form av økt antall boliger ikke nødvendigvis ville lettet på arbeidet til saksbehandlerne. Lipsky (2010, s. 33) påpeker at dersom en øker ressursene til en tjeneste, vil også etterspørselen øke. Slik kan flere boliger skape enda mer arbeid rundt tildeling av bolig.

Siden det er mangel på boliger, må saksbehandlerne prioritere hvem som skal få tildelt bolig. Informantene opplever at de har et stort ansvar for andre menneskers liv. Derfor synes de det er utfordrende å prioritere mellom ulike menneskers behov. Deres ubehag kan forklares ved hjelp av Lipsky (2010) sin beskrivelse av målkonflikter, i betydningen av at søker kan ha forventninger til saksbehandlerne som avviker fra organisasjonens mål. På en side har saksbehandlerne et samfunnsmandat om å bosette alle vanskeligstilte. På den annen side

kan lederen på boligkontoret forvente at boligtildeling foregår ut ifra hvor det haster mest grunnet knappheten på boliger – dermed blir noen av søkerens behov nedprioritert. Videre kan innflytelsen saksbehandlerne har på søkerens liv, virke overveldende. En konsekvens av dette er at de ansatte, ifølge Lipsky (2010, s. 143), kan trekke seg unna arbeidet sitt ved å ikke ta personlig ansvar for å håndtere stresset rundt beslutningene som må tas. Imidlertid viser funnene i oppgaven at beslutningene om tildeling av bolig blir enklere med åra og at arbeidserfaring dermed ser ut til å ha positiv påvirkning på informantens mestring av egne oppgaver.

I analysen kommer det også frem at knappheten på boliger skyldes den pågående Ukrainske flyktningstrømmen. Saksbehandlerne jobber nå aktivt med å bosette flyktninger fra Ukraina, og ifølge informantene har dette skapt en ny utfordring i den kommunale boligsektoren. Grunnet bosettingen av nyankomne ukrainske flyktninger, er det nå enda færre boliger å tildele for «ordinære» søkere enn før. I tillegg har denne bosettingen skapt merarbeid for saksbehandlerne. De fleste informantene uttrykker at de ikke har fått tildelt ekstra ressurser for bosetting av ukrainske flyktninger. Saksbehandlerne beskriver arbeidsdagene som lange. Dette samsvarer med det Lipsky (2010, s. 18-19) forteller om at bakkebyråkrater ofte må behandle store mengder arbeid med utilstrekkelige ressurser. Måten de jobber på nå er uutholdelig i lengden, ifølge informantene. Dersom arbeidspresset tar overhånd, kan boligkontoret risikere at saksbehandlerne trekker seg fysisk unna. Ifølge Lipsky (2010, s. 143) kan ansatte trekke seg fysisk unna ved å slutte i stillingen sin dersom de føler seg overveldet og stresset. Dataen viser også at kun én av informanten forteller at boligkontoret har fått inn ekstra ressurser for bosetting av ukrainske flyktninger. Dette viser hvordan lokale forskjeller kan spille inn. Ifølge Johannessen mfl. (2023, s. 16) er den kommunale boligsektoren lite regulert fra nasjonalt hold. Dette gir kommunene et stort spillrom til å bestemme selv hvordan det boligsosiale arbeidet skal utformes.

Et annet sentralt funn om tildeling av bolig, er at den kommunale boligmassen gjør det utfordrende å bosette personer med ROP-lidelser. Den kommunale boligmassen er ofte sterkt geografisk konsentrert. En slik boligmassen kan være uheldig ettersom at flere beboere ender opp med å bo nærme andre med sammen vanskeligheter. Informantens uttalelser om utfordringen med den kommunale boligmassens negative påvirkning på

personer med ROP-lidelser, og behovet for et differensiert boligtilbud, samsvarer med funn fra tidligere forskning (ref. Solstad 2021; Hansen 2021; Hansen mfl. 2023). Likevel behøver ikke dette å være det eneste som vanskeliggjør bosettingen av denne beboergruppen. Det kan tenkes at bosettingen utfordres av saksbehandlernes manglende kompetanse om feltet. Flere uttrykker at de har for lite kunnskap om rus og psykiatri. For å kunne forstå situasjonen fra søkerens perspektiv kreves det at saksbehandlerne inntar et brukerperspektiv, men for å kunne innta et slikt perspektiv er det viktig, ifølge Chudasama (2022, s. 19-20, 31) å inneha brukerkompetanse – det er viktig å gjøre seg forstått med brukeren. Men, uansett om saksbehandlerne får utviklet en felles forståelse med søkeren om dens situasjon, vil saksbehandlerne sannsynligvis få utfordringer med å tilrettelegge for søkerens behov, grunnet informantenes opplevelse av at mangel på boliger reduserer muligheten for brukermedvirkningen.

Videre forteller informantene at det er utfordrende å forholde seg til idealet om beboergjennomstrømming, samtidig som de må vise hensyn til beboernes behov for bostabilitet. Alle boligkontorene i studien opererer med treårig husleieavtale som standard, altså minimumslengden for leiekontrakter ifølge husleieloven (1999) §9-3. Dette viser kommunale boligers midlertidige og behovsprøvde karakter, som beskrevet av Sørvoll (2019, s. 53-54). Det at alle boligkontorene benytter minimumslengden på leiekontrakter, kan i lys av Lipsky (2010) forstås som en rutine for å sikre likebehandling. Imidlertid kan dette gi et negativt utfall for noen av beboergruppene, spesielt familier, som kan ha ønske og behov for å bli boende i mer enn tre år i kommunal bolig.

Samtidig er det mulig å fornye leiekontrakten etter endt leieperiode. I analysen kommer det frem at en av saksbehandlerne ofte fornyer husleieavtalene, fordi det er det letteste handlingsalternativet i en travel arbeidshverdag. Dette kan være i strid med idealet om gjennomstrømming med fokus på at de som kan etablere seg på det private markedet flytter videre. Lipsky (2010, s. 18-19) påpeker at bakkebyråkrater ikke alltid jobber etter uttalte mål fra arbeidsplassen, fordi de ofte behandler mange saker med lite ressurser. Dette kan forklare hvorfor informanten forskyver *problemet* til senere. Med andre ord, går saksbehandlerens tilnærming til fornyelse av leiekontrakter mot den *policyen* om gjennomstrømming som er fastsatt av overordnede og ment praktisert på bakkenivå.

Videre kommer det frem at saksbehandlerne har ulike forventninger til om beboerne klarer å bedre livssituasjonen sin i løpet av en treårs leieperiode. Studien hadde som mål å undersøke betydningen av profesjon i saksbehandlerne vurderinger om fornyelse av leiekontrakter. Funnene viser ikke eksplisitt at saksbehandlere med profesjonsutdanning har andre forventninger enn saksbehandlere uten profesjonsutdanning. I analysen derimot, kommer det frem at saksbehandlerne, uavhengig av utdanning, har ulik oppfatning på om tre år i en kommunal bolig er nok for at en bør klare å gå videre i boligkarrieren. Enkelte mener at tre år er for kort til å kunne skape en endring, mens andre fokuserer på viktigheten av at kommunal bolig ikke skal være en endestasjon for beboerne. Noen av saksbehandlerne, både de med og uten profesjonsutdanning, trekker også frem at beboerne selv har ansvar for å få det bedre.

Imidlertid, finnes det en felles forståelse blant alle informantene om at barnefamilier, kan ha behov for å bli boende i kommunal bolig i flere år, grunnet barns nytte av bostabilitet. Dette er i tråd med rapporten til Elvegård og Svendsen (2017) som viser at barnefamilier er en prioritert gruppe i den kommunale boligsektoren. I tillegg kommer det frem i analysen at barnefamiliene saksbehandlerne møter ofte har flyktningstatus. Flyktninger er også en beboergruppe som viser seg til å bli boende over en lang periode, fordi det tar tid å integrere seg. Dette samsvarer med påstanden til Nordvik mfl., (2021, s. 84, kap. 4) om at innvandrere fra ikke vestlige land er en gruppe som sannsynligvis forblir vanskeligstilt over en lengre periode.

Det er stort sprik i botidene til beboerne. Saksbehandlerne mener at jo flere som blir boende lenge, desto færre boliger fristilles til nye søkere. Utfordringen er ikke nødvendigvis at det finnes for få kommunale boliger, men at mangelen på boliger skyldes at beboergjennomstrømmingen ikke er så stor som en skulle ønske. Ifølge Elvegård og Svendsen (2017, s. 17) er gjennomstrømming hensiktsmessig grunnet boligkø. Informantene praktiserer tidsbestemte leiekontrakter. Dette er positivt for å ivareta hensynet om sirkulasjon i boligmassen. Imidlertid har enkelte beboergrupper behov for bostabilitet, spesielt barnefamilier. For barnefamilier er ofte det tryggeste alternativet å bli værende i boligen de har fått tildelt. Saksbehandlere uttrykker at de ønsker at beboerne skal komme videre i boligkarrieren, men at de ikke har nok tid til å bistå beboerne med å muliggjøre

dette. Saksbehandlerne trenger mer ressurser for å kunne hjelpe vanskeligstilte ut av kommunal bolig. Samtidig har det blitt vanskeligere å skape sirkulasjon, fordi stadig mer vanskeligstilte beboere gjør at flere har behov for lengre botid enn tre år, ifølge en spørreundersøkelse besvart av 170 kommuner (Osnes og Sørvoll, 2023). Etter at de statlige behandlingsinstitusjonene i flere år har blitt nedskalert, viser de til at kommunene har fått stadig større ansvar for personer med ROP-lidelser, som er en beboergruppe som krever oppfølging over en lengre periode.

Siste hovedfunn i analysen er at flere boligkontor mangler tilbudet om bo-oppfølging. Dette har skapt en utfordring knyttet til opphoping av *gjengangere*. Solstad (2021, s. 25, kap. 2) påpeker at boligsosialt arbeid ikke kun handler om å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet. Det handler også om å styrke beboernes mulighet til å mestre boforholdet. Enkelte beboere trenger oppfølging under leieperioden. Saksbehandlerne opplever at mye tid og ressurser går tapt i arbeidet med gjengangere og at dette kunne vært unngått med tilstrekkelig bo-oppfølging. Idealet om gjennomstrømming er i praksis blitt en gjennomstrømming av tidligere beboere.

Kapittel 6. Avslutning og veien videre

Hensikten med denne studien er å belyse bakkebyråkratens subjektive opplevelser og forståelse av sitt arbeid med tildeling av kommunale boliger i Norge. Jeg har utforsket problemstillingene «*Hva opplever saksbehandlere som tildeler kommunale boliger som de største utfordringene i arbeidet sitt?*» og «*Hvilken betydning har saksbehandlernes utdanningsbakgrunn for deres egne opplevelser og vurderinger knyttet til tildeling av kommunale boliger?*» For å kunne besvare studiens problemstillinger, gjennomførte jeg åtte individuelle kvalitative intervjuer med saksbehandlere fra ulike boligkontorer. Intervjuene var basert på en semistrukturert intervjuguide.

De største utfordringene i saksbehandlernes arbeid med tildeling av kommunal bolig

Utfordringene saksbehandlerne støter på kan deles inn i tre områder: saksbehandling av søknader, tildeling av bolig, og botid i kommunal bolig. Innunder saksbehandlingen av søknader må saksbehandlerne forholde seg til gitte rammer, samtidig som en skal foreta

beslutninger ut ifra egne vurderinger. Flere opplever at det kan være utfordrende å forholde seg til dikotomien skjønn-retningslinjer. I tillegg opplever saksbehandlerne utfordringer med å tilrettelegge for søkeres rett til brukermedvirkning i saksbehandlingsprosessen.

Utfordringen med dette skyldes knappheten på boliger. Ofte er det for få boliger å velge mellom for å kunne oppfylle søkeres ønsker og behov.

Når det gjelder boligtildeling, opplever saksbehandlerne en utfordring med å kunne tildele rett bolig til rett person ettersom at det sjeldent finnes riktig bolig til riktig tid. Knappheten på boliger skaper også lange ventelister. Siden det er mangel på boliger, må saksbehandlerne prioritere ut ifra ventelisten hvem som skal få tildelt bolig. Flere synes at det er utfordrende å prioritere mellom ulike menneskers behov. I tillegg preges arbeidet med boligtildeling av den pågående Ukrainske flyktningstrømmen. Flyktningstrømmen øker knappheten på boliger og skaper merarbeid for saksbehandlerne. Videre skaper den kommunale boligmassen utfordringer for tildeling av bolig, spesielt for personer med ROP-lidelser. Boligmassen er ofte geografisk konsentrert, noe som er uheldig fordi mange ender opp med å bli boende i områder med andre med samme vanskeligheter som de selv.

Angående botiden, synes saksbehandlere det er utfordrende å forholde seg til idealet om gjennomstrømming, samtidig som de må vise hensyn til noen beboeres behov for bostabilitet. Alle saksbehandlerne tilbyr tidsbestemte leiekontrakter, men de fleste fornyes etter tre år. Fornyelsene skyldes at enkelte har behov for et varig bosted over lengre tid, i tillegg sparer saksbehandlerne tid på å fornye leiekontrakter fremfor å ta stilling til om søkeren kan klare seg på det private markedet. Samtidig er det et stort behov for at boliger fristilles til nye beboere. Imidlertid mangler saksbehandlerne tid til å bistå beboerne med å komme seg videre i boligkarrieren. Mange av boligkontorene informantene jobber ved mangler også et godt tilbud om bo-oppfølging. Utfordringen med et svakt bo-oppfølgingstilbud er at det har skapt en opphoping av *gjengangere* som går inn og ut av den kommunale boligsektoren - mye tid og ressurser går tapt i arbeid med disse.

Betydningen av saksbehandlerens utdanningsbakgrunn i arbeidet med tildeling av bolig

Videre viser studiens funn at de strukturelle rammene i den kommunale utleiesektoren og personlig egenskaper i større grad påvirker saksbehandlerens opplevelse og vurderinger enn

deres utdanningsbakgrunn. Angående saksbehandlernes syn på brukermedvirkning og vurderinger rundt fornyelse av leiekontrakter, hadde jeg en tanke om at det skulle være et klart skille mellom synspunktene til saksbehandlerne med og uten profesjonsutdanning. Min kvalitative analyse indikerer at saksbehandlernes utdanning kan påvirke saksbehandlernes forståelse av brukermedvirkning og vurderingene rundt fornyelse av leiekontrakt, men dette påvirkes i større grad av personlige vurderinger (uavhengig av utdanningsbakgrunn), knapphet på boliger, tidspress og Ukrainasituasjonen. Imidlertid kommer det frem i analysen at utdanningsbakgrunn kan spille en viktig rolle for saksbehandlernes skjønnsvurderinger. Saksbehandlere med profesjonsutdanning, kan ha en fordel når de skal utøve skjønn fordi de gjennom utdanningsløpet har blitt kjent med hvordan profesjonelt skjønn skal utøves. Samtidig behøver ikke dette å bety at saksbehandlere med annen utdanning ikke kan dra nytte av sin kunnskap i skjønnsutøvelsen. Imidlertid kan disse saksbehandlerne ha større tilbøyelighet og behov for å hente inn kunnskap fra tidligere arbeidserfaring enn saksbehandlere med profesjonsutdanning.

Veien videre

Oppgaven er en kilde som kan brukes til å si noe generelt om hvilke utfordringer saksbehandlerne i den kommunale boligsektoren møter når de skal fordele godene. Den kommunale boligsektorens regler og praksiser varierer mellom kommunene, men ifølge Osnes og Sørvoll (2023) er det mye som ligner i den kommunale boligsektoren på tvers av kommunene med hensyn til praksiser knyttet til blant annet husleieavtaler, kontraktsfornyelser og boligtildeling. Prosjektets teoretiske rammeverk om bakkebyråkrati, profesjonell skjønnsutøvelse, og brukerperspektiv og brukermedvirkning, kan også bidra til at studien blir relevant for ansatte utenfor det boligsosiale feltet.

Generelt samsvarer studien godt med tidligere forskning (ref. Elvegård og Svendsen 2017; Hansen 2021; Hansen mfl. 2023; Hansen og Solstad 2021; Nordvik mfl. 2021; Osnes og Sørvoll 2023; Sørvoll 2019; Sørvoll og Johannessen 2020). I tillegg bidrar oppgaven også utover nåværende forskning gjennom dens fokus på profesjon. Studien viser at utdanningsbakgrunn kan ha betydning for saksbehandlernes opplevelser og vurderinger, men det finnes også andre forhold som påvirker, nemlig personlige vurderinger (uavhengig av utdanningsbakgrunn), antall år i stillingen, og grunntrekk i den kommunale boligsektoren,

som er felles for alle informantene og saksbehandlerne i de fleste norske kommuner, som for eksempel knapphet på boliger, tidspress og flyktningsstrømmen (ref. Osnes og Sørvoll, 2023). Med utgangspunkt i informantenes uttalelser og mine tolkninger mener jeg det kan være behov for en større satsning på den kommunale utleiesektoren i form av flere boliger, større geografisk spredning av boligene, mer veiledning blant ansatte og styrkning av tilbudet om bo-oppfølging. Videre kunne det vært interessant å undersøke om det trengs flere nasjonale føringer på hvem som skal få tildelt bolig eller om skjønn i seg selv er en styrke i tildelingen av bolig.

Referanseliste

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology *Qualitative Research in Psychology* 3(5), 77-101.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1191/1478088706ap063oa>

Chudasama, K. M. (2022). *Brukerperspektiver i sosialt arbeid*. Cappelen Damm akademisk.

Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_bolig_sosialt_arbeid.pdf.

Dunn, D.D (1999). Mixing elected and non-elected officials in democratic policymaking. I A. Przeworski, S.C Stokes & B. Manin (Red.), *Democracy, Accountability, and Representation* (s. 297-326). Cambridge

Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. NTNU Samfunnsforskning.

<https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2484862/Gjennomstr%25C3%25B8mming%2beller%2bbostabilitet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fellesorganisasjonen. (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere* [Brosjyre]. Fellesorganisasjonen.

<https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

Forskrift om lån fra Husbanken (2019). *Forskrift om lån fra Husbanken*. (FOR-2020-04-14-795). Lovdata [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546/kap5#kap5)

[1546/kap5#kap5](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546/kap5#kap5)

Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-01-10).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Graue, M. E., & Walsh, D.J. (1998). *Studying Children in Context: Theories, Methods, and Ethics*. Sage.

Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L.I Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Universitetsforlaget.

Gulbrandsen, L.M., Øien, I. & Opsahl, K. (2014). Utforskende framgangsmåter i forskning og profesjonell praksis. I Gulbrandsen, L.M (Red.), *Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis: en utforskende tilnærming* (s. 75-99). Universitetsforlaget.

Hansen, I.L.S. (2017). *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing first i Bergen og Sandenes* (2017/06). Fafo-rapport.

<https://www.fafo.no/images/pub/2017/20614.pdf>

Hansen, I.L.S, Markussen, T.E. & Bråthen, K. (2023). *I grenseland. Samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri i et kommunalt perspektiv* (2023/06). Fafo-rapport.

<https://www.fafo.no/images/pub/2023/20841.pdf>

Hill, M. og Hupe, P. (2007): Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>

Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger* (2018/15). Statistisk sentralbyrå.

<https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/attachment/348651?ts=1632125fdc0>

Husbanken. (u.å). *Bostøtte*. Hentet 02. mai 2023 fra

<https://www.husbanken.no/person/bostotte/>

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation.

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

Magnusson, E., & Marecek, J. (2015). *Doing interview-based qualitative research: a learner's guide*. Cambridge University Press.

Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander, C-H. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44-54). Universitetsforlaget.

Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E. O. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *J Appl Philos*, 29(3), 214-230. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x>

OsloMet. (u.å.). *BOVEL - Senter for bolig- og velferdsforskning*. Hentet 27. januar fra <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/bovel>

Osnes, M.S & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilt på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleikontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner (2023/02)*. BOVEL-notat.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>

Sarpsborg kommune (2023). *Boligkontoret*. Hentet 02. mai 2023 fra <https://www.sarpsborg.com/helse-og-omsorg/boligkontoret/>

Solstad, A., Astrup, K., Bliksvær, T., Hansen, I.L.S., Iversen, M., Kjellevold, A., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2021). *Boligsosialt arbeid*. Universitetsforlaget.

Sosialtjenesteloven (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

St. meld. Nr. 47 (2008-2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f0e16ad32e4bbd8d8ab5c21445a5dc/no/pdfs/stm200820090047000dddpdfs.pdf>

Statistisk sentralbyrå (2022). *Kommunal boliger*. Hentet 27. januar fra
<https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/kommunale-boliger>

Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E., & Hauge, Å.L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* (2018/03). NIBR-rapport.
<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2490779/2018-3.pdf?sequence=1>

Sørvoll, J. & Johannessen, K. (2020). Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo: utfordringer og dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor. Kort oppsummert. *NOVA*, 02(2020), 1-4. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6419/Kort%20oppsummert%202020.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Sørvoll, J. (2019). The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945-2019. *Critical Housing Analysis* 6(1), 51-60.
<https://doi.org/https://dx.doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>

Teigen, K.H. (2021). *Heuristikk*. Store Norske Leksikon. Hentet 02. mai 2023 fra
<https://snl.no/heuristikk#:~:text=Heuristikk%20er%20en%20enkel%20fremgangsm%C3%A5te,til%20%C3%A5%20%C3%B8se%20en%20oppgave.>

Teigen, K.H. (2023). *Bias (psykologi)*. Store Norske Leksikon. Hentet 02. mai fra

<https://snl.no/bias - psykologi>

Thomassen, E. (2020). *Behovsprøving*. Store norske leksikon. Hentet 28. januar fra

<https://snl.no/behovspr%C3%B8ving#:~:text=Behovspr%C3%B8ving%20er%20et%20prinsipp%20i,tilgangen%20til%20sosiale%20tjenester%20p%C3%A5>

Utlendingsdirektoratet. (2023). *Statistikk om Ukrainasituasjonen*. Hentet 04. mai fra

<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>

Øverbye, E. (2023). *Erfaring, evidens og faglig skjønn: kunnskapsgrunnlaget for faglig skjønn i profesjonsfag*. Abstrakt forlag.

Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeskjema

Vil du delta i et forskningsprosjekt om den kommunale boligsektoren i Norge?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke den kommunale utleiesektorens grunntrekk, utfordringer og geografiske variasjoner. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Kommunale utleieboliger er et sentralt virkemiddel i den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er flere år siden den kommunale boligsektoren i Norge var gjenstand for et større forskningsprosjekt, og det er dermed på tide å analysere dilemmaene og utfordringene i denne sektoren fra et samfunnsvitenskapelig utgangspunkt. Prosjektets formål er å bidra med kunnskap og perspektiver til den offentlige debatten om veien videre for den kommunale boligsektoren i Norge.

Dette prosjektet er i forbindelse med min masteroppgave i sosialt arbeid ved OsloMet. Masteroppgaven går inn for å belyse kommunale «bakkebyråkraters» subjektive opplevelser og forståelse av egen rolle i arbeidet med beslutningstaking og tildeling av kommunale boliger.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Masteroppgaven er knyttet til forskningsprosjektet til BOVEL (senter for bolig- og velferdsforskning) i perioden 2022-2024 om den norske kommunale utleiesektoren. Prosjektet til BOVEL er finansiert av Kommunal- og distriksdepartementet (KDD). Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet er vertsinstusjon for BOVEL, som består av partnere som representerer syv norske forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er invitert som deltager i personlig forskningsintervju fordi du har erfaring og kunnskap om den kommunale boligsektoren i din kommune. I dette prosjektet er det vesentlig å få detaljert informasjon og perspektiver fra ulike typer kommuner, og akkurat ditt bidrag viktig for oss fordi du er ansatt i en av våre 10 største kommuner eller arbeider i en liten eller mellomstor kommune med sine egne særegne kjennetegn og utfordringer.

Hva innebærer det for deg å delta?

Intervjuet vil ta mellom 45 minutter og 1 ½ time. Spørsmålene jeg vil snakke om er knyttet til det kommunale boligtilbudets regler, karakter og organisering. Hovedtemaene i prosjektets intervjuer vil blant annet være «vurdering av boligbehovet», «prioriteringer mellom ulike grupper behov f.eks. barnefamilier, rusmiddelbrukere, flyktninger etc.», «håndheving av regelverket», «skjønnsutøvelse», «brukermedvirkning», «utfordringer og dilemmaer i arbeidshverdagen» og «syn på egen kompetanse».

Temaene som berøres i hvert enkelt intervju vil variere med intervjupersonens erfaringsbakgrunn, kunnskap, rolle og ansvarsområde. Du trenger ikke svare like utfyllende på alt.

Hvis du samtykker til deltagelse vil jeg ta opp intervjuet på bånd, og bruke grundig anonymisert informasjon og sitater fra intervjuene i min masteroppgave, prosjektets notater, vitenskapelige artikler, bokkapitler og formidlingspublikasjoner.

Intervjuet inngår i datamaterialet til masteroppgaven og prosjektets publikasjoner (artikler, rapporter, notater og bøker). Sitater vil vanligvis anonymiseres. Alle sitater som kan knyttes direkte til informant (for eksempel kommunetilhørighet) vil følges opp med sitatsjekk.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Kun jeg, prosjektleder Jardar Sørvoll (NOVA, OsloMet), Maja Flåto (NOVA, OsloMet) og Ingar Brattbakk (AFI) vil ha tilgang til personopplysninger fra intervjuene i prosjektperioden.

Vi legger stor vekt på å forhindre at uvedkommende får tilgang til prosjektopplysninger. Dine opplysninger lagres på en datamaskin med adgangsbegrensning og alle personopplysninger anonymiseres når vi transkriberer intervjuene. Opplysningene vil anonymiseres og du vil ikke kunne gjenkjennes ved en eventuell publisasjon. Type opplysninger som kan publiseres kan være din utdanningsbakgrunn ettersom at boligsosialt arbeid befinner seg i et skjæringspunkt mellom det sosialfaglige og økonomiske feltet. Videre vil det nevnes at du er kommunalt ansatt ved NAV, eventuelt en annen kommunal etat. I tillegg til at du jobber som «bakkebyråkrat» vil det ikke opplyses noe mer om din posisjon på din arbeidsplass utenom dine ordinære arbeidsoppgaver ved tildeling av kommunale boliger og andre boligsosiale virkemidler.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er

senest 31.12.2023: senest på dette tidspunktet vil alle lydfiler slettes og all personidentifiserende informasjon anonymiseres.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis du vil benytte deg av dine rettigheter er det enkleste å ta kontakt med meg Elma Jusufović, masterstudnet i sosialt arbeid ved OsloMet – storbyuniversitet, på Elma-jusufovic@hotmail.com.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NOVA; OsloMet – Storbyuniversitetet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Velferdsforskningsinstituttet NOVA (OsloMet) ved prosjektansvarlig Jardar Sørvoll (Tlf 93 22 43 05/ jarso@oslomet.no).
- Vårt personvernombud: Ingrid S. Jacobsen, vårt personvernombud ved OsloMet, Storbyuniversitetet (personvernombud@oslomet.no).

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Elma Jusufović

Masterstudent i sosialt arbeid

OsloMet – Storbyuniversitetet

Jardar Sørvoll

Prosjektansvarlig

NOVA, OsloMet – Storbyuniversitetet

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*kommunale boliger i Oslo*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i et personlig forskningsintervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, *31.12.2023*.

Sted/dato

Signatur

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide

Innledning

- Takke for deltakelsen
- Introdusere meg selv og prosjektet
- Informere om anonymisering av opplysninger, min taushetsplikt og at informanten har rett til å trekke seg fra prosjektet når som helst
- Informere om at samtalen tas opp på lydopptak
- Spør om informanten har noen spørsmål før vi setter i gang

Del 1 Bakgrunnsinformasjon

- Hva er din utdanningsbakgrunn?
- Hvor og hva er du ansatt som?
- Hvor mange år har du jobbet i denne stillingen?
- Hvordan er arbeidsplassen du jobber i organisert?

Del 2 Arbeidshverdag

- Kan du fortelle litt om dine arbeidsoppgaver?
- Er det noen spesifikke metoder du jobber etter?
- Hva legger du i begrepet *boligsosialt arbeid*?
- Blir arbeidet ditt rapportert / vurdert på noen måte?
 - Hva skjer i så fall med disse resultatene?

Del 3 Vurdering av boligbehov

- Hvem er beboerne som får tildelt kommunal bolig?
- Hvilke faktorer vektlegger du ved vurdering om tildeling av kommunal bolig?
- Hvilke grupper prioriteres sterkest ved tildeling av kommunale boliger?
 - Hvilke faktorer ligger til grunn ved prioriteringen?

- I hvilken grad er det utfordrende å prioritere mellom ulike gruppers behov? (barnefamilier, rusmiddelbrukere, flyktninger etc.)

Del 4 Håndheving av regelverket

- Hvilket lovverk jobber du etter?
- Kan du fortelle litt om din utøvelse av skjønn i saksbehandlingen
 - Hvordan tenker du at din utdanningsbakgrunn påvirker din utøvelse av skjønn
- Hvordan balanserer du lovverket og retningslinjer fra arbeidsplassen med rommet for faglige skjønnsvurderinger?
- I hvilken grad har kommunale leieboere medbestemmelse mht. viktige aspekter ved egen boligsituasjon?

Del 5 Leiekontrakter

- Hvor lenge bor beboere i kommunal bolig?
- Hvor stor del av leieboerne typisk sine kontrakter fornyet?
- Hvilke faktorer ligger til grunn for at du velger å fornye kontrakten?
- Finnes det et dilemma mellom de kommunale boligenes midlertidige karakter (målet om gjennomstrømming) og beboernes behov for bostabilitet?

Del 6 Utfordringer og dilemmaer

- Er det noen særegne trekk ved kommunen som bidrar til utfordringer for den kommunale utleiesektoren? (f.eks. av geografisk, demografisk, økonomisk eller sosial karakter)
 - Hvorvidt påvirker disse utfordringene saksbehandlingen du foretar?
- Hvilke faglige utfordringer og dilemmaer møter du på i arbeidshverdagen?
- Hvilke forventninger er det til deg og ditt arbeid og hvorvidt kommer disse forventningene i konflikt med hverandre?

Avslutning

- Er det noe du har tenkt på i løpet av denne samtalen vi har hatt som du ønsker å tilføye avslutningsvis?
- Er det noe jeg burde spurt om?
- Takke for deltakelse

Vedlegg 3: Intervjuguide (revidert versjon)

Intervjuguide

Innledning

- Takke for deltakelsen
- Introdusere meg selv og prosjektet
- Informere om anonymisering av opplysninger, min taushetsplikt og at informanten har rett til å trekke seg fra prosjektet når som helst
- Informere om at samtalen tas opp på lydopptak
- Spør om informanten har noen spørsmål før vi setter i gang

Del 1 Bakgrunnsinformasjon

- Hva er din utdanningsbakgrunn?
- Hvor og hva er du ansatt som?
- Hvor mange år har du jobbet i denne stillingen?
- Hvordan er arbeidsplassen du jobber i organisert?

Del 2 Arbeidshverdag

- Kan du fortelle litt om dine arbeidsoppgaver?
- Hvordan opplever du fristen på saksbehandlingstiden?
- Hva legger du i begrepet *boligsosialt arbeid*?
- Blir arbeidet ditt rapportert / vurdert på noen måte?
 - o Hva skjer i så fall med disse resultatene?
- Hvordan opplever du samarbeidet med de andre etatene du samarbeider med?

Del 3 Vurdering av boligbehov

- Hvem er beboerne som får tildelt kommunal bolig?
- Hvilke faktorer vektlegger du ved vurdering om tildeling av kommunal bolig?

- Hvilke grupper prioriteres sterkest ved tildeling av kommunale boliger?
 - o Hvilke faktorer ligger til grunn ved prioriteringen?
 - o I hvilken grad er det utfordrende å prioritere mellom ulike gruppers behov? (barnefamilier, rusmiddelbrukere, flyktninger etc.)
- Hvilke tanker har du om din kompetanse om de ulike beboergruppene?

Del 4 Håndheving av regelverket

- Hvilket lovverk jobber du etter?
- Kan du fortelle litt om din utøvelse av skjønn i saksbehandlingen
 - o Hvordan tenker du at din utdanningsbakgrunn påvirker din utøvelse av skjønn
- Hvordan balanserer du lovverket og retningslinjer fra arbeidsplassen med rommet for faglige skjønnsvurderinger?
- I hvilken grad har kommunale leieboere medbestemmelse mht. viktige aspekter ved egen boligsituasjon?

Del 5 Leiekontrakter

- Hvor lenge bor beboere i kommunal bolig?
- Hvor stor del av leieboerne typisk sine kontrakter fornyet?
- Hvilke faktorer ligger til grunn for at du velger å fornye kontrakten?
- Finnes det et dilemma mellom de kommunale boligenes midlertidige karakter (målet om gjennomstrømming) og beboernes behov for bostabilitet?

Del 6 Utfordringer og dilemmaer

- Er det noen særegne trekk ved kommunen som bidrar til utfordringer for den kommunale utleiesektoren? (f.eks. av geografisk, demografisk, økonomisk eller sosial karakter)
 - o Hvorvidt påvirker disse utfordringene saksbehandlingen du foretar?
- Hvilke faglige utfordringer og dilemmaer møter du på i arbeidshverdagen?
- Hvilke forventninger er det til deg og ditt arbeid og hvorvidt kommer disse forventningene i konflikt med hverandre?

Avslutning

- Er det noe du har tenkt på i løpet av denne samtalen vi har hatt som du ønsker å tilføye avslutningsvis?
- Er det noe jeg burde spurt om?
- Takke for deltakelse