

Steinar Østerby

Husbandens bostøtte og kommunenes saksbehandling



Husbandens bostøtte og kommunenes saksbehandling

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:3

Fargerikt samfunn i artisk klima

En studie av steds- og næringsutvikling i Vardø

NIBR-rapport 2005:17

Slik vil eldre bo

En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser

Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk 2006

Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

berit.willumsen@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Steinar Østerby

Husbandens bostøtte og kommunenes saksbehandling

NIBR-rapport 207:4

Tittel: **Husbandens bostøtte og kommunenes saksbehandling**

Forfatter: Steinar Østerby

NIBR-rapport: 2007:4

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-658-8

Prosjektnummer: O-2485
Prosjektnavn: Brukerundersøkelse bostøtte

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Siri Nørve

Referat: Rapporten tar utgangspunkt i de kommunale saksbehandlerne for Husbandens bostøtte, og beskriver deres erfaringer med og synspunkter på bostøtte-ordningen. Ut fra dette diskuteres bostøttens plass i kommunenes boligpolitikk, samspillet med andre virkemidler og sider ved det praktiske bostøttearbeidet. Det legges stor vekt på saksbehandlerne vurdering av sider ved det gjeldende regelverket.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2007

Antall sider: 79

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Husbanken og ment å inngå i kunnskapsgrunnlaget for Husbankens og Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med gjennomgang av bostøtteordningen.

Rapporten belyser kommunale saksbehandleres erfaringer med bostøtteregulverket, slik det fungerer i kommunens arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet.

Rapporten er et resultat av en utlysning fra Husbanken våren 2006 og har hatt en samlet økonomisk ramme på NOK 400.000.

Intervjuene med saksbehandlere og andre i kommunene er i hovedsak utført i september og oktober 2006 av Steinar Østerby, Konsulentfirma Steinar Østerby (KSØ) og Siri Nørve, NIBR. Siri Nørve har vært prosjektleder hos NIBR. Rapporten er skrevet av Steinar Østerby og de vurderingene som gjøres så vel som eventuelle feil står for hans regning. Rolf Barlindhaug ved NIBR har gitt konstruktive innspill og kommentert en foreløpig utgave av rapporten.

Vi takker alle medarbeidere i små og store kommuner som har tatt seg tid til å hjelpe oss med dette arbeidet. Særlig nevnes Kate-Johanne Ottesen, Drammen kommune, May Moen, Oslo kommune og Torunn Olsen, Øvre Eiker kommune, som har deltatt i referansegruppen for prosjektet. Takk for godt samarbeid også til alle i Husbanken som har bidratt til prosjektet, her representert ved prosjektleder Vidar Lund.

Oslo, januar 2007

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
Summary.....	7
1 Innledning	10
1.1 Bostøtten og kommunene.....	11
1.2 Hvem er saksbehandlerne?.....	12
1.3 Overblikk over noen trekk ved bostøtteregelverket	13
2 Problemstillinger og metode	18
2.1 Problemstillinger	18
2.2 Design	20
3 Bostøttens plass i kommunenes boligpolitikk.....	22
3.1 Plassering av bostøttearbeidet i organisasjonen.....	22
3.2 Ressursbruk	24
3.3 Prioritering	26
3.4 Omtale i boligsosiale handlingsplaner	27
3.5 Ulike fokus.....	28
3.6 Forankring av bostøttearbeidet.....	30
4 Samspill mellom bostøtte og andre virkemidler	32
4.1 Kommunale boliger.....	32
4.2 Kommunal bostøtte	35
4.3 Startlån og tilskudd til etablering	41
4.4 Sosialhjelp.....	44
5 Arbeidet med bostøtten i kommunene	47
5.1 Gangen i kommunenes saksbehandling	47
5.2 utfordringer knyttet til saksbehandlingssituasjonen	49
6 Vurderinger av Husbankens virksomhet.....	54
7 Saksbehandleres forslag knyttet til regelverket.....	56
7.1 Forenkling av kravene til boligen	56

7.2	Økning av inntektsgrensene	57
7.3	Månedlig saksbehandling.....	59
7.4	La flere ytelser kvalifisere til bostøtte.....	60
7.5	Bedre håndtering av barnetillegg til uførepensjon	61
7.6	Innstramming i forhold til tidligere eller nåværende formue	61
Litteratur		63
Vedlegg 1	Beskrivelse av de enkelte casene	65

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Ulike tilnæringer i kommunenes bostøtteinnsats.	28
Tabell 4.1	Oversikt over kommunale bostøtteordninger	38
Tabell 4.2	Forbruk etter skatt og boutgifter for ulike husholdstyper, i henhold til noen normer, og beregnet ut fra "best case" for noen hushold som har inntekter og boutgifter nær grensene i bostøttesystemet	43

Figuroversikt

Figur 3.1	Anslått saksbehandlingsinnsats i bostøtteinnsatsen. Ulike farger betegner kommuner av ulik størrelse. Tall for årsverk per 1000 bostøttmottakere	25
Figur 3.2	Anslått saksbehandlingsinnsats i bostøtteinnsatsen. Ulike farger betegner ulike grader av servicenivå overfor bostøttesøkerne. Tall for årsverk per 1000 bostøttmottakere.	26

Sammendrag

Steinar Østerby

Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling

NIBR-rapport: 2007:4

Denne rapporten tar for seg den statlige bostøtteordningen slik den ser ut fra de kommunale saksbehandleres synsvinkel. Det handler både om innhold og organisering av det konkrete saksbehandlingsarbeidet, om hvordan bostøtten samvirker med andre virkemidler, og om saksbehandleres vurdering av regelverket og Husbankens praksis.

Studien er bygget på intervjuer med saksbehandlere for bostøtte og enkelte andre personer i til sammen 18 kommuner. Tema for samtalen har vært bostøtteordningen generelt, kommunenes arbeid med den og bostøttens plass i en helhet av boligsosiale virkemidler. Forslag til forbedringer i bostøtteordningen er aktivt etterspurt.

Studien er eksplorativ, i den forstand at vi har tatt sikte på å få et så bredt og variert materiale som mulig, heller enn å oppnå noen statistisk representativitet.

De 18 kommunene er plukket ut fra alle kanter av landet, med rimelig god variasjon i størrelse, bruk av bostøtte og forbruk av sosialhjelp, og med og uten kommunale bostøtteordninger.

Resultater:

Organisering: I case-kommunene fant vi at bostøttearbeidet enten var plassert ved servicetorg, sosialtjeneste eller eiendomsrettet enhet. Plassering i servicetorg har fordeler i forhold til tidlig veiledning av søkerne som kan bety mindre kontrollarbeid etterpå.

Ressurser: Det er varierende hvor mye ressurser kommunene bruker på bostøttearbeidet, men i langt de fleste kommuner ser det ut til å være godt under ett årsverk, som oftest begrunnet i en begrenset saksmengde. Kommunene velger ulike servicenivåer i forhold til søkere, men de fleste går tidvis langt i å hjelpe dem.

Kommunale boliger: Kommunale boliger brukes over alt. Det ser ut til å være en bevegelse mot gjengs leie som hovedprinsipp, men enkelte kommuner holder fast ved historiske subsidierte husleier.

Kommunal bostøtte: Vi har i materialet sett to hovedtyper kommunale bostøtteordninger: De som bygger på behovsprøvingen i den statlige bostøtten og gir en utvidelse av ytelsene som kommer fra denne, og de som har selvstendige regler for behovsprøving og utmåling. Ordninger av begge hovedtyper samordnes gjerne med Husbankens bostøtte med hensyn til utbetalingen, og det synes å være vanlig å få Husbankens bostøtte utbetalt til kommunen i denne forbindelse. Bostøtteordningene er som hovedregel knyttet til kommunale boliger.

Startlån og boligtilskudd: Startlån ser ut til å brukes i stor utstrekning, til en viss grad supplert med boligtilskudd til etablering. Bostøtte og startlån kombineres av og til, og da helst for trygdede som har langsiktige lave inntekter.

Elektroniske søknader: Elektroniske søknader synes foreløpig å være lite brukt, og har gitt liten gevinst fordi dokumentasjon som må være med ikke kan leveres elektronisk.

Forholdet til Husbanken: Kommunenes saksbehandlere er jevnt over godt fornøyd med bostøtteapparatet i Husbanken, men er kritiske til måten nye ting innføres på, særlig på bakgrunn av at informasjon om nye regler flere ganger har nådd saksbehandlerne svært sent.

Forslag til endringer: Saksbehandlerne opplever et behov for å forenkle bostøttesystemet slik at det stilles samme krav til boligen uansett hvem som er søker. Månedlig beregning hilses velkommen på vegne av brukerne men bekymrer med tanke på ekstra arbeidspress.

Saksbehandlerne ser behov for å heve inntektstaket og øke volumet av ytelsene. Mange mener også at det bør kunne søkes om bostøtte på grunnlag av en del ytelser fra det offentlige som i dag ikke kvalifiserer til bostøtte.

Summary

Steinar Østerby

Local authorities' administration of Government housing allowance - from the case officers' point of view

NIBR Report: 2007:4

This report concerns governmental housing allowance, as seen from the angle of case officers in local administrations. In question is content and organisation of the local work with the allowance, interaction between this allowance and other instruments of housing policy, and case officers' views on current regulations and the practice of the Norwegian State Housing Bank.

The report is based on interviews with case officers in 18 Norwegian local administrations, including two wards of Oslo. The interviews have covered practices concerning governmental housing allowances in the various administrations, as well as interaction between these allowances and instruments of housing policy available to the administrations. Such instruments can be public housing, loans, grants or housing allowances given by the local administrations on certain terms. Loans and grants may be financed by the Norwegian State Housing Bank. We have also asked the case officers for their views on the housing allowances system as such, and for their possible suggestions for improvement.

The study is exploratory. Rather than trying to compile a representative sample of local administrations, we have seen to that size, region and the frequency of recipients of housing allowances and social security respectively, vary throughout the sample.

Findings:

Work organisation: We have found that reception and control of applications for housing allowance is located either in social service

units, in units responsible for public real estate, or in units responsible for general contact with the public. The latter is advantageous insofar as this location may contribute positively in the process of controlling and correcting applications.

Resources: In most administrations the total work with government housing allowances amounts to less than one man-year labour. This generally relates to a fairly small number of applications. The average is approximately one man-year labour per 1.000 applications.

Public housing: All the administrations in the study use public housing to some extent. Rents in public housing seem to an increasing extent to be based on building and maintenance cost or market price. Some administrations however are set on using somewhat subsidised prices.

Local housing allowance systems: Approximately 10 % of the local administrations have local housing allowance systems. There are two main forms: Those that offer an extended coverage to people already awarded government housing allowance, and those that offer allowance to certain tenants in certain public or private residences according to specific regulations. Generally local and government allowances are coordinated by the local administrations, and often government allowance is paid to the administration and in turn deducted from the tenants' rent together with the local allowance.

Loans and grants: "Startlån" is a loan offered by the Norwegian State Housing Bank to local administrations for re-lending to citizens who have difficulty financing a modest home in the open market. To some extent it can be combined with housing allowance, most often for disabled or pensioners. For families with children, the maximum income limits of the housing allowance are such that recipients in most cases cannot be expected to be able to pay mortgages. In other cases housing allowance may be awarded due to temporary benefits, implying that their economic standing is likely to change within a few years.

Relation between case officers and the Norwegian State Housing Bank: Local administrations are generally content with support and cooperation from the Norwegian State Housing Bank, but some criticism pertains to how changes in the housing allowance system are set into practice.

Electronic applications: Electronic applications via Internet, which have been available through 2006, are rarely used and present no

reduction in the amount of local work with applications. This is in part because even electronic applications require documentation to be handed in or sent physically to the local administration.

Suggestions for improvement: Case officers generally see the need to simplify the housing allowance system, particularly to the effect that conditions concerning the residence with respect to size, technical status, loans etc., should not vary between different groups of applicants. A possible change towards monthly rather than four-monthly acceptance of new applications is welcomed. Some are however concerned that this may require increased capacity.

By and large case officers feel that the maximum income limits ought to be higher and that the amount awarded to each applicant could well be larger.

1 Innledning

Da regjeringen Stoltenberg høsten 2005 la fram sine endringer til Bondevik II-regjeringens statsbudsjett for 2006, var en av endringene visse justeringer i bostøtteordningen. Samtidig bebudet de en utredning som "... på bredt grunnlag går gjennom hele bostøtteordningen med sikte på å komme med forbedringer og forenklinger av ordningen, særlig i forhold til barnefamilier og aleneboende". På bakgrunn av dette lyste Husbanken våren 2006 ut to brukerundersøkelser, én som skulle ta for seg bostøttemottakerne, og en som skulle ta for seg kommunenes saksbehandlere. Undersøkelsen rettet mot saksbehandlere skulle primært belyse bredden i omstendighetene rundt kommunenes arbeid med bostøtte. Det ble lagt vekt på å belyse temaer knyttet til politisk forankring, prioritering og organisering av arbeidet med bostøtte, på samspillet mellom bostøtte og andre boligpolitiske virkemidler, og saksbehandlernes vurdering av bostøttens regelverk og samarbeidet med Husbanken. I utlysningen ble det også stilt spørsmål om bruken av *transport av bostøtte*. Dette betegner at bostøtten utbetales til kommunen istedenfor til den som har søkt. Undersøkelsen skal gå inn i underlagsmaterialet for Husbankens og Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med gjennomgang av bostøtteordningen.

Norsk institutt for by- og regionforskning foreslo å fokusere spørsmålsstillingene rundt 4 hovedtemaer:

1. Politisk forankring av bostøtteordningen
2. Kommunal organisering og ressursbruk
3. Forholdet mellom eventuell kommunal og statlig bostøtte og bostøttens samspill med andre boligpolitiske virkemidler
4. Saksbehandlernes oppfatning av regelverket i seg selv og regelverket i relasjon til de gruppene som har behov for hjelp

Det var hele tiden en forutsetning å ta utgangspunkt i saksbehandlerens synsvinkel. Dette har lagt visse føringer på hvilken vekt

som er lagt på de ulike problemstillingene, fordi de framtrer med varierende grad av tydelighet fra deres synsvinkel. Hver av problemstillingene omtales nærmere i kapittel 2, samtidig som det redegjøres for design og framgangsmåte. Kapittel 3 behandler ytre organisering av bostøttearbeidet, ressurstilgang og forankring med utgangspunkt i problemstilling 1 og 2. Forholdet mellom bostøtte og andre virkemidler tas opp i kapittel 4, mens kapittel 5 går inn på sider av den konkrete arbeidsprosessen i kommunene. Kapittel 6 presenterer en del kritiske merknader fra saksbehandlere angående Husbankens arbeid med bostøtte, mens kapittel 7 framlegger og diskuterer synspunkter på gjeldende regelverk.

1.1 Bostøtten og kommunene

Hovedprinsippene i dagens bostøtteordning ble vedtatt av Stortinget så tidlig som 1972. Ordningen har siden da gjennomgått en lang rekke endringer. I de senere årene har den politiske interessen for utformingen av bostøttesystemet vært forholdsvis sterk. I forbindelse med regjeringen Stoltenbergs endringer i statsbudsjettforslaget høsten 2005 ble det også understreket at bostøtten er et sentralt virkemiddel som regjeringen vil bruke "... for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og dermed bidra til bekjempelse av fattigdom" (St. prp. nr. 1 (2005-2006), tillegg nr. 1).

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

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

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

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

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

1.2 Hvem er saksbehandlerne?

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

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

Saksbehandlerne vi har snakket med er i de fleste kommuner kvinner, de er som oftest svært erfarne og omgitt av en viss personlig autoritet.

De er sterkt engasjert for brukerne av bostøtten, og går i mange tilfelle langt for å sørge for at de brukerne de opplever bør søke, klarer å gjøre det. De er også på mange punkter kritiske til systemet. Men deres hverdag er å forvalte de reglene som gjelder, og deres lojalitet til systemet er derfor gjennomgående sterk og selvfølgelig. Dette kan trolig føre til at kritikken i det daglige uteblir, eller blir meget dempet. Når vi i dette prosjektet har stilt direkte spørsmål om hva som kan og bør endres, har vi fått velbegrunnede og i stor utstrekning sammenfallende forslag fra de fleste av dem vi har snakket med.

1.3 Overblikk over noen trekk ved bostøtteregelverket

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

Kvalifisering av husholdningen

For at husholdningen skal være berettiget til bostøtte må det være noen i husholdningen som kvalifiserer. De som kvalifiserer for bostøtte er i første rekke alders- uføre- og etterlattepensjonister, dernest barn under 18 år. Videre kvalifiserer mottakere av noen andre offentlige ytelser, som grunnstønad, hjelpestønad, attføring, rehabiliteringspenger, yrkesskadetrygd og tidsbegrenset uførestønad. Sosialhjelp kvalifiserer også til bostøtte, men bare hvis den er eneste inntektskilde, og bare hvis mottakeren må forventes å trenge sosialhjelp kontinuerlig i minst et år. Endelig er introduksjonsstønad til flyktninger som deltar i et introduksjonsprogram en kvalifiserende ytelse.

Kvalifisering av boligen

Opprinnelig stilte bostøttesystemet krav til boligene i større utstrekning enn i dag. Ved sammenslåingen med sosialdepartementets boligtilskudd i 1997 kom det en stor gruppe mottakere inn i systemet som tidligere ikke hadde møtt krav til boligen i det hele tatt. Ut fra garantiene om at ingen skulle tape på sammenslåingen av de to ordningene, ble det nødvendig å fjerne alle slike krav for de pensjonistene som kunne ha falt inn under sosialdepartementets

ordning. Dette er alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt som ikke overstiger minstepensjon med mer enn 30 %. Senere har kravene til boligen blitt lempet på også for andre grupper.

Boligkrav

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

Arealkrav

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

Krav om finansiering i Husbanken eller Innovasjon Norge

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

Boutgiftstak

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

Bergen, Trondheim og Stavanger er hevet med 15 000 kroner. Kristiansand, Tromsø, Drammen og Fredrikstad kommuner har alle for tiden 10 000 kroner høyere tak på boutgifter enn det generelle nivået.

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

Utmåling av bostøtte

Størrelsen på bostøtten beregnes ut fra faktiske boutgifter og en egenandel, en ”rimelig boutgift” som beregnes ut fra inntekten. Bostøtten skal tilsvare en viss andel av de boutgiftene som overstiger den rimelige boutgiften.

Hvor stor den rimelige boutgiften skal være for en gitt inntekt er bestemt av en rekke parametere i systemet. Generelt framkommer rimelig boutgift som et fastsatt beløp så lenge inntekten er under en viss (lav) grense. Over denne grensen er rimelig boutgift en prosentandel av inntekten, og etter hvert som inntekten øker blir også denne prosentsatsen høyere. Det er fastsatt ulike satser og grensebeløp for ulike husholdsstørrelser, slik at et større hushold skal få noe høyere bostøtte ved samme inntekt og boutgift enn et mindre hushold. I forhold til vanlige metoder for å sammenlikne store og små husholdninger, gir bostøttesystemet imidlertid dårligere dekning for store enn for små hushold (Gulbrandsen og West Pedersen 2003).

Når det er flere enn ett medlem i husholdet er beregningen av rimelig boutgift også differensiert mellom alders-, uføre- og etterlattepensjonister på den ene siden og andre husholdstyper på den andre siden. Således vil samme inntekt og samme boutgift gi høyere bostøtte for et pensjonisthushold med flere medlemmer enn for et like stort hushold som får bostøtte på grunnlag av barn eller personer med midlertidige ytelser. Bostøtte til unge uføre beregnes også etter egne parametere, og bostøtten til denne gruppen er i de fleste tilfelle høyere enn for andre med samme inntekt og boutgifter.

Inntektsgrenser

Det er ikke fastsatt noen eksplisitte inntektsgrenser i bostøttesystemet. Men som nevnt ovenfor øker rimelig boutgift med økende inntekt. Samtidig er det lagt Jo høyere inntekten er, jo mindre blir dermed differansen mellom den maksimale boutgiften som er tillatt for en gitt husstand og det som blir ”rimelig boutgift” ut fra inntekten. Ved en viss inntekt er differansen så liten at støtten bortfaller. Det er dette som bestemmer inntektsgrensen. Siden boutgiftstaket er satt høyere i en del store byer enn i resten av landet, blir også inntektsgrensen høyere der. I praksis er grensen i dag på mellom 160 000 og 190 000 kroner per år for enslige, mens husstander av to personer kan få bostøtte med en likningsinntekt på i beste fall opp til 211 000 kroner per år. Maksimalinntekten øker så med økende husstandsstørrelse, men ikke så mye. En barnefamilie med to barn vil stå overfor en inntektsgrense på 216 000 kroner per år i Oslo, og 190 400 utenom de største byene. Med fire barn vil de tilsvarende grensene være 234 000 kroner respektive 208 200 kroner. I de fleste tilfelle er det personinntekt (”bruttoinntekt”) som ligger til grunn for bostøtteberegningen.

Dersom man vil forandre inntektsgrensene, må man enten endre boutgiftstaket, eller man må gjøre noe med beregningen av egenandelen (”rimelig boutgift”) ut fra inntekt. Hvis boutgiftstaket heves vil alle mottakere som har høyere boutgifter enn det tidligere taket få mer bostøtte. Søkere med inntekt noe høyere enn den tidligere inntektsgrensen vil også kunne få bostøtte, men bare hvis de har boutgifter som går over det tidligere taket. Dersom det derimot fastsettes en lavere rimelig boutgift i forhold til inntekt vil bostøtten bli høyere for alle eksisterende mottakere. De som har inntekt over det som tidligere var inntektsgrensen vil også i dette tilfellet måtte ha relativt høye boutgifter for å motta bostøtte, så lenge rimelig boutgift fortsatt øker med økende inntekt.

Terminer, situasjonsdato og utbetaling

Bostøtte beregnes og utbetales for en og en termin på fire måneder. Søknadsfristen er ca. 40 dager inn i terminen, men opplysningene i søknaden skal gjelde den første dagen i terminen. Denne betegnes som *situasjonsdato*, og støtten for hele terminen skal beregnes på basis av situasjonen på denne datoen. De tre terminene følger kalendermånedene, med situasjonsdatoer 1. januar, 1. mai og 1. september. Søknadsfristene er ca. 40 dager senere, 10. februar, 10. juni og 10. oktober. Saksbehandling og kontroll foregår dels i kommunen og dels i Husbanken gjennom de følgende ukene. Utbetaling skjer vanligvis med $\frac{1}{4}$ av terminens støtte i hver av de fire nærmeste månedene *etter*

at terminen er over. Det vil si at bostøtte for første termin et år beregnes på grunnlag av husstandssammensetning, inntektsforhold og boutgifter per 1. januar, og utbetales til søkeren fordelt over månedene mai, juni, juli og august. Når bostøtten utbetales til kommunen, eller når beløpet er under 1 000 kroner for hele terminen, utbetales hele beløpet ved inngangen til neste termin (tidlig i mai for 1. termin).

Transport av bostøtte

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

2 Problemstillinger og metode

2.1 Problemstillinger

Som nevnt i innledningen, er studien organisert rundt fire hovedtema, med det overordnede metodiske grep at vi tar utgangspunkt i bostøttesaksbehandlernes synsvinkel. Nedenfor presenterer vi kort hver av de fire temaene.

1. Politisk forankring av bostøtteordningen

For kommunen er bostøtteordningen på den ene siden en forvaltningsoppgave de er pålagt gjennom lovgivningen, og på den annen side et statlig bidrag for å hjelpe vanskeligstilte i kommunen. Økonomisk sett har kommunen fordel av at alle som har krav på bostøtte faktisk søker om støtte. Gjennom å se på saksbehandlernes arbeidsvilkår og samhandling med de ansvarlige for andre boligsosiale tiltak belyser vi hvilken plass bostøtten er gitt i kommunenes boligsosiale tenkning. Saksbehandlernes forhold til kommunens eventuelle boligsosiale plan sier noe om nærheten mellom planlegging og praksis på dette området.

2. Kommunal organisering og ressursbruk

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

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

Kommunene innretter sin boligsosiale politikk i forhold til hvilke problemer de oppfatter å ha. Studien tar opp hvilken plass de ser for

bostøtten i forhold til de øvrige virkemidler, og hvilke grep som tas for å sikre en hensiktsmessig samordning.

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

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

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

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

4. Saksbehandlerens oppfatning av regelverket i seg selv og regelverket i relasjon til de gruppene som har behov for hjelp

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

2.2 Design

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

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

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

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

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

1. kommuner som har mange bostøttmottakere og mange sosialhjelpsmottakere
2. kommuner som har mange bostøttmottakere men få sosialhjelpsmottakere
3. kommuner som har få bostøttmottakere men mange sosialhjelpsmottakere

4. kommuner som har få bostøttemottakere og få sosialhjelpsmottakere

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

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

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

Våre 18 kommuner er plukket ut gjennom en avveining mellom alle disse hensynene og praktiske forhold rundt intervjuingen. De er differensiert i størrelse og spredt ut over hele landet. Vi har valgt mange kommuner med kommunale bostøtteordninger og mange større byer, og har videre en overvekt av kommuner med mange bostøttesøkere og mange mottakere av sosialhjelp. Hvert enkelt case er kort beskrevet i vedlegg 1.

3 Bostøttens plass i kommunenes boligpolitikk

3.1 Plassering av bostøttearbeidet i organisasjonen

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

Servicetorg eller fellesekspedisjon

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

Sosialavdeling

Alternativet til servicetorgløsningen er først og fremst at arbeidet er plassert i en fagavdeling, og da gjerne en sosialavdeling. Bostøttearbeidet er i disse tilfellene gjerne plassert sammen med andre husbankordninger og ansvaret for kommunale boliger i en boligseksjon eller -avdeling. I et par av de mindre kommunene er det isteden lagt inn som en del av stillingen for en av sosionomene. En av

de større kommunene har dessuten en modell som likner på servicesenterløsningen, der bostøttee arbeidet er plassert i et felles mottaks- og servicesenter for helse- og sosialsektoren. Det øvrige boligarbeidet er her lagt til en annen enhet som organisatorisk er plassert ved siden av mottaks- og servicesenteret.

Annen fagavdeling

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

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

Merkantil oppgave

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

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

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

3.2 Ressursbruk

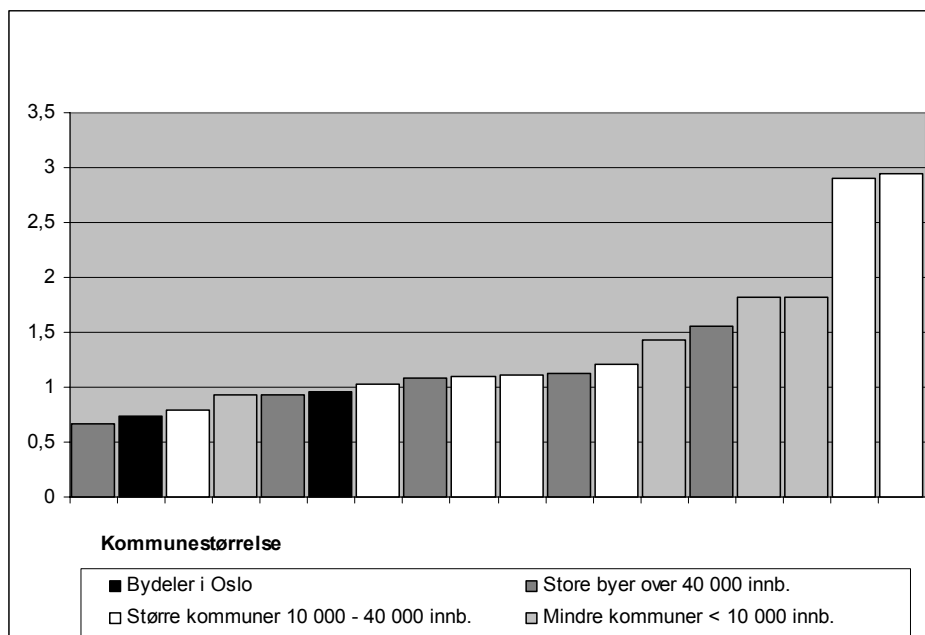
I langt de fleste kommuner utgjør bostøttearbeidet bare en liten del av en stilling. Tilbakemeldingene fra kommunene på hvor mye tid de faktisk bruker på bostøtte, er først og fremst at det er vanskelig å anslå. De større kommunene, som har tydelig definerte stillinger knyttet til bostøtte, kan ha nokså presis oversikt over ressursforbruket. I mange av de mindre kommunene er det derimot et spørsmål om å bedømme hvor stor andel av én enkelt stilling som i praksis går med til behandling av bostøttesøknader. Dette vil oftest måtte gjøres på et mer usikkert grunnlag. De fleste har imidlertid avgitt gjetninger med alle mulige forbehold. Sammenholdt med hvor mange husstander som i følge KOSTRA mottar bostøtte, kommer disse ut med et gjennomsnitt på 1,17 årsverk per 1000 mottakere. Husbanken opererer med en tommelfingerregel som sier at bostøttesaksbehandlingen krever omtrent ett årsverk per 1 000 søknader. I KOSTRA finner vi imidlertid ikke oppgaver over antall søkere, bare antall mottakere. Av 1 000 søknader blir omtrent 850 – 900 innvilget¹. Dermed skulle Husbankens tommelfingerregel innebære at arbeidet krever ca. 1,1 – 1,2 årsverk per 1 000 mottakere av bostøtte. Ut fra dette synes de bedømmelsene av arbeidsvolum som vi har fått fra våre informanter å være rimelige.

Figur 3.1 viser anslått saksbehandlerinnsats per 1000 bostøttmottakere i de ulike case-kommunene. De ulike søylefagene betegner kommuner av ulik størrelse. Vi ser at det ikke er tydelige forskjeller i anslagenes størrelsesorden mellom de store kommunene og de mindre. Variasjonen i kommunene i mellom er betydelig, men det er ikke noe som tyder på at kommunestørrelsen er et hovedelement i dette. Det er imidlertid grunn til å minne om at dette er to bydeler og 16 kommuner² som er valgt ut av oss, og ikke nødvendigvis representativt for norske kommuner for øvrig.

¹ Beregnet ut fra tall som er gjengitt i Østerby (2005).

² Utvalget besto av Oslo representert ved to bydeler og 17 andre kommuner. I en av disse var imidlertid bostøttearbeidet så ubetydelig at saksbehandleren ikke kunne komme fram med noe tall for arbeidsmengden. Antallet bostøttesaker var også svært lite (mindre enn 10).

Figur 3.1 *Anslått saksbehandlingsinnsats i bostøttearbeidet. Ulike farger betegner kommuner av ulik størrelse. Tall for årsverk per 1000 bostøttmottakere*

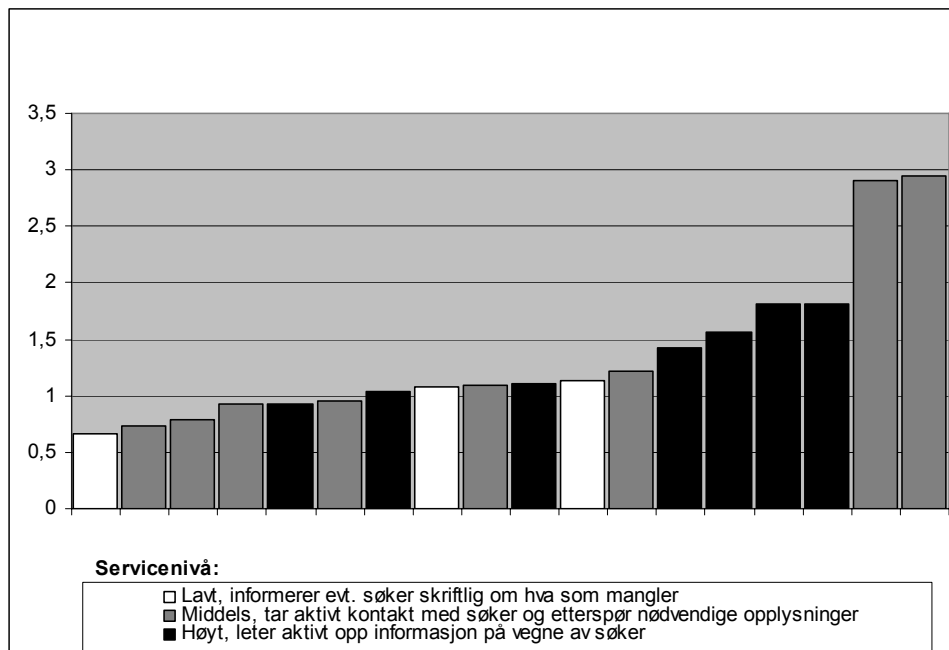


Servicenivå og ressursbruk faller ikke nødvendigvis sammen

På bakgrunn av de beskrivelsene saksbehandlerne har gitt av arbeidet med bostøttesøknadene, har vi forsøkt å dele casene inn etter servicenivå. Lavt servicenivå betyr i denne sammenhengen at saksbehandler tar imot og kontrollerer søknaden, og eventuelt gir søker en skriftlig tilbakemelding dersom søknaden har mangler. Middels servicenivå betyr at saksbehandler ringer til søker og purrer på manglende opplysninger, om nødvendig flere ganger, for å sørge for at søknaden er fullstendig utfylt og dokumentert når den legges inn eller sendes til Husbanken. Høyt servicenivå betyr at saksbehandler i tillegg til dette også i noen tilfelle påtar seg å kontakte eksterne parter som bank eller trygdekontor for å skaffe fram den informasjonen som trengs.

Figur 3.2 antyder en for så vidt ikke oppsiktsvekkende sammenheng mellom ressursbruk og servicenivå. Den framstår imidlertid ikke som entydig. Det er igjen viktig å huske at anslagene på ressursbruk i mange tilfelle ikke er presise.

Figur 3.2 *Anslått saksbehandlingsinnsats i bostøttearbeidet. Ulike farger betegner ulike grader av servicenivå overfor bostøttesøkerne. Tall for årsverk per 1000 bostøttemottakere.*



3.3 Prioritering

Saksbehandlerne er spurt om de opplever å få aksept for å bruke den tiden de mener behøves på bostøttearbeidet, og svaret er med få unntak ubetinget ja. Det betyr at det i det minste ikke er uttalte konflikter om ressursbruken, og det framstår som arbeidet i så måte har en viss autoritet. Bostøttearbeidet er en oppgave kommunen er pålagt med hjemmel i Husbankloven. For de fleste kommuneadministrasjoner er det dessuten tydelig at bostøttearbeidet trekker midler til kommunens innbyggere, og at dette er midler som i hvert all i en del av tilfellene ellers ville måtte ytes over kommunens eget budsjett. I den grad ressurstilgangen til bostøttesaksbehandlingen begrenses er det derfor saksbehandlerne egen vurdering av hvor mye tid de kan bruke som er avgjørende. Saksbehandlerne velger tilsynelatende selv hvilket servicenivå de vil tilby overfor bostøttesøkerne, og som vi skal se i kapittel 6 er det betydelige variasjoner i så måte.

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

3.4 Omtale i boligsosiale handlingsplaner

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

Dette tjener for så vidt bare til å illustrere det poenget at bostøttearbeidet – og bostøttearbeiderne – i mange kommuner synes å befinne seg på en viss avstand fra planarbeidet. Som det framgikk i avsnitt 3.1 er bostøttearbeidet ofte betraktet som en rent merkantil oppgave, og det er da heller ikke nødvendigvis forutsatt at saksbehandlerne skal ha en sentral rolle i forhold til utarbeidelse av kommunens planer, eller krevd at de skal ha en høy oppmerksomhet om disse. Samtidig synes det å være en relativt høy terskel for å få en noenlunde detaljert forståelse av systemet og hvordan det slår ut. Dette gir grunn til å anta at den rollen bostøtten tildeles i kommunenes planer og strategiske tenkning i mange tilfelle er fundert på en i beste fall begrenset kunnskap.

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

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

3.5 Ulike fokus

Kommunen og kommunens medarbeidere kan velge å legge vekt på ulike sider ved bostøtten. I tabell 3.1 presenteres tre perspektiver på bostøtten som vi møtte hos ulike saksbehandlere. Det tre synsvinklene utelukker ikke hverandre, og alle tre synes å være gyldige forståelser av forholdene rundt bostøtten.

Tabell 3.1 *Ulike tilnærminger i kommunenes bostøttearbeid.*

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

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

Mange av saksbehandlerne synes å være sterkt engasjert på løsninger for de enkelte mottakerne av bostøtte. De ser bostøtten som ett av

mange elementer i en offentlig bistand til vanskeligstilte, der det samlede resultatet er overordnet spørsmålsstillingen om hvor midlene kommer fra. Denne måten er kanskje den som ligger nærmest til intensjonene med ordningen. Målsetningene om å sikre at husstander med svak økonomi kan skaffe eller bli boende i egnede boliger er basert på et brukerorientert perspektiv.

Strategisk perspektiv: Fokus på hvem som finansierer støtte og tiltak

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

Administrerende perspektiv: Fokus på kommunal tjenesteyting til Husbanken

Dette er en synsvinkel som stiller kommunen mer i bakgrunnen, og ser på bostøtten som Husbankens tjeneste mot søkerne. Kommunens rolle er å utføre en pålagt saksbehandling for Husbanken, og en primær målsetting er å gjøre dette med så lave kostnader for kommunen som mulig. Kommunens ansvar for bolig- og velferdspolitikken tones med dette utgangspunktet ned, og bostøttens eventuelle påvirkning på mottakernes økonomi og boligforhold sees som en prosess utenfor kommunens påvirkningssfare. Man kan si at dette perspektivet aksentuerer det problematiske i kommunenes forhold til bostøtteordningen.

Etter våre intervjuer i kommunene framstår brukerperspektivet som det dominerende for saksbehandlerne i deres daglige virksomhet. Det er det som gir mening til det sterke engasjementet de fleste utviser på vegne av søkerne, og til det høye servicenivået. Likevel kan det være naturlig å trekke fram det strategiske perspektivet for eksempel for å argumentere for økt fokus på bostøtte vis à vis sosialkontoret.

Det administrerende perspektivet kom til uttrykk i to av kommunene. I den ene av disse hadde det for noen tid tilbake vært betydelige konflikter, og det syntes å råde frustrasjon på flere områder.

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

3.6 Forankring av bostøttearbeidet

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

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

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

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

4 Samspill mellom bostøtte og andre virkemidler

Kommunenes boligsosiale virkemidler beløper seg i all hovedsak til ulike former for kommunale boliger, lån med gunstige vilkår som lav rente eller mindre krav til pantesikkerhet, tilskudd enten til investeringer eller løpende som kommunal bostøtte, og mer eller mindre akutt bistand i form av økonomisk sosialhjelp, garantier eller praktisk bistand. Den statlige bostøtten er i seg selv ikke et av kommunens virkemidler. Ordningen er fastlagt i regelverket fra Stortinget, departementet og Husbanken, og inneholder i utgangspunktet lite rom for kommunalt skjønn eller lokale beslutninger. Bostøtten er dermed mer et premiss som kommunene med større eller mindre hell tilpasser seg til. Kommunenes handlingsrom består i første rekke av å utforme egne boligsosiale virkemidler og andre sider av sin egen virksomhet i forhold til de vilkårene bostøtteregelverket presenterer, og dessuten å dimensjonere den innsats de legger i å sørge for at vanskeligstilte innbyggere søker bostøtte. Denne studien belyser ikke fullt ut i hvilken grad kommunene utnytter disse mulighetene. Vi har som nevnt valgt bostøttesaksbehandlere som hovedinformanter og kommer dermed nærmere den daglige praksis enn de strategier som måtte ligge bak. Diskusjonen om boligsosiale planer foran antyder som tidligere diskutert at det ikke nødvendigvis ligger noen detaljert og inngående forståelse av bostøttesystemet til grunn når det eventuelt trekkes inn i en kommunal plan.

4.1 Kommunale boliger

Alle kommuner vi har vært i kontakt med har en viss mengde kommunale boliger. Disse er gjerne forvaltet gjennom en eller flere stiftelser eller eiendomsselskaper.

Brukergrupper

I hovedsak ser vi at kommunene har fire prioriterte grupper for kommunal bolig.

Disse er trygdede med og uten særlige omsorgsbehov, sosialt vanskeligstilte og flyktninger. I tillegg kommer rusmiddelmissbrukere, psykiatrispasienter og psykisk utviklingshemmede, som i stor grad kan ha behov for særskilt tilrettelagte boformer. I tillegg har en del kommuner fortsatt personalboliger. Vi vil ikke legge særlig vekt på disse her, men noterer at det i enkelte kommuner kan være aktuelt å bruke av disse til vanskeligstilte, for eksempel når det trengs en større familiebolig.

Prinsipper for prissetting

I rundskrivet "En solidarisk boligpolitikk" (KRD 2001) retter Kommunal- og regionaldepartementet en sterk anbefaling til kommunene om å synliggjøre og bevisstgjøre kostnadene knyttet til den kommunale boligmassen ved å innføre kostnadsdekkende husleier. Heller enn å subsidiere husleiene på generell basis anbefales det å kanalisere eventuelle midler gjennom kommunal bostøtte som kan målrettes gjennom behovsprøving. Særlig blir dette anbefalt for kommuner med høyt bokostnadsnivå. I en veileder fra 2005 (KRD 2005a) konstaterer departementet at kommunene i økende grad bruker markedsleie eller kostnadsdekkende leie i sine utleieboliger.

Husleiene i de kommunale boligene er i de fleste av våre case bestemt som gjengs leie med oppregulering i henhold til konsumprisindeksen eller som kostnadsdekkende. Noen steder kombineres disse to prinsippene slik at nye boliger prises i henholdt til kostnadene mens eksisterende boligmasse beholder en fastsatt gjengs leie. Det er ikke uvanlig at overgang til gjengs eller kostnadsdekkende leie innebærer et betydelig prishopp, og flere av casekommunene har innført kommunal bostøtte i forbindelse med dette. Noen kommuner opprettholder fortsatt bevisst et subsidiert leienivå i hele eller deler av den kommunale boligmassen, men i noen av disse er det prosesser i gang for å "modernisere" leieprisene.

I forhold til statlig bostøtte er prinsippene for leiefastsettelse betydningsfulle fordi den nominelle husleien ligger til grunn for beregningen. Dersom kommunen yter et bidrag i form av at husleien i utgangspunktet subsidieres, vil det være et relativt lavt husleiebeløp som inngår i beregningsgrunnlaget for beboerens bostøtte. Dersom det derimot settes en kostnadsdekkende nominell husleie vil beboeren kunne søke statlig bostøtte i henhold til denne, uavhengig av om større

eller mindre deler av leien refunderes av kommunen i form av kommunal bostøtte. Slik kan det utløses en høyere bostøtte fra Husbanken.

Som det framgår i neste avsnitt, er de fleste kommunale bostøtteordningene vi har sett samordnet med Husbankens bostøtte slik at de garanterer brukeren en viss ytelse inklusive Husbankbostøtten. Dermed vil den bostøtten som oppnås gå direkte til fradrag i den kommunale ytelsen. Et tilleggsmoment er at en mer formell kommunal bostøtteordning kan gjøre det lettere å differensiere det kommunale bidraget i forhold til trekk ved den enkelte beboer eller husholdning, for eksempel gjennom behovsprøving på basis av inntekt og formue.

Ekstrem tilpassing



Det ligger til en viss grad i forutsetningene for bostøtten og den utviklingen den har gjennomgått de senere årene, at kommuner så vel som individuelle bostøttesøkere skal tilpasse seg til reglene. De senere årene har det forekommet eksempler på en ekstrem grad av slik tilpassing, i det kommuner har omorganisert sykehjemsplasser til å bli omsorgsboliger med heldøgntjenester. Dermed kan beboerne søke om bostøtte.

Eksempelet ved siden av gjelder Austevoll kommune i Hordaland (som ikke er et av våre case). Til Bergens

Tidende sier kommunens helse- og sosialsjef at tilbudet til beboerne i realiteten er det samme, men kostnadene veltes i større grad over på staten. Løsningen er omdiskutert men ikke vurdert å være i strid med bostøttereglene. Likevel har blant andre fylkesmannen i Hordaland

engasjert seg i diskusjonen og bedt om bedre finansieringsordninger for sykehjem for å hindre denne typen økonomisk motiverte omlegginger.

Administrativ avstand mellom boligforvaltning og bostøttee arbeidet

Som nevnt synes det ut fra våre case å være en vanlig modell at kommunale boliger forvaltes eiendomsmessig av en egen boligstiftelse som er skilt ut fra kommuneforvaltningen, eller eventuelt av en bygg- og eiendomsenhet innenfor kommuneadministrasjonen. Bare i et par av casekommunene ser vi at kommunale boliger for ulike brukergrupper disponeres og forvaltes av de enhetene som har ansvar for de øvrige tjenestene til disse gruppene. Selv om den eiendomsmessige forvaltningen er samlet i en stiftelse eller driftsenhet, kan imidlertid disponeringen av boliger til nye søkere like gjerne være plassert et annet sted. Det kan være i en boligavdeling der dette finnes, i sosialtjenesten eller i en generell bestillerenhet innenfor helse og omsorg. Vi ser imidlertid også mange eksempler på at tildelingen av boliger foregår i jevnlig møter mellom representanter for ulike tjenestoområder og eventuelt eiendomsmessig boligforvalter. De kommunene som gjør dette, oppnår gjerne en fleksibel utnyttelse av boligmassen, der de ikke er tvunget til å opprettholde permanente skiller mellom ulike brukskategorier lengre enn det boligenes fysiske utforming eller særskilte tilretteleggingstiltak dikterer.

I forhold til kommunens utnyttelse av bostøtteordningen vil det først og fremst være graden av kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike involverte enhetene som har betydning. I de fleste kommuner vil en stor andel av de kommunale leietakerne være berettiget til bostøtte, enten som vanskeligstilte hushold med barn, som trygdemottakere eller som mottakere av midlertidige ytelser som kan gi rett til støtte. Høy bevissthet om bostøtte blant dem som tildeler boliger (eller gode og vel etablerte rutiner) kan for det ene bidra til å sikre at nye beboere søker bostøtte. For det andre kan det være nødvendig med en viss kunnskap om bostøtteregelveverket ved valg av bosettingsløsning, i sær ved avveining mellom private og offentlige utleieboliger.

4.2 Kommunal bostøtte

I følge Kostra har et antall varierende mellom 30 og 36 kommuner hatt kommunal bostøtteordning i årene 2001 – 2005. Ved utvalg av kommuner til denne studien har vi lagt spesiell vekt på å få med kommuner med kommunal bostøtteordning, for å få et innblikk i

hvordan disse er utformet og relatert til Husbankens bostøtte. Vi har i vårt materiale åtte kommuner som har en kommunal bostøtteordning i drift, og én som planlegger å innføre det.

Tabell 4.1 gir en samlet oversikt over de kommunale bostøtteordningene.

Kommunal bostøtte i Oslo

Oslo kommune har to lokale bostøtte- eller botilskuddsordninger; KBT (Kommunalt boligtilskudd) og BKB (Bostøtte for beboere i kommunale boliger). KBT henvender seg til alders-, uføre- og etterlattepensjonister, og er ikke begrenset til kommunale boliger. Tilskuddet beregnes ut fra netto boutgifter etter fradrag av eventuell statlig bostøtte. Ordningen gir en viss tilleggsytelse til dem som mottar statlig bostøtte, og kan dessuten gi støtte til søkere som ikke får statlig bostøtte på grunn av bostøttens krav til areal eller finansiering. BKB gjelder for alle typer beboere i bestemte kommunale boliger, i praksis de boligene som ble forvaltet av Oslo Kommunale Boligbedrift fram til opprettelsen av Boligbygg Oslo KF i 2004. Denne bostøtten beregnes på en liknende måte som Husbankens, ut fra faktiske boutgifter og en inntektsavhengig egenandel. BKB vil gi en tilleggsytelse til dem som mottar Husbankens bostøtte, og kan også gis til søkere som ikke har barn eller slike ytelser som kvalifiserer til Husbankens bostøtte.

For begge ordningene i Oslo kreves det at søkeren også søker Husbankens bostøtte. Ingen kan motta støtte over begge ordningene, og søkeren kan selv velge ordning, eller la kommunen velge den som faller gunstigst ut. KBT utbetales sammen med trygden, mens BKB og eventuell statlig bostøtte trekkes direkte av fra husleiene.

Kommunale bostøtteordninger i andre kommuner

Vi kan dele de kommunale bostøtteordningene vi har funnet i to hovedgrupper. For det ene er det de ordningene som følger Husbankens bostøtte fullstendig når det gjelder hvem som får bostøtte, men som på en eller annen måte utvider ytelsen fra Husbanken. Vi har to eksempler på dette. For det andre finnes flere eksempler på ordninger som setter egne regler for hvem som skal få kommunal bostøtte og hvor stor denne eventuelt skal være. Her blir den statlige bostøtten ett av flere elementer i den økonomiske situasjonen som vurderes, og det kan velges ulike modeller for samordning.

Tilleggsytelser til Husbankens bostøtte

En hovedgruppe omfatter forholdsvis enkelt definerte ordninger som tar utgangspunkt i Husbankens bostøtte og den behovsprøvingen som ligger der. Vi så to eksempler på slike ordninger. Den ene kommunen ga opprinnelig en tilleggsytelse tilsvarende 1/8 av Husbankens bostøtte til alle beboere i kommunale boliger som fikk bostøtte fra Husbanken. I og med at Husbankens bostøtte for kommunale boliger utgjør 80 % av differansen mellom godkjent boutgift og rimelig boutgift, fikk mottakerne i denne kommunen dermed i praksis en dekning på 90 %. Kommunen hadde et par ganger justert størrelsen på tilleggsytelsen, og det er nå vedtatt at ordningen skal avvikles helt i løpet av 2007.

Den andre kommunen som tok utgangspunkt i behovsprøvingen i den statlige bostøtten, så behov for å kompensere for boutgifter over taket i Husbankens bostøtte. Når vedtakene kom fra Husbanken, regnet kommunen ut hvor stor andel bostøtten utgjorde av de boutgiftene som var under taket. Så ga de selv en tilleggsytelse som utgjorde samme brøk av den delen av husstandens boutgifter som oversteg taket. Ordningen omfattet en del nye bo- og servicesentre med særlig høye boutgifter.

Tabell 4.1 *Oversikt over kommunale bostøtteordninger*

	Enkel tilleggsordning 1	Enkel tilleggsordning 2	Selvstendig ommunal bostøtte 1	Selvstendig ommunal bostøtte 2	Selvstendig ommunal bostøtte 3	Selvstendig ommunal bostøtte 4	KBT, Oslo	BKB, Oslo
Prinsipp	Øke husbankens dekningsprosent	Dekke ut over Husbankens boutgiftstak med samme andel som bostøtten utgjør under taket	Subsidiere private omsorgsboliger ned til samme pris som offentlige	Dekke husleie som overstiger inntektsavhengig egenandel	Garantere minste disponibel inntekt etter boutgifter og statlig bostøtte	Garantere minste disponibel inntekt etter boutgifter og statlig bostøtte	Dekke en inntektsavhengig andel av boutgifter som overstiger 15 % av inntekten	Dekke 90 % av boutgifter som overstiger en inntektsavhengig egenandel
Behovsprøving	Samme som i statlig bostøtte	Samme som i statlig bostøtte	Ingen	Beregning ut fra inntekt og boutgifter	Beregning ut fra inntekt og boutgifter	Beregning ut fra inntekt og boutgifter	Beregning ut fra inntekt og boutgifter	Beregning ut fra inntekt og boutgifter
Samordning med Husbankens bostøtte	Beregnes på basis av Husbankens beregning	Statlig bostøtte stipuleres for beregning. Begge ytelser dekkes i ventetiden.	Slår inn når husleien overstiger Husbankens bostøttetak	Statlig bostøtte trekkes fra i beregningen	Statlig bostøtte stipuleres og tilsvarende dekkes i ventetiden.	Statlig bostøtte trekkes fra boutgiftene før beregning	Statlig bostøtte trekkes fra boutgiftene før beregning	Statlig bostøtte trekkes fra boutgiftene før beregning
Utbetaling				Transport i statlig bostøtte, redusert husleie	Transport i statlig bostøtte, redusert husleie	Transport i statlig bostøtte, redusert husleie	Utbetales sammen med pensjon	Reduksjon i husleie

NIBR-rapport: 2007:4

	Enkel tilleggsordning 1	Enkel tilleggsordning 2	Selvstendig kommunal bostøtte 1	Selvstendig kommunal bostøtte 2	Selvstendig kommunal bostøtte 3	Selvstendig kommunal bostøtte 4	KBT, Oslo	BKB, Oslo
Målgrupper	Beboere i aktuelle boliger	Pensjonister og trygdede permanent bosatt i aktuelle boliger	Pensjonister og trygdede som bor i aktuelle boliger	Alders- og uførepensjonister og personer under attføring	Beboere i aktuelle boliger	Pensjonister og trygdede permanent bosatt i aktuelle boliger	Pensjonister og trygdede permanent bosatt i aktuelle boliger	Beboere med rett til å leie kommunal bolig for vanskeligstilte
Aktuelle boliger	Kommunalt eide boliger	Kommunalt eide trygde- og omsorgsboliger	Privat eide omsorgsboliger	Kommunale trygde- og omsorgsboliger, andre etter avtale	Alle kommunale utleieboliger	Kommunalt eide trygde- og omsorgsboliger	Selvstendige boliger i Oslo	Boliger som var forvaltet av Boligbygg KF og fikk gjengs leie 1.1.2004
Regler om formue	Ingen	Formue over 50 000 stopper dekning i påvente av statlig støtte	Ingen	2 år karantene etter overdragelse av egen bolig	Ingen	Ingen	Ingen	Som Husbankens

Bostøtteordninger med selvstendig behovsprøving

De øvrige bostøtteordningene hadde i en eller annen forstand egne regler for behovsprøving. Den enkleste av dem tilpasset ikke ytelsen til beboerens inntekt, men var primært avhengig av husleien. Den gjaldt bare for privateide omsorgsboliger, og trådte i kraft dersom husleien der var høyere enn boutgiftstaket i bostøtteordningen. I så fall ville den kommunale bostøtten dekke differansen mellom leien i den private omsorgsboligen og en tilsvarende kommunalt eid bolig.

En annen ordning la til grunn at beboere i trygde- og omsorgsboliger ikke skulle betale mer enn en viss sum i leie. Denne maksimale leien var avhengig av husstandens inntekt, og den kommunale bostøtten utgjorde resten av boligens egentlige leiepris. Ordningen omfattet primært kommunale trygde- og omsorgsboliger, og ble avregnet som reduksjon i den husleien som ble skrevet ut.

De siste to ordningene tok som utgangspunkt for behovsprøvingen at beboeren skulle sitte igjen med en viss minstesum etter at statlig bostøtte var mottatt og husleien betalt. Husleien ble så subsidiert så mye som det var nødvendig for å oppnå dette. Ytelsene etter disse ordningene ble også trukket direkte av på husleien. Samtidig ble det tatt transport i den statlige bostøtten, så denne også var trukket fra i det beløpet beboeren måtte betale. I den ene kommunen gjaldt ordningen alle beboere i kommunale boliger. Der praktiserte de også at den kommunale bostøtten dekket opp for den statlige bostøtten i perioden fra statlig bostøtte var søkt og fram til pengene ble utbetalt. I den andre kommunen var ordningen begrenset til kommunalt eide trygde- og/eller omsorgsboliger.

De kommunale bostøtteordningene vi har sett i vårt materiale henvender seg i hovedsak til alders- uføre- og etterlattepensjonister, mens tre av ordningene også omfatter andre beboere i kommunale boliger. Én av ordningene vi har nevnt ovenfor omfatter privateide omsorgsboliger, og Oslos KBT kan dekke boutgifter til boliger i et åpent marked. De andre ordningene henvender seg til kommunalt eide boliger, først og fremst trygde- og omsorgsboliger. Den kommunale bostøtten samordnes gjerne med Husbankens bostøtte ved at Husbankbostøtten utbetales til kommunen og det samlede støttebeløpet trekkes fra husleien før fakturering til beboeren.

4.3 Startlån og tilskudd til etablering

Startlån gis fra Husbanken til kommunene for videre utlån til personer som har vanskeligheter med å etablere seg på boligmarkedet. Lånet gis på rentevilkår som fastsettes av Stortinget, og kommunen kan kreve noe høyere rente ved videreutlån. Risikoen ved mislighold av videreutlånte startlån deles mellom kommunen og staten. I forhold til bostøtte er det interessant hvorvidt de to ordningene kan virke sammen slik at en nøktern boliginvestering (del)finansieres med startlån og eventuelt tilskudd til etablering, og at bostøtten senere bidrar til at lånet kan betjenes.

Langt de fleste kommuner i studien gjør aktiv bruk av startlån og boligtilskudd til etablering. Våre data gir imidlertid ikke noe detaljert bilde av hvilke grupper som prioriteres. På landsbasis ble i følge Husbankens statistikk ett av fire startlån 1. halvår 2006 gitt som toppfinansiering ved siden av et banklån. Omkring halvparten av lånene ble gitt til førstegangs etablering uten ytterligere kvalifiserende kriterier. (Slike tilleggs-kriterier kan for eksempel være funksjons-hemming eller særlig vanskelig økonomi.)

Ved tildeling av lån er låntakerens evne til å betjene renter og avdrag nødvendigvis ett av de viktigste kriteriene. Da kreves det en viss påregnelig inntekt. Husbankens veiledninger vedrørende startlån viser til standardbudsjettene fra Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) i denne vurderingen (Borgeraas og Øybø 2003, SIFO (løpende)). Mange kommuner bruker dette som utgangspunkt. Særlig for husstander med mange medlemmer innebærer dette at søkerne trenger inntekter som er forholdsvis høye i forhold til det nivået bostøtteordningen tillater. Flere av casekommunene tar konsekvensen av dette og sammenligner med lavere satser enn SIFO-budsjettene. Enkelte viser til Barne- og likestillingsdepartementets veiledende livsoppholdssatser for gjeldsordninger (Barne- og likestillings-departementet 2006), som tar utgangspunkt i 85 % av minstepensjon og dermed ligger noe lavere enn SIFO's tall. Andre igjen tar utgangspunkt i den enda lavere normen for sosialhjelp til livsopphold (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2005). Flere viser imidlertid til at de skal sette opp et budsjett som søkeren forutsetningsvis skal leve med i mange år framover. Det gir andre krav til restbudsjett enn hva man kan leve med til livsopphold gjennom en kort periode. De fleste saksbehandlerne understreker også at de ikke følger noen standard slavisk, men bruker et konkret skjønn. Det vil likevel ofte være slik at de som har tilstrekkelig inntekt til at startlån kan være aktuelt, har for høy inntekt til at de kan få bostøtte. Særlig gjelder

dette husstander med barn og flere voksne. Både anbefalte sosialhjelpsnormer og SIFO's standardbudsjett øker mer ved økende husstandsstørrelse enn grensene for bostøtte.

Tabell 4.2 viser hva de ovenfor nevnte satsene innebærer i kroner per måned for ulike husholdstyper. Til sammenlikning har vi under fire ulike forutsetninger beregnet hva bostøttesøkere maksimalt kan sitte igjen med som disponibel inntekt per måned når skatt, boutgifter og eventuell bostøtte er medregnet. Vi har først tatt utgangspunkt i søkere som har boutgifter tilsvarende boutgiftstaket. Høyere boutgifter enn dette vil ikke utløse høyere bostøtte. I første eksempel er bruttoinntekten så høy at husstandene akkurat ikke får bostøtte. I andre eksempel er boutgiftene de samme som i raden over, men vi forutsetter at bruttoinntekten er 10 000 kroner per år lavere enn i første eksempel. Disse husstandene vil kunne motta noe bostøtte. I tredje eksempel har vi forutsatt at boutgiftene er bare halvparten av boutgiftstaket og at bruttoinntekten er slik at husstanden akkurat ikke får bostøtte. Eksempel 4 tar utgangspunkt i samme boutgift som eksempel 3 kombinert med en bruttoinntekt som ligger 10 000 kroner per år lavere enn inntekten i eksempel 3.

Beregningene tar utgangspunkt i boutgiftstak som gjelder for Oslo. Boutgiftstaket er lavere alle andre steder. Dermed vil inntektsgrensen også være lavere. Hushold som har maksimale boutgifter og inntekt som gjør at de akkurat ikke får bostøtte, vil følgelig ha mindre igjen andre steder enn i Oslo. Ved beregning av skatt har vi regnet med at alle boutgifter er fradragsberettigete renter. Dette er åpenbart urealistisk, men for et hushold som tar opp startlån, er det trolig at renter vil utgjøre en betydelig del av boutgiftene. Uten noen rentefradrag eller andre fradrag i alminnelig inntekt, vil skatten for eksempelhusholdene kunne utgjøre så mye som 2 000 – 3 000 kroner per måned. Når vi har latt hele boutgiften gå til fradrag er det for å sikre at vi ikke anslår disponibel inntekt for lavt. På denne måten er de fire eksemplene å betrakte som ”best case”.

Tabell 4.2 *Forbruk etter skatt og boutgifter for ulike husholdstyper, i henhold til noen normer, og beregnet ut fra "best case" for noen hushold som har inntekter og boutgifter nær grensene i bostøttesystemet. Kroner pr. måned.*

		Enslig mann m. pensjon	Enslig mor, ett barn 4 – 6 år	Barnefamilie, 2 voksne + 2 barn	Barnefamilie, 2 voksne + 3 barn
	Veiledende satser for sosialhjelp til livsopphold	4 270	6 430	11 890	12 520
	SIFO's standardbudsjett til forbruk, uten bil / barnehage	6 475	9 425	14 862	17 307
	Fullt SIFO standardbudsjett til forbruk, med bil og barnehage	8 495	13 445	20 282	25 187
	Veiledende satser til livsoppholds ved gjeldsordninger, basert på 85 % av minstepensjon	7 989	10 289	19 722	21 002
Eksempler fra Oslo:					
1	Disponibel inntekt ved maksimal boutgift og bruttoinntekt som så vidt overstiger inntektsgrense	9 167	14 707 *	12 523**	13 941**
2	Disponibel inntekt inkl. bostøtte ved maksimal boutgift og bruttoinntekt 10 000 under inntektsgrense	8 915	14 549 *	12 423**	13 901**
3	Disponibel inntekt ved 50 % av maksimal boutgift og bruttoinntekt som så vidt overstiger inntektsgrense	8 583	14 062 *	12 148**	13 848**
4	Disponibel inntekt inkl. bostøtte ved 50 % av maksimal boutgift og bruttoinntekt 10 000 under tilhørende inntektsgrense	8 417	13 747 *	11 859**	13 622**

* Her er regnet med utvidet barnetrygd og stønad til barnetilsyn, men ikke eventuelle bidrag.

** Her er regnet med barnetrygd

Inntektsforskjellen mellom eksempel 1 og 2 og mellom eksempel 3 og 4 utgjør 833 kroner brutto per måned. Som vi ser kompenseres bostøtten for det meste av dette. Videre ser vi at med de forutsetningene vi har gjort, får både en enslig pensjonist og en enslig forsørger en økonomi som er sammenliknbar med tallene fra SIFO's standardbudsjett. For de to barnefamiliene i eksempelet er disponibel inntekt etter skatt, boutgifter og bostøtte derimot langt lavere enn SIFO-budsjettet, og mer på nivå med veiledende satser for sosialhjelp til livsopphold.

Det er ikke sikkert utgiftene forbundet med et startlån vil være så høye som opp mot boutgiftstaket. Eksempel 3 og 4 illustrerer imidlertid at med lavere boutgifter kreves det også lavere inntekt for å få bostøtte, og det en husholdning som er akkurat på grensen sitter igjen med, vil derfor være mindre. Ut fra dette ser vi at for barnefamilier med flere voksne er grensene i bostøttesystemet i praksis så lave at de som kan motta bostøtte har til dels betydelig svakere økonomi enn det både SIFO's standardbudsjett og gjeldsordningsnormen foreskriver. I den grad kommunene krever en slik økonomi for å tildele startlån, henvender denne ordningen seg derfor til et annet inntektssegment blant barnefamiliene enn bostøtteordningen gjør. Dersom kommunen nøyer seg med å kreve at de skal sitte igjen med like mye som sosialhjelpsnormen etter boutgiftene, kan det tenkes at noen hushold som mottar bostøtte kan godkjennes for startlån, men det er ikke mye å gå på. For enslige og en enslig forsørger med ett barn er marginene noe større.

Kommunene bekrefter at bostøtte kan komme inn som et element i "tiltaks pakker" der en egnet bolig anskaffes ved hjelp av startlån og eventuelt tilskudd, mens bostøtte bidrar til å sette husholdningen i stand til å betjene lånet. Men tallene ovenfor viser at dette i liten grad gjelder barnefamilier med flere voksne. En av våre informanter uttrykker det nokså bastant slik:

Har du råd til å ta opp lån, da har du ikke krav på bostøtte
– hvis ikke du er uføretrygdet.

4.4 Sosialhjelp

Kommunens plikt til å yte nødvendig hjelp etter lov om sosial omsorg er det ytterste sikkerhetsnettet for alle vanskeligstilte. For kommunene blir dette alltid en aktuell problemstilling, og en vesentlig motivasjon til å sørge for at de som mottar eller står i fare for å trenge sosialhjelp, utnytter de mulighetene de måtte ha i bostøttesystemet. I forhold til sosialtjenesteloven er bostøtten en av de rettighetene som kan komme inn bildet når det vurderes om en person har krav på økonomisk sosialhjelp (Sosialtjenesteloven § 5-1).

Flere av våre informanter ser en utfordring i å holde sosialkontorene oppmerksomme og oppdatert på bostøtte. Det handler først og fremst om at spørsmålet om å søke bostøtte kommer naturlig inn på et tidlig tidspunkt i arbeidet med en sak slik at klienten etter hvert kan motta den støtten vedkommende måtte ha krav på. For det andre handler det om å vedlikeholde sosialkuratorernes kunnskap om hvem som kan få

bostøtte, hvilken størrelsesorden den kan antas å ha og ikke minst når den kan tenkes å bli utbetalt, for å sikre realistiske forventninger til bostøtten i arbeidet med klienten. Dette siste må antas å ha vært utfordrende i de senere årene, hvor både avgrensning av målgrupper og utmåling har vært gjenstand for stadig endring.

Slik systemet fungerer i dag er bostøtten en langsom rettighet å utløse. Ordningen med faste situasjonsdatoer, tre søknadsfrister per år og etterskuddsvis utbetaling innebærer at det går mellom 3 og 8 måneder fra det søkes om bostøtte til første utbetaling kommer³. Dermed vil en person som kommer i akutte økonomiske vanskeligheter, for eksempel ved arbeidsledighet, ikke nødvendigvis kunne få utbetalt bostøtte på kort sikt. Det samme gjelder dersom økonomien endrer seg som følge av at husstanden flytter inn i en annen bolig der boutgiftene kanskje er vesentlig høyere enn tidligere. Reglene forutsetter at søker på situasjonsdato både skal være fysisk bosatt og registrert i folke-registeret i den boligen det søkes bostøtte for. Utbetalingene starter tidligst fire måneder etter situasjonsdato, og hvis en flytter inn kort etter en situasjonsdato vil man måtte vente til neste termin fire måneder senere før en kan søke. For kommunenes bostøttesaksbehandlere er disse problemstillingene godt kjent, særlig i forbindelse med pensjonister som flytter inn i trygde- eller omsorgsbolig der kommunen selv krever gjengs eller kostnadsdekkende leie.

Dersom en husstand kommer i den situasjonen at de er avhengig av bostøtte for å betale boutgiftene, men først vil kunne få den utbetalt etter en tid, vil det ofte være snakk om at kommunen må bidra for å løse det akutte problemet. Der det finnes en kommunal bostøtteordning, vil denne gjerne kunne dekke slike gap, ellers vil løsningen ofte innebære bruk av sosialhjelpsmidler. I begge tilfelle vil det være to alternative måter å se slike utbetalinger på. Det ene alternativet er å betrakte som endelige ytelser fra kommunen for det tidsrommet der bostøtteordningen ikke gir noen utbetaling, som eventuelt opphører eller reduseres når husstanden begynner å motta bostøtte. Husbankloven åpner imidlertid for at ytelser fra kommunen i en periode som det er søkt bostøtte for også kan ansees som forskudd på denne bostøtten. I så fall kan kommunen kreve søkerens bostøtte utbetalt til seg og avregne beløpet mot de kommunale ytelsene som er gitt. Eventuelt restbeløp skal deretter utbetales til søkeren. Det er dette som kalles å ta transport i bostøtten. En hensikt med å gjøre dette kan være å gi kommunen en dekning av utgiftene for den ene perioden. Dersom husstandens situasjon er den samme neste termin, vil imidlertid

³ Se avsnitt 1.3 for en nærmere beskrivelse av terminer, situasjonsdatoer og utbetalingstidspunkter.

problemet også være det samme; bostøtte for forrige termin er gått til kommunen som refusjon og bostøtten for inneværende termin kommer først når terminen er over. Dermed blir behovet for forskuttering fra kommunen det samme.

På denne bakgrunn gir enkelte av våre informanter uttrykk for at det ikke har noen hensikt å ta transport, det bare fører til at beløp som egentlig kommer andre steder fra, må bokføres som sosialhjelps-utbetalinger. Andre finner det imidlertid hensiktsmessig å kanalisere bostøtten gjennom kommunen på denne måten, særlig i forhold til beboere i kommunale boliger. Flere av de kommunale bostøtteordningene vi har sett på forutsetter at søkeren må undertegne transporterklæring samtidig som de søker kommunal bostøtte. Kommunal og statlig bostøtte avregnes så samlet mot husleien før beboeren kreves for restleien. Dette gjør det enklere for beboeren, og gir kommunene en større sikkerhet for husleieinnbetalingen.

En annen grunn til å benytte transport, er knyttet til hvordan bostøtten utmåles. En husstand som opplever en vesentlig nedgang i inntekten, kan tenkes å få behov for både bostøtte og sosialhjelp eller andre ytelser fra kommunen i mellomtiden. Når inntekten er endret vil den ett eller to år gamle likningsinntekten som vanligvis ligger til grunn for bostøtteberegningen ofte være feil. Det må da beregnes en mest mulig riktig bruttoinntekt for den perioden det søkes om bostøtte for. I denne inntekten skal også eventuell sosialhjelp i utgangspunktet inngå. Dersom imidlertid sosialhjelpen er å betrakte som et forskudd på bostøtten, og bostøtten utbetales til kommunen som refusjon av forskuddet, da skal sosialhjelpen ikke regnes med i inntekten. Dermed vil bostøttemottakere som også mottar sosialhjelp kunne få utmålt en vesentlig større bostøtte så lenge den utbetales til kommunen istedenfor til søkeren selv. Dette kan synes å stimulere i feil retning i den grad det er en aktuell målsetning å gjøre klienten mer selvstendig og i stand til å forvalte egne midler. Situasjonen vil imidlertid være forbigående. Dersom klienten ikke får en bedring av økonomien, vil likningsinntekten, der eventuell sosialhjelp ikke inngår, etter ett til to år gjenspeile husstandens faktiske økonomiske forhold. I så fall vil det være den som skal ligge til grunn for bostøtteberegningen, og problemstillingen bortfaller.

En tredje situasjon der transport av bostøtte brukes, er i tilfelle der sosialklienter viser liten evne til å disponere over egne midler, slik at det av den grunn er hensiktsmessig at sosialkontoret mottar bostøtten og avregner denne mot klientens boutgifter.

5 Arbeidet med bostøtten i kommunene

5.1 Gangen i kommunenes saksbehandling

Vi så i kapittel 3 at det finnes noen ulike måter å organisere bostøttearbeidet på. Elementene i saksbehandlingsprosessen er imidlertid i hovedsak de samme over alt. Forskjellen fra kommune til kommune ligger tilsynelatende mest i omfanget av kontakt med søkerne og oppfølging av søknadene.

Saksbehandlingsprosessen

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

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

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

Mottak av søknadene

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

Oppfølging av søknadene

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

Imidlertid ser vi mange eksempler på at saksbehandlere velger å gå vesentlig mer aktivt til verks når det foreligger mangelfulle søknader enn dette. Enkelte kommuner sender ufullstendige søknader tilbake med beskjed om hva som mangler, i hvert fall, som en av informantene sa, ”- hvis vi vet det er oppgående folk”. I første omgang vil mange kommuner likevel ta kontakt med søkeren per telefon for å påpeke hva som mangler. For en del vil dette være tilstrekkelig til at søkeren kommer fram med det som behøves. Det er likevel ikke slik hver gang, og en del saksbehandlere forteller at de kan ringe og mase flere ganger, med eller uten resultat. Det er også tilsynelatende vanlig at saksbehandlere tar kontakt med trygdekontor, arbeidskontor bank og andre på søkerens vegne i håp om å få dokumentert en søknad tilstrekkelig. Lykkes det ikke, går det slik som beskrevet ovenfor, og søkeren får enda en ny sjanse til å dokumentere seg når Husbanken sender ut sine forhåndsmeldinger om avslag.

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

5.2 utfordringer knyttet til saksbehandlingssituasjonen

Språkproblemer

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

Saksbehandlers ansvar

Nettopp slike situasjoner som nevnt ovenfor danner noe av bakteppet for at enkelte saksbehandlere føler at de blir pålagt et urimelig ansvar.

Med eller uten språkproblemer inneholder både søknadsskjema og regelverk språkbruk som mange søkere har vanskeligheter med å forholde seg til. Den kommunale saksbehandlerens rolle blir å formidle mellom et lett uforståelig system og en bruker som ikke nødvendigvis har full oversikt over sine egne forhold. Sjansen for at feil oppstår i en slik situasjon er neppe ubetydelig. Om det skjer, føler noen saksbehandlerne lett at de står personlig ansvarlige. Det er de som har fylt ut skjemaet og gått god for informasjonen, og det er de som eventuelt har gitt søkeren tillit til at søknaden er i orden. Enkelte opplever dette så sterkt at de ser det som en grunnleggende innvending til hele regimet med kommunal saksbehandling av søknader som likevel i siste instans går til Husbanken for avgjørelse. En annen informant forholder seg til dette ved å legge inn den informasjonen som kommer fra søkeren relativt ukritisk, i tillit til at det i alle fall blir kontrollert grundigere i Husbanken senere. Flere andre uttrykker at det er betryggende at Husbanken styrer det hele, i tilfelle de gjør en feil.

Vanskelig regelverk kan påvirke saksbehandlerens arbeidsmiljø

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

Risikoen for slike konflikter med brukerne blir desto større hvis regelverket er vanskelig å forstå eller framstår som urimelig. Det blir i siste instans et spørsmål om legitimiteten til systemet. Det synes som særlig enkelte bestemmelser knyttet til krav til boligen kan være problematiske i denne sammenheng, først og fremst ved det at noen husstander skal møte andre krav til boligen enn andre (Se avsnitt 1.3).

Elektroniske søknader skaper merarbeid

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

Disse erfaringene synes hittil å være nokså ensartet. Først og fremst er det problemer med dokumentasjonen. Det er ikke noen mulighet til å levere dokumentasjon for søknadsopplysningene gjennom Altinn. Derfor må søkerne sende dette til bostøttekontoret i kommunen. Dette synes i svært liten grad å skje, slik at saksbehandlerne må ta kontakt med praktisk talt alle som søker elektronisk for å etterspørre dokumentasjon, og eventuelt mase på dem flere ganger for å få dette. Videre viser saksbehandlerne til at de som søker hjemmefra ikke får noen veiledning i utfyllingen. Dette kan føre til at det oppstår misforståelser knyttet til hvilke opplysninger som er relevante å fylle ut, og trolig også knyttet til definisjon av enkelte begreper. Saksbehandlere som har tatt fram slike søknader for å kontrollere dem, konstaterer at det har vært mye feil i disse skjemaene.

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

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

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

Hjemmel til å hente inn opplysninger

Som det framgår av case-beskrivelsene, holder bostøttesaksbehandlerne et høyt servicenivå, og kan om nødvendig henvende seg til banker, Arbeids- og velferdsetaten NAV og andre for å hente inn opplysninger som trengs i søknaden, og som det viser seg vanskelig å få fra søker direkte. Det er imidlertid visse formelle problemer knyttet til dette, ettersom fullmakten som søker gir ved undertegning av søknadsskjemaet ikke omfatter disse kildene. Det nevnes i søknadsskjemaet en rekke datakilder, som er dem Husbanken kontrollerer ved maskinell samkjøring av registre. Erklæringen synes imidlertid ikke å gi kommunen fullmakt til å innhente alle de opplysningene som det i praksis forekommer at de samler inn. Dette blir dermed mer avhengig av velvilje hos leverandørene av opplysninger, og kan være problematisk i forhold til deres taushetsplikt.

Oppsøkende virksomhet er ønsket men nedprioritert

Som nevnt i kapittel 3 mener de fleste saksbehandlerne at de har den tiden til bostøttearbeid som de behøver, og at de gjør det som trengs. Likevel gir flere uttrykk for at de kunne tenkt seg å være mer aktive utad. De tenker da i første rekke på pensjonistforeninger og dagsentre. Den generelle oppfatningen blant saksbehandlerne synes å være at det først og fremst er blant eldre det kan finnes mulige bostøttesøkere som ikke kjenner til ordningen. Volumet av slik utadrettet virksomhet synes å være lite, de som nevner konkrete eksempler forteller gjerne om virksomhet som foregikk for noen år siden, gjerne på et tidspunkt da de hadde høyere bemanning på bostøtteområdet.

Skjønn i saksbehandlingen

Bostøtten er i utgangspunktet en helt regelstyrt ordning, der det ikke er lagt inn rom for skjønnsvurderinger. Slik oppfattes den å være av saksbehandlerne, og slik bør den etter deres syn fortsette å være. Likevel kommer en viss grad av skjønn inn i bildet noen steder, når det er snakk om å anvende reglene på konkrete forhold, eller å bedømme forventninger. Det er særlig på tre punkter skjønn synes å ha en viss plass:

Vurdering av areal i små leiligheter

Vurdering av kommunens delaktighet i etablering av leieforhold

Vurdering av framtidsutsikter for sosialklienter

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

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

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

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

Lang ventetid før første utbetaling

I avsnitt 4.4 diskuterer vi noen konsekvenser av dagens system med tre årlige søketidspunkter. Regjeringen signaliserte i forslaget til statsbudsjett for 2007 at dette skal mykes opp og at søknader skal kunne behandles hver måned. Mange saksbehandlere påpeker uheldige konsekvenser av dagens system, særlig ved etablering i ny dyr bolig der bostøtten er et viktig element i beboerens samlede økonomi og sosialhjelp kan være nødvendig i påvente av at bostøtten skal kunne utbetales. Samtidig nærer flere bekymring for hva en endring til månedlig søknadsbehandling kan få å si i form av merarbeid, særlig knyttet til økt antall henvendelser fra eksisterende mottakere.

6 Vurderinger av Husbankens virksomhet

Godt faglig samarbeid med regionkontorene

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

Misvisende publikumsinformasjon

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

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

Sett opp mot den reelle inntektsgrensen, som for de fleste husholdsgrupper ligger godt under 250 000 kroner per år, opplever flere av våre informanter at dette skaper uberettigete forhåpninger hos mennesker som ligger inntektsmessig langt fra målgruppen. For enslige ligger inntektsgrensene i størrelsesorden 70 – 100 % over fattigdomsgrensen i henhold til OECD⁴. For hushold av to personer er grensene mellom 6 og 30 % høyere enn fattigdomsgrensen, men for hushold på tre eller flere personer er inntektsgrensen for bostøtte i de

⁴ Basert på 50% av medianinntekt i henhold til Statistisk sentralbyrå (2006), korrigert med konsumprisindeks fra 2004 til 2005.

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

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

Lite planmessig iverksetting av endringer

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

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

Langsom klagebehandling

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

7 Saksbehandleres forslag knyttet til regelverket

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

- Forenkling av kravene til boligen
- Økning av inntektsgrensene

I tillegg har en del saksbehandlere tatt opp andre ting de opplever kommer uheldig ut, men som ikke er så gjennomgående anerkjent som problematiske. Disse behandles i avsnitt 7.3 og videre.

7.1 Forenkling av kravene til boligen

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

Siste rest av binding til statsbankfinansiering

Det punktet som først og fremst trekkes fram av mange av våre informanter, er det gjenværende kravet om finansiering i Husbanken eller Innovasjon Norge (tidligere Landbruksbanken eller Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond). Alders- uføre- og etterlattepensjonister som har inntekt over 130 % av minstepensjon er avhengig av slik finansiering for å få bostøtte i eid bolig eller i privateid utleiebolig, og personer som er kvalifisert til bostøtte på grunnlag av atfering, midlertidige trygdeytelser eller langvarig sosialhjelp er avhengig av det for å få bostøtte i privateid leiebolig. Det er særlig i forhold til den siste gruppen at kritikken blir uttalt. Det er nettopp i det

private utleiemarkedet det er aktuelt for disse vanskeligstilte å bosette seg, dersom de ikke skal bli i kommunale gjennomgangsboliger. Midlertidigheten i deres inntektssituasjon gjør dem lite aktuelle for bosetting i egen eid bolig. Saksbehandlerne – og mange søkere – oppfatter bestemmelsen som urettferdig. De oppfatter det som urimelig at leietakerens økonomi skal være avhengig av hvor husverten har sine lån. Ut fra dette gir flere saksbehandlere uttrykk for at de gjerne ser at finansieringskravet fjernes helt.

Minsteareal

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

Krav til funksjon

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

Spørsmålet om ulike krav til boligen generelt og det ovennevnte boligkravet spesielt synes å måtte bli sentralt med hensyn til å trekke en mer spesifikk grense mellom selvstendige og bostøtteberettigede boliger på den ene siden og institusjonsplasser som ikke er bostøtteberettiget på den andre siden. Den tilpasningen en del kommuner har gjort (se eksempelet på side 35) synes å kunne få stor betydning for volumet av bostøtteutbetalinger dersom tilsvarende tilpasninger blir utbredt.

7.2 Økning av inntektsgrensene

Det synes å være forholdsvis bred enighet blant de saksbehandlerne vi har vært i kontakt med om at inntektsgrensene for bostøtteordningen

er svært lave. Forståelsen av hvem som er vanskeligstilt tilsier for mange at bostøtteordningen skulle favne om flere, og at de som mottar skulle kunne sitte igjen med mer. Det er resultatet som står i fokus for dem, og ingen av våre kilder går i detaljer på hvordan en økning av inntektsgrensen best skulle iverksettes.

To mulige tiltak

Som nevnt i avsnitt 1.3 er det ikke i og for seg fastsatt bestemte inntektsgrenser i bostøttesystemet. Grensene framkommer som følge av måten støtten beregnes på. Innenfor den hovedmodellen for behovsprøving og utmåling av bostøtten som vi nå har, kan inntektsgrensene heves på to måter: Enten kan boutgiftstaket heves, eller egenandelen (rimelig boutgift) kan settes lavere. Nedenfor diskuteres noen sider ved disse tiltakene.

Justering av tak

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

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

Justering av rimelig boutgift

Et alternativ til å heve boutgiftstaket er å endre på beregningen av rimelig boutgift. Dersom rimelig boutgift for en gitt inntekt reduseres noe, blir differansen mellom medregnet boutgift og egenandel større for samtlige søkere. Dermed er dette et tiltak som vil kunne ha effekt i form av høyere bostøtte for samtlige bostøttemottakere, også de som ikke har boutgifter opp mot taket. Det betyr imidlertid også at kostnadene ved en slik endring raskt kan bli store.

Forholdet mellom husstander av ulik størrelse

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

7.3 Månedlig saksbehandling

Som nevnt i kapittel 6 er det en utbredt oppfatning blant saksbehandlerne at den lange ventetiden fra en søker om bostøtte til pengene faktisk utbetales er et vesentlig problem ved dagens ordning. Flere framhever dette som noe som bør gjøres noe med. (Intervjuene i vårt prosjekt fant sted i ukene like før og like etter at forslaget til statsbudsjett for 2007 ble fremlagt.) De som tok dette opp hadde ikke nødvendigvis sterke oppfatninger om hvordan det burde løses. Imidlertid er det grunn til å tro at regjeringens forslag om å åpne for månedlig behandling av nye søknader blir hilst med glede av mange saksbehandlere på søkerens vegne. Ut fra erfaringene med tidligere omlegginger som er beskrevet i kapittel 6, kan vi imidlertid anta at mange også ser på forslaget med en viss bekymring på egne vegne. Det næres også flere steder bekymring for hva en slik endring vil medføre i økt arbeidsbelastning. Flere saksbehandlere påpeker at mange av søkerne tar kontakt hver gang de mottar noe fra Husbanken – for sikkerhets skyld. Dersom månedlig beregning av bostøtte også

kommer til å innebære at det månedlig sendes ut bekreftelse på vedtak, frykter de at det kan bli en sterkt øket belastning av i og for seg unødvendige henvendelser.

7.4 La flere ytelser kvalifisere til bostøtte

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

Supplerende sosialhjelp

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

Sykepenger og ledighetstrygd

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

Lønn under attføring

Det framholdes også at bostøttemottakere som er kvalifisert til støtte fordi de mottar attføring, kan oppleve å bli overført til en type attføringstiltak der de mottar lønn i stedet for attføringspenger, uten at størrelsen på ytelsen endres. Etter gjeldende regler vil de da, som lønsmottakere, ha mistet retten til bostøtte. Imidlertid har de ikke i

utgangspunktet fått noen bedring i økonomien, det er bare navnet på ytelsen som er endret. Dette kan dermed framstå som enda et eksempel på at det å vise yteevne eller positiv prognose straffer seg med hensyn til bostøtte.

Midlertidige ytelser

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

7.5 Bedre håndtering av barnetillegg til uførepensjon

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

7.6 Innstramming i forhold til tidligere eller nåværende formue

Med det sterke engasjement mange saksbehandlere legger for dagen på vegne av sine brukere, kan man lett etablere en forventning om at forslag og vurderinger de kommer med vil være preget av liberalitet og ønske om å inkludere flest mulig. Imidlertid retter flere kritikk mot

dagens ordning på basis av at den i ett henseende er for liberal. Det gjelder først og fremst enkelte pensjonister som kan ha solgt bolig i prosessen forut for flytting til en kommunal eldrebolig, eller som har likvid formue som blir gitt bort som gave, gitt som forskudd på arv eller disponert over på annen måte, i den hensikt å sikre seg bostøtte. En av de kommunale bostøtteordningene har med en karantenebestemmelse som et stykke på vei kan fange opp slike situasjoner, men den statlige bostøtten tar ikke hensyn til dette. Flere saksbehandlere oppfatter at dette er problematisk og kan slå urettferdig ut.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2005): Rundskriv A-1/05:
Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til
livsopphold etter sosialtjenestelovens § 5-1 tredje ledd
http://odin.dep.no/aid/norsk/dok/andre_dok/rundskriv/068051-250002/dok-bn.html
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Rundskriv Q 08/2006:
Gjeldsordningsloven – regulering av veiledende
livsoppholdssatser mv.
<http://odin.dep.no/bld/norsk/dok/regelverk/rundskriv/069031-990006/dok-bn.html>
- Borgeraas, Elling og Anne Marie Øybø: Minstestandard for
forbruksutgifter Oppdragsrapport nr. 8-2003, Statens institutt
for forbruksforskning
- Gulbrandsen, Lars og Axel West Pedersen: Bostøtte og boutgifter
NOVA-rapport 19/2003, Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
- Husbanken (2006a) Håndbok i regelverk: Bostøtte HB 9.B.1.1(se
[http://www.husbanken.no/Venstremeny/
Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx](http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx))
- Husbanken (2006b) Retningslinjer for bostøtte HB 9.B.10
(se [http://www.husbanken.no/Venstremeny/
Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx](http://www.husbanken.no/Venstremeny/Regelverk/Retningslinjer%20om%20bostotte.aspx))
- Husbankloven: Lov av 1.3.1946 nr 3 om Den Norske Stats Husbank
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19460301-003.html>

Kommunal- og regionaldepartementet 2001: Rundskriv H-20/01: En solidarisk boligpolitikk
<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016031-250004/dok-bn.html>

Kommunal- og regionaldepartementet, 2005a: Kommunale utleieboliger - en veileder for kommunene
<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016031-120008/dok-bu.html>

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

Kommunenøkkelen 2005 –2006: Kommuneforlaget 2005

SIFO (løpende): Standardbudsjett.
<http://www.sifo.no/page/Lenker//10242/10278>

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

Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby: Bostøtte og Sosialhjelp
Prosjektrapport: 288 Byggforsk 2000

Statistisk sentralbyrå (2006): Svak inntektsutvikling for sosialhjelpsmottakere
Inntektsstatistikk. Inntektsindikatorer for ulike grupper, 1996-2004
<http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>

St.prp. 1 (2005 – 2006) Tillegg nr. 1
<http://odin.dep.no/filarkiv/265484/stprp-TST01.pdf>

St.prp. 1 (2006 – 2007) (Kommunal- og regionaldepartementet)
<http://odin.dep.no/filarkiv/292005/Stp0010607-TS.pdf>

Witsø, Hanne Erdal: Bostøtten til eldre – Belyst ved intervjuer av boligkonsulenter i Oslo kommune
INAS-notat 1996:7

Østerby, Steinar: Bostøtte, inntektsendringer og meldeplikt
Arbeidsrapport, Norges Byggforskningsinstitutt 2005

Vedlegg 1

Beskrivelse av de enkelte casene

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

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

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

Bostøttesaksbehandler kan sende ufullstendige søknader tilbake på et tidlig tidspunkt, eller følger opp med telefon til søker. Anslått arbeids-

tid på bostøttearbeid er relativt lavt i forhold til antall mottakere. Elektroniske søknader har etter hennes syn liten hensikt så lenge de som søker elektronisk må sende inn dokumentasjon i brev for ikke å få forhåndsmelding fra Husbanken om at de vil få avslag på bostøtte.

Kommunen grenser til en stor by, og opplever seg å være en del av storbyområdet blant annet boligmarkedsmessig. Siden det bare er bykommunen som omfattes av øket boligstigning, blir det et særlig stort misforhold mellom boligpriser og bostøttesystemets satser i denne og noen tilsvarende omegnskommuner.

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

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

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

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

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

Startlån og boligtilskudd tildeles av boligkontoret og brukes i stor utstrekning. Rammen fra Husbanken for tilskudd til etablering brukes opp, og noe midler overføres fra utbedringstilskudd. Det går ofte til toppfinansiering oppå et banklån. Uføretrygdede er stort sett avhengige av tilskudd i tillegg til lån, og saksbehandler antar at denne gruppen vil få store problemer etter hvert som boligprisene stiger. Barnefamilier / flyktninger ansees allerede nå å trenge to inntekter for å ha råd til lån.

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

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

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

Kommunen er omfattet av særordningen med øket boutgiftstak, og saksbehandler oppfatter at dette betyr noe, all den tid det stadig er

1000 innbyggere, og svært lavt i antall sosialhjelpsmottakere. Bostøttesaksbehandlingen er plassert i en familierettet enhet i omsorgsetaten. Arbeidet anslås å utgjøre mindre enn 10 % av en stilling, og saksbehandler har også ansvaret for de øvrige husbankordningene i tillegg til å virke som gjeldsrådgiver og sosionom.

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

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

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

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

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

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

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

Servicenivået i forhold til bostøttesøkere er forholdsvis høyt; saksbehandler tar aktiv kontakt ved ufullstendige søknader, og henter også inn opplysninger ved behov fra andre instanser. Elektroniske søknader, som de har fått av og til, framstår som rotete med mye feil i det som blir lagt inn, og saksbehandler opplever at de lager uoversiktlige forhold og ekstra arbeid.

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

Case 6 er en mindre by på Sørlandet. Kommunen ligger høyt både når det gjelder antall bostøttemottakere per 1000 innbyggere og med hensyn til antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere. Bostøttearbeidet er plassert i boligkontoret som sorterer under plan og bygg. Bostøttearbeidet utgjør i størrelsesorden $\frac{1}{4}$ stilling, saksbehandleren arbeider for øvrig med startlån og boligtilskudd, og har sekretariatsoppgaver for den kommunale boligstiftelsen som forvalter de relativt mange kommunale boligene.

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

Ved tildeling av startlån og boligtilskudd til etablering tar utgangspunkt i at låntakere skal kunne ha et restforbruk i henhold til

SIFOs standardbudsjett, men de bruker ikke dette som noe absolutt krav.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Startlån saksbehandles i samme avdeling men av en annen person.

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

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

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

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

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

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

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

Case 11 er en mellomstor industrikommune på Østlandet. Kommunen har hatt en markant folketallsvekst de senere år. Den ligger svært lavt

både på antall bostøttemottakere og antall sosialhjelpsmottakere. Bostøttesaksbehandler er knyttet til servicetorget, og finner det vanskelig å anslå hvor stor del av årsverket som går med til bostøtte, men det er mindre enn halvparten. Resten av tiden er disponert til annet arbeid i servicetorget med publikumsbehandling og sentralbordtjeneste.

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

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

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

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

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

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

Startlån og boligtilskudd sorterer under en annen saksbehandler ved servicetorget.

De fleste nye bostøttesøknader blir levert inn ved servicetorget, og saksbehandler diskuterer dem med søker da. Ellers ringer eller skriver hun hvis noe mangler, og forsøker å skaffe den informasjonen hun kan. Hun ser språkproblemer som et vesentlig problem, selv om søker har grunnleggende norskkunnskaper er det rike muligheter for misforståelser. Saksbehandler har mottatt noen elektroniske søknader men foretrekker å få dem på papir fordi de elektroniske lett blir fylt ut feil og hun alltid må be om dokumentasjon i tillegg.

Hun ser behov for å heve inntektsgrensene dersom ordningen skal komme barnefamilier til gode, og påpeker samtidig som en skjevhet at eldre som gir bort formue og så kjøper en dyr omsorgsbolig får støtte

de egentlig ikke hadde trengt. Videre finner hun det vanskelig med de særlige boligkravene som rammer personer med midlertidige ytelser og den lange ventetiden fra søknadstidspunkt til utbetaling.

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

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

Startlån og boligtilskudd håndteres av en annen saksbehandler ved servicetorget.

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

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

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

Kommunale boliger forvaltes eiendomsmessig av bygg- og eiendomsavdelingen og tildeles av et generelt bestillerkontor som tildeler alle kommunale tjenester. Ulei prisene skal være gjengs leie. Ved innføringen av gjengs leie ble det også innført en kommunal bostøtte som brukes til å redusere husleien for kommunale beboere som sitter igjen med mindre enn en tilpasset sosialhjelpssats etter at husleien er betalt. Statlig bostøtte kanaliseres på samme måte ved at all bostøtte til beboere i kommunale boliger utbetales til kommunen og går til fratrukk i husleie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Case 16 er en av de største byene. Antall bostøttmottakere per 1000 innbyggere er middels høyt, antall sosialhjelpsmottakere er forholdsvis høyt. Bostøttearbeidet er lagt under boligjenesten som igjen sorterer under sosialavdelingen. Saksbehandler er alene om

oppgaven og har denne i et fullt årsverk. I tillegg bidrar en generell merkantil medarbeider noe.

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

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

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

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

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

Kommunale boliger forvaltes av en bolig tjeneste som er lagt under bestillerenheten for helse- og velfreds sektoren. Kommunen har ikke lenger kommunal bostøtteordning.

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

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

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

Case 18 er Oslo der vi har intervjuet saksbehandlere i to bydeler og saksbehandler for startlån og boligtilskudd i den ene av dem. Bydel A har middels mange bostøttemottakere og forholdsvis mange sosialhjelpsmottakere i forhold til folketallet. Bostøttearbeidet er lagt til boligkontoret som inngår i sosialtjenestens mottaksseksjon. Bostøttearbeidet utgjør ca. 0,5 årsverk fordelt på to medarbeidere. De arbeider i tillegg med de kommunale bostøtteordningene og startlån og boligtilskudd.

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

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

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

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

I begge bydeler ligger boligkontoret under sosialkontoret, og det er høy bevissthet, også fra ledelsen, rundt perspektivet å spare

kommunale sosialhjelpsmidler ved å utnytte den statlige bostøtten optimalt.

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

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