

Bostøtte og økonomisk sosialhjelp

Mi Ah Schøyen
NOVA

Januar 2012

1.1 Innledning

Formålet med denne delen av prosjektet var å undersøke samspillet mellom økonomisk sosialhjelp og bostøtten. Vårt fokus har vært todelt. For det første ville vi vite mer om hvordan bostøtten spiller inn i vurderingen av behov for økonomisk sosialhjelp. For det andre har vi vært interessert i å kartlegge de organisatoriske løsningene for å nå aktuelle brukere. I sistnevnte forbindelse er det samordningen mellom sosialtjenesten og bostøtte som har stått i sentrum.

I løpet av desember 2011 gjennomførte vi telefonintervjuer med tre kommuner og en bydel i Oslo. Alle informantene – en til to per kommune – kom fra sosialtjenesten/NAV-kontoret. Med andre ord ble oppmerksomheten i hovedsak viet sosialtjenesten og hvordan de integrerte bostøtten i sitt arbeid med økonomisk sosialhjelp. De utvalgte casene var Kristiansand, Rømskog,¹ og Sør-Varanger samt bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Disse var valgt ut fra et ønske om å oppnå variasjon i kommunestørrelse og geografisk spredning, rett nok uten at man kan snakke om representativitet i statistisk forstand. Informantene hadde på forhånd fått tilsendt en veiledende intervjuguide. Under intervjuene fikk informantene likevel fortelle nokså fritt, og det var ofte slik at et svar dekket flere av de påtenkte spørsmålene. I alle kommunene intervjuet vi en sosialkonsulent/saksbehandler med ansvar for å veilede og forberede saker for brukere med behov for økonomisk sosialhjelp. I Kristiansand og Sør-Varanger snakket vi i tillegg med en NAV-ansatt på ledernivå med fullmakt til å godkjenne vedtak.

Vi gjør oppmerksom på at siden antall informanter og case har vært begrenset og vi snakker om kommuner av svært ulik størrelse, er det problematisk å snakke om klare årsakssammenhenger og effekter. Innenfor et case-basert forskningsdesign hadde det selvsagt vært ønskelig med et bredere intervjugrunnlag. Særlig hadde det vært naturlig å prate med representanter for den kommunale enheten med ansvar for bostøtte for å se hvorvidt disse deler sosialtjenestens oppfatning av samordningen av de ulike tjenestene, men dette var ikke mulig innenfor den gitte tidsrammen. Fokuset ble dermed ensidig rettet mot sosialtjenestens forståelse og inkludering av bostøtten i vurderingen av økonomisk sosialhjelp. Undersøkelsen brakte likevel på det rene at enkelte problemoppfatninger går igjen, samt at noen

¹ Rømskog deler NAV-kontor med Marker kommune som er noe større. Informanten delte sin tid mellom de to kommunene.

organisatoriske trekk synes å være særlig hensiktsmessig for et godt resultat, tilsynelatende uavhengig av kommunestørrelse og geografisk beliggenhet.

TABELL 1: OVERSIKT OVER UTVALGTE KOMMUNER

	Innbygger- tall, 1.1.2011	Antall sosialhjelps- mottakere		Antall hustander tilkjent bostøtte	
		2008	2010	2008	2010
Kristiansand	82 394	1	2	2 045	2 721
Rømskog	678	849	043	8	10
Sør-Varanger	9 826	13	9	139	172
Søndre Nordstrand bydel i Oslo	35 843	200	192	-	-
		1472	1382		

Kilder: KOSTRA; Oslo kommune

1.2 Samordning av bostøtte og økonomisk sosialhjelp

I en NOVA-rapport fra 2011 kommer det frem at mottakere av økonomisk sosialhjelp i de utvalgte kommunene blir oppfordret til å søke bostøtte (Nordvik et al., 2011). Intervjuene gjennomført i forbindelse med dette prosjektet tyder på et enda sterkere samspill mellom de to ytelsene. I de fleste tilfeller stilles det et ufravikelig vilkår om at det *skal* søkes bostøtte for mottak av økonomisk sosialhjelp dersom bruker tilfredsstiller de relevante forutsetningene. Et typisk scenario for en ny bruker er at en måneds økonomisk sosialhjelp utbetales uten bostøtte, men for å få neste måneds utbetaling må man kunne dokumentere at søknad om bostøtte foreligger. En annen variant som ble nevnt i intervjuene, er at man noen ganger setter et krav om at bostøtte søkes før søknaden om økonomisk sosialhjelp i det hele tatt behandles. For bruker innebærer dette som regel et avslag på søknaden om sosialhjelp dersom bostøtte ikke har blitt søkt. Uten at det foreligger systematiske data, var inntrykket at det mest brukte virkemiddelet var å sette et vilkår – som beskrevet i førstnevnte scenario – for videre utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Felles for begge disse tilfellene er at vi snakker om at det er en tydelige betingelse, som helt klart er et sterkere virkemiddel enn kun en oppfordring, at bostøtteordningen skal brukes.

En viktig forskjell mellom statlig bostøtte og økonomisk sosialhjelp er at førstnevnte er regelstyrt, mens den sosiale stønaden defineres som en skjønnsbasert ytelse. En hypotese fremsatt i prosjektskissen var derfor at et hushold får redusert sosialhjelp når de kommer inn under bostøtteordningen. I så henseende bekreftet alle informantene en fast regel om at bostøtten skal regnes som en inntekt i vurderingen av sosialhjelp. Med andre ord avkortes sosialhjelpen krone mot krone i forhold til ethvert beløp mottatt som bostøtte.

Bostøttereformen i 2009 har ikke hatt noen innvirkning på denne rutinen. Tvert i mot ga alle informantene klart uttrykk for at praksisen med å motregne bostøtte ved fastsettelse av beløp for økonomisk sosialhjelp alltid har vært slik og har et svært dypt rotfeste. Alle case-kommunene tok utgangspunkt i at økonomisk sosialhjelp kun skal brukes som en siste utvei, det vil si først når alle andre muligheter er prøvd. Denne tankegangen er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Målsetningen er at flest mulig skal bli økonomisk selvforsørgende, og her inngår bostøtteordningen som et av flere virkemidler, sammen med, for eksempel, tiltak rettet mot arbeidssituasjonen.

Hva angår kontrollen av at det faktisk har blitt søkt om bostøtte og hvordan dette gjøres i praksis, avdekket intervjuene klare forskjeller kommunene i mellom. En av kommunene rapporterte at det var opp til den enkelte bruker å fremlegge dokumentasjon på at man hadde søkt bostøtte for å få opphevet eventuelle vilkår. For at sosialtjenesten skal kunne ta direkte kontakt med de som administrerer bostøtteordningen om en konkret sak, må bruker ha samtykket til denne kontakten. Det andre ytterpunktet, formidlet av en informant fra et annet NAV-kontor, var en variant hvor sosialtjenesten hadde full tilgang til bostøttesystemet og kontroll av hvorvidt søknad om bostøtte foreligger, ble gjennomført internt uten behov for at bruker selv følger opp og sørger for dokumentasjon. Denne variasjonen henger blant annet sammen med de ulike organisatoriske løsningene kommunene har valgt for plassering av bostøtte og sosiale tjenester i landskapet av velferdstilbud på kommunalt nivå. Organisasjonsmodeller og tverretattlig kommunikasjon blir tatt opp i neste avsnitt.

I en av kommunene hvor ansvaret for å dokumentere søknad om bostøtte nå faller på brukeren, hadde sosialtjenesten tidligere fått kvartalsvise oversikter over hvem som har søkt bostøtte og utfallet av søknadene, med begrunnelse for et eventuelt avslag. Det ble påpekt at for saksbehandler hadde dette vært et effektivt hjelpemiddel i arbeidet med å holde oversikten over brukerne man hadde oppfølgingsansvar overfor. Den aktuelle informanten visste ikke hvorfor det hadde blitt slutt på denne praksisen, men konstaterte at hun syntes det var synd at

det hadde blitt slik. Denne oppfatningen var først og fremst basert på en tankegang om hvordan man oppnår best mulig effektivitet. Det ble imidlertid også lagt vekt på at det i visse tilfeller kunne ha direkte uheldige konsekvenser for enkeltbrukere. Noen ganger hender det at brukere av en eller annen grunn ikke melder ifra om at de har fått bostøtte selv om de egentlig skal gjøre det. Resultatet er at de i en periode mottar både bostøtte og full sosialhjelp. Når dette så blir fanget opp vil man over de neste månedene måtte trekke ifra det de har fått for mye utbetalt. Brukerne vil i en kort periode være glade for å få mer penger, men så blir ting mye vanskeligere den dagen de sitter igjen med en kraftig redusert utbetaling.

På spørsmålet om hva som er grunnen til at en bruker ikke melder ifra når de får bostøtte selv om de har fått beskjed om at de må gjøre det, hadde ikke informanten noe entydig svar. Hun mente at det trolig var flere årsaker. Noen glemmer det rett og slett. Andre har ikke fått med seg at de nå må gi beskjed. Tidligere skjedde jo denne formidlingen automatisk. En tredje årsak kunne være at noen brukere trodde de på den måten ville kunne få begge deler. Uansett årsak er det uheldig for bruker at det utbetales for mye for deretter å komme i en situasjon hvor allerede knappe økonomiske ressurser blir avkortet ytterligere. Her bør vi likevel legge til at det ikke behøver å være bare negativt at bruker ikke får alt tilrettelagt men i stedet tvinges til å ta aktivt del i prosessen gjennom selv å få ansvar for å dokumentere at søknad om bostøtte er sendt. Som en informant nevnte, det kan fungere som en hjelp-til-selvhelp at brukerne må lære seg å følge med på vedtakene de får, i stedet for at alt går automatisk. Ut fra et effektivitetsperspektiv er det dog på det rene at tid kunne ha vært spart dersom saksbehandlere i sosialtjenesten hadde tilgang til å sjekke den enkelte bruker i bostøttesystemet direkte.

1.3 Organisasjonsmodeller og kommunikasjon på tvers av ansvarsområder

Når det gjelder organisasjonsmodeller for forvaltning av den statlige bostøtten og vurdering av økonomisk sosialhjelp, kom det ikke overraskende til syne relativt store forskjeller mellom kommunene. Flere av informantene kom naturlig nok også inn på de mange endringene som har skjedd i forbindelse med NAV-reformen. Disse har også hatt innvirkning på den organisatoriske samordningen mellom bostøtte og økonomisk stønad. Mens den delen av sosialtjenesten som har å gjøre med økonomisk veiledning og sosialhjelp, var overført til det lokale NAV-kontoret i alle case-kommunene, var det markante forskjeller med hensyn til den

organisasjonsmessige plasseringen av bostøtte innenfor det lokale velferdsbyråkratiet. Enkelte av informantene hadde svært klare meninger om dette temaet.

Mest fornøyd syntes man å være der hvor man var fysisk samlokalisert samtidig som bostøtte, i likhet med økonomisk sosialhjelp, var en del av NAV-kontorets ansvarsområde.

Samlokalisering ble sett på som en fordel også i de tilfellene hvor bostøtten saksbehandles i kommunen i stedet for i NAV. Det ble fremhevet at dette skapte en ekstra nærhet som forenklet kontakten mellom sosialtjeneste og de ansvarlige på bostøtte. Denne observasjonen er særlig interessant i lys av sluttrapporten til en ekspertgruppe nedsatt av regjeringen for å se på hvordan oppgave- og ansvarsdelingen i NAV kunne forbedres. Her anbefales det at arbeidslinjen rendyrkes gjennom å spisse fokuset på arbeidsrettede aktiviteter og unngå en for bred oppgaveportefølje, hvorav også Husbankens støtteordninger (2010: 79). Resultatene fra den foreliggende undersøkelsen peker til dels i motsatt retning av den nevnte ekspertgruppens anbefalinger (for en ytterligere diskusjon, se for øvrig Sandlie et al., 2011). Vi bør likevel tilføye at særlig i mindre kommuner vil man kunne få til en god samordning også der hvor de ulike enhetene er fysisk atskilt. Her er forholdene små og saksmengden liten slik at brukerne kan følges opp på en ansvarlig og god måte uansett.

Det er likevel verdt å merke seg erfaringene fra Rømskog hvor den aktuelle informanten delte sin tid mellom sosialtjenesten i Rømskog og Marker. Mens den statlige bostøtteordningen i Rømskog administreres av en person som også har ansvar for andre kommunale oppgaver, er den i Marker kommet med som en del av NAV sitt ansvarsområde. Det vil si at i Marker sitter sosialtjenesten i samme lokale som saksbehandleren på bostøtte, og på overordnet nivå er de to tjenestene organisert inn under samme etat. Informanten opplyser at den gang NAV ble organisert var han svært skeptisk til å overføre bostøtteordningen til det nye NAV-kontoret. Han mener imidlertid at i etterkant har løsningen som ble valgt på Marker vist seg å fungere best for brukerne. Ved å være del av samme organisasjon i tillegg til at det er små forhold, blir det lettere å få ordnet med søknad om bostøtte på en rask og effektiv måte uten å måtte sette opp avtaler og ha lange ventetider. Siden det er så små forhold blir brukernes behov ivaretatt på en skikkelig måte også i Rømskog, men informanten syntes at Marker totalt sett hadde den beste løsningen når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom bostøtteansvarlig og sosialtjenesten.

I en annen av case-kommunene ble sosialtjenesten delt opp slik at mens bl.a. økonomisk sosialhjelp ble lagt til NAV, gikk en annen del over til å være en kommunal sosialtjeneste den gang man opprettet NAV-kontoret. Den kommunale sosialtjenesten er på folkemunnet kjent som Rustjenesten siden hovedvirksomheten til denne enheten er rusforebygging.

Saksbehandlingen tilknyttet bostøtteordningen har kommet innunder Rustjenesten, noe som for mange fremstår som svært unaturlig.² I den forbindelse påpekte informanten at noe av begrunnelsen for å holde bostøtten atskilt fra sosialtjenesten tidligere hadde vært at det kunne være stigmatiserende å ta kontakt med sosialkontoret. Et NAV-kontor derimot, har kontakt med veldig mange forskjellige brukergrupper, og de fleste av de som bostøtte er aktuelt for, er personer som er innom NAV. Man kan derfor argumentere for at det antakeligvis ville vært en fordel om også bostøtteordningen hadde vært organisert inn i NAV. Slik det har blitt i dag, virker det enda mer stigmatiserende og unaturlig for potensielle bostøttemottakere å måtte oppsøke noe som er kjent som Rustjenesten. Mange vegrer seg for å ta dette skrittet.

1.4 Kunnskap om bostøtteordningen og strategier for å nå ut til potensielle mottakere

Det kom i intervjuene frem en høy grad av oppmerksomhet rundt bostøtteordningen innenfor sosialtjenesten. Å informere om bostøtten fremstod som en naturlig del av sosialkonsulentenes rådgivningsfunksjon, selv om det individuelle kunnskapsnivået omkring regelverket og de konkrete arbeidsmetodene tilknyttet dette arbeidet riktignok varierte en del. Intervjuene avdekket enkelte forskjeller i fortolkning av bostøtteregelverket, blant annet når det gjelder muligheten til å søke bostøtte på bakgrunn av dagens inntekt i stedet for siste likning, som er den vanlige fremgangsmåten. Den generelt godt innarbeidede bevisstheten omkring bostøtten hadde særlig sammenheng med prinsippet om at alle andre muligheter skulle prøves før det ytes sosialhjelp. Den utbredte bruken av vilkår i forbindelse med vedtak om sosialhjelp kan tolkes i lys av denne tankegangen. Bostøtten ble, som nevnt, sett på som et viktig virkemiddel i arbeidet med å styrke evnen til økonomisk selvhjulpenhet. Intervjuene avdekket heller ikke noen nevneverdig forskjell mellom ledere og saksbehandlere hva angår deres oppfatning av bostøttens rolle i forbindelse med utmåling av sosialhjelp. Dersom saksbehandler skulle ha glemt å kontrollere om en bruker kunne ha rett til bostøtte, ville fag- eller teamleder i NAV fange dette opp i forbindelse med godkjenning av vedtak. Inntrykket var dog at saksbehandlere var flinke til å passe på dette selv.

² Andre boligsosiale virkemidler som f.eks. startlån og boligtilskudd tas hånd om ved kommunens Servicekontor.

Dersom det var helt åpenbart at en sosialhjelpsmottaker ikke tilfredsstilte kravene for å få bostøtte, ville man heller ikke be om at det søkes, men i tvilstilfeller syntes det å være en gjennomgående praksis å kreve at søknad leveres. Derimot vurderes noen brukere til å ha behov for økonomisk stønad til tross for at betingelsene tilknyttet bostøtteordningen ikke oppfylles. Dette er tilfelle selv etter at bostøtteordningen ble endret i 2009 og som gjorde at flere fikk rett til bostøtte. I den forbindelse er det verdt å nevne at selv om bostøtten generelt er en naturlig del av bildet når en brukers behov for sosialhjelp skal vurderes, er bevisstheten omkring reformen beskjedent. Kun en av informantene husket at det hadde blitt foretatt intern kursing av alle saksbehandlere på sosialhjelp spesielt i forbindelse med disse endringene. Sett under ett gir informantenes fremstillinger inntrykk av at de fleste nok har fått med seg hovedlinjene i det oppdaterte regelverket, men at endringene ikke er blitt presentert eller fremstått som noen stor reform ute på NAV-kontorene.

Til tross for bostøttens solide integrasjon i arbeidet med økonomisk veiledning og utmåling av sosialhjelp, var det en utbredt oppfatning at det er en viss grad av underforbruk av bostøtten. Det vil si at det finnes en del personer som kan ha rett til bostøtte uten å gjøre krav på den. Flere av informantene var av den oppfatning at disse personene ikke først og fremst fantes blant de som var i befattning med sosialkontoret, fordi oppfølgingen her er såpass tett. I stedet ble det sagt mer eller mindre direkte fra et par av informantene at synlighet var viktig. I den ovennevnte kommunen, hvor bostøtten administreres av Rustjenesten, mente man at om bostøtten ikke ble lagt inn i NAV kunne den for eksempel legges til Servicekontoret på Rådhuset for å gjøre det lettere for folk å finne frem og å gjøre terskelen litt lavere. En gammel pensjonist vil sannsynligvis synes det er fornedrende og stigmatiserende å gå til Rustjenesten.

Minstepensjonister ble fremhevet av flere som en gruppe som antakeligvis ikke utnytter fullt ut sine rettigheter med hensyn til bostøtte. Det kunne være flere årsaker til dette utover å ikke ville føle seg fornedret. Enkelte eldre, kanskje spesielt ute på bygdene, er rett og slett vant til å leve nøkternt og klare seg med lite. Noen er nok ikke klar over ordningen. Når det gjelder andre grupper som står i fare for å falle utenfor, ble det fra et NAV-kontor meldt at mange som kommer for å søke dagpenger etter å ha mistet arbeidsinntekten, kanskje ikke har god nok kjennskap til bostøtteordningen. Og på NAV er man i den forbindelse ikke flinke nok til å informere om at det går an å søke bostøtte.

For øvrig ga informantene inntrykk av å ha grei kjennskap til Husbankens informasjonsmateriale selv om det var ulikt hva som ble aktivt tatt i bruk. Brosjyrer og lignende ble stort sett lagt frem og gjort tilgjengelig for brukere som kom innom. Videre fikk de informasjon om hvor de skulle henvende seg og hvordan de skulle gå fram for å søke. En av sosialkonsulentene opplyste at hun av og til også brukte bostøttekalkulatoren på Husbankens hjemmesider for å finne ut om en bruker hadde krav på bostøtte. Andre nevnte at de noen ganger henviste til den. Til tross for en viss grad av bevissthet rundt problemet med underforbruk, kom det ikke til syne noen klare strategier rettet mot problematikken. Det fremkom ikke noen særskilt koordinering mellom ulike etater når det gjaldt felles, brukerrettede informasjonstiltak. Det er i tillegg veldig individuelt hvor god kjennskap nye sosialhjelpsmottakere har til bostøtteordningen. Enkelte forventer at stønadsbeløpet er høyere enn det faktisk er.

1.5 Utfordringer og forbedringspotensiale

Til tross for at bostøtteordningen er utvidet til å omfatte flere brukergrupper etter endringene i 2009, og man som et resultat av dette, hadde håpet at utgiftene til økonomisk sosialhjelp skulle gå ned, har ikke de gjennomførte intervjuene gitt noen klare indikasjoner i den retningen. Her skal det selvsagt tas hensyn til at vurderingsgrunnlaget, med fire utvalgte case og få informanter, er altfor tynt til å trekke noen bastante slutninger. Vi kan likevel komme med et par observasjoner. Mangelen på en klar nedgang i antall sosialhjelpsmottakere betyr ikke nødvendigvis at endringene i bostøtten har vært uten betydning. I hvert fall i de kommunene som har vært en del av undersøkelsen, har antallet personer som gjør krav på bostøtte, økt de siste årene (se tabell 1).

I og med at bostøtten konsekvent regnes som en inntekt og leder til en tilsvarende reduksjon av sosialhjelpen, vil den dog ikke virke inn på en persons samlede inntektssituasjon og redusere fattigdom blant brukere av økonomisk stønad, noe som for øvrig var en av målsetningene med reformen i 2009 (Nordvik et al., 2011; Sørvoll, 2011). Det bostøtten derimot kan bidra til for den aktuelle brukergruppen, er å få folk et skritt nærmere økonomisk selvhjulpenhet. De vil kunne bli litt mindre avhengig av sosialhjelp som er en skjønnsbasert og til dels stigmatisert ytelse og som skal brukes først etter at alle andre muligheter er utnyttet.

Da informantene ble spurt om de så noen særskilte utfordringer eller om det var noe de gjerne skulle se endret i bostøtteordningen, gikk de fleste kommentarene på at det fantes tilfeller hvor personer med små økonomiske ressurser falt utenom ordningen. En informant kom med et eksempel om enslige forsørgere som i en periode er i utdanning og dermed regnes som studenter. Dersom barna var litt eldre vil personer i denne kategorien ikke lenger ha krav på overgangsstønad, og informanten mente at man i slike særtilfeller burde kunne få søke bostøtte til tross for status som student. For en enslig forsørger vil det være umulig å klare seg på kun studielån og praksis var å yte økonomisk sosialhjelp til disse personene, selv om studenter i utgangspunktet ikke har krav på det. Begrunnelsen for unntaket var at man ville forhindre at et studium, som kanskje var tilnærmet fullført, måtte avbrytes samt å gjøre det mulig å bli værende i nåværende bolig.

Videre syntes det å være en generell oppfatning at det implisitte inntektstaket for å komme innenfor bostøtteordningen med fordel kunne heves for å inkludere flere økonomisk ressursvake personer. Dette ble gjerne sett i sammenheng med husleieutgifter som i mange tilfeller er høye. Det ble påpekt at med dagens utgiftsnivå strekker bostøtten ofte ikke til for å gjøre brukere økonomisk selvhjulpne og de fortsetter å være avhengig av økonomisk stønad selv om de mottar bostøtte. I tillegg finnes det en god del brukere som ikke kommer innenfor bostøtteordningen, men som likevel vurderes til å ha behov for økonomisk sosialhjelp for å klare seg. Et generelt høyt kostnadsnivå, som gjør at flere sliter med å få de økonomiske ressursene til å strekke til, er trolig en sentral årsak til at kommunens utgifter til sosialhjelp ikke reduseres til tross for at flere får bostøtte.

1.6 Referanser

Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. (2010) Sluttrapport. Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Avgitt 24. juni 2010.: Arbeidsdepartementet.

http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2010/R_2010_nav_eks_pertgruppe.pdf.

Nordvik V, Hansen I-LS, Koren C, et al. (2011) Den norske bostøtten. *NOVA-Rapport 2/11*. NOVA og Fafo.

- Sandlie HC, Langsether Å, Sørvoll J, et al. (2011) Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner - fire casestudier. *NOVA Rapport 5/11*. NOVA.
- Sørvoll J. (2011) Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010. Dokument og debatt. *NOVA-Rapport 16/11*. NOVA.