

**Vår saksbehandler**

Ingvild Fosse

**Telefon**

32 26 27 32

**Vår dato**

25.11.2011

**Vår referanse**

2011/13043-12

**Deres dato**

23.08.2011

**Deres referanse**

---

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

## Høring - NOU 2011:15 Rom for alle - en sosial boligpolitikk for fremtiden

Vedlagt følger Husbankens høringssvar på NOU 2011:15 Rom for alle

Med hilsen  
HUSBANKEN

Bård Øistensen  
Adm.direktør

Bjørn Pedersen  
Strategidirektør

## Rom for alle - Husbankens høringssvar

### Innledning

Husbanken mener at NOU 2011:15 "Rom for alle" som er lagt frem er en svært solid og grundig utredning, som vil utgjøre et viktig grunnlagsdokument for en fremtidig stortingsmelding om den sosiale boligpolitikken. "Rom for alle" gir en god fremstilling av aktuelle og sentrale problemstillinger knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet og deres situasjon. "Rom for alle" gir mange og viktige innspill til hvilke temaer og områder som bør undersøkes nærmere.

### 1. Avgrensinger i mandatet

Storbyproblematikk, levekår og demografisk utvikling er viktige faktorer som påvirker bosituasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, og som påvirker hvor mange som står i fare for å bli vanskeligstilt på boligmarkedet.

Husbanken mener at dette er viktige problemstillinger som både forklarer situasjonen og utfordringene på boligmarkedet for vanskeligstilte og er derfor naturlig å ta med i en stortingsmelding. Den "brede boligpolitikken" har implikasjoner for, og påvirker omfanget av antall vanskeligstilte på boligmarkedet. Den har og stor betydning for de utfordringene og mulighetene kommunene står overfor i den boligsosiale politikken. Boligmarkedet påvirkes også av skattelovgivning, finanskredittloven, kommuneøkonomi, den kommunale plan -og tomteøkonomien. En diskusjon rundt bolig som fordelingsmekanisme og forslag om en styrking av eierlinja må trekke inn skattesubsidiens betydning og effekter, og hvordan skattereglene knyttet til bolig virker. En slik tilnærming vil gjøre at diskusjon utforming av virkemidler og effektive tiltak mer helhetlig og robust.

Dersom det ikke bygges eller ombygges tilstrekkelig volum av boliger er det en risiko for at omfanget av vanskeligstilte vil øke, uavhengig av den boligsosiale innsatsen isolert. Uten en tilstrekkelig boligforsyning vil en rekke isolert sett gode tiltak som utvalget foreslår bare bidra til å omfordele rekken av vanskeligstilte. Utviklingen må sees i sammenheng med den lokale boligforsyningen, ikke minst i forhold til muligheter for større grad av ombygging av eksisterende boligmasse.

Et annet viktig forhold som kan bli en stor utfordring framover er opphopning av levekårsproblemer. Dette gjelder særlig i områder utenfor de største byene i Norge.

## 2. Husbankens rolle i dag og i fremtiden

Boligsosialt arbeid er en integrert del av det boligpolitiske arbeidet, og Husbanken arbeider med en helhetlig tilnærming til boligpolitikken.

Husbanken har i sitt boligsosiale utviklingsarbeid lagt til grunn at situasjonen på boligmarkedet generelt har en direkte kobling mot situasjonen som vanskeligstilte står overfor. Dette inkluderer boligforsyning og hvilke behov kommunen har i fremtiden, og ikke bare for å planlegge situasjonen for vanskeligstilte. Husbanken har derfor en indirekte kobling mot plansystemene og prosesser som arealplanlegging, økonomiplaner, tomtepolitikk osv. På generelt grunnlag kan vi si at gjennom Husbankens kommunesatsing har plansiden fått økt fokus, og vi har beveget oss fra boligsosiale handlingsplaner til et mer helhetlig boligpolitisk fokus. Planstrategiarbeidet som nå pågår i en del kommuner er et svært viktig arbeid. Det gir Husbanken mulighet til å involvere flere aktører, som for eksempel studentsamskipnader. Dette kan derfor være en arena hvor flere av de statlige velferdsaktørene kommer sammen med Husbanken.

Husbanken har et særskilt ansvar for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, herunder kommunale utleieboliger. Boligforsyning til vanskeligstilte er en sentral del av det boligsosiale arbeidet. Husbanken mener at planlegging, bygging, forsyning og fordeling må forstås i et samlet og langsiktig perspektiv. Boligbygging er egentlig en kjede som involverer en lang rekke aktører og som tar lang tid.

### 2.1 Behov for å definere det boligsosiale området

Husbanken mener at det er behov for å trekke opp grensene for den sosiale boligpolitikken. Hvordan skal sosial boligpolitikk operasjonaliseres som et eget politikkområde og i forhold til den generelle boligpolitikken, sosialpolitikk, områderettet politikk osv. Utviklingen innen boligpolitikken har ifølge utvalget gått fra *det å ha en bolig* til *det å bo*. Husbanken er helt enig i dette, og at denne forståelsen må videreutvikles ytterligere i en boligmelding.

I forbindelse med utarbeidelse av en ny Stortingsmelding om blant annet den sosiale boligpolitikken, er det behov for å se på målformuleringen for boligpolitikken. Dette gjelder spesielt innenfor delmål 2.

En gjennomgang av målstrukturen, og eventuelle nye styringsparametere, vil kunne resultere i en tydeliggjøring av Husbankens mandat og oppnådde resultater. Både Husbanken og departementet vil kunne bruke denne informasjonen til styring og kontroll, noe som igjen kan danne grunnlaget for læring, utvikling og forbedring av virksomheten.

### 2.2 Husbanken som samordner

Utvalget foreslår at Husbanken gis et mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken, og at samordningsfunksjonen bør innebære at et ansvar for de ulike direktoratenes innsats overfor kommunene er samordnet og ulike tiltak utfyller hverandre.

Sosial boligpolitikk er et område som kan favne vidt og som vil utvides som følge av samhandlingsreformen. Fylkesmennene er allerede tildelt en rolle som koordinator av statlig innsats, det bør derfor gjøres en vurdering av hvem som skal samordne innsatsen i hvert enkelt tilfelle.

Samarbeidet innenfor den sosiale boligpolitikken vil ha mange ulike former, alt etter hvem det samarbeides med og hva som ønskes oppnådd. Husbanken har erfaringer med denne type samordning, og vil kunne bruke disse innenfor et mer generelt mandat om å ha "ansvar for at de ulike direktoratenes innsats overfor kommunene er samordnet og at tiltak utfyller hverandre". Og da kanskje særlig innenfor de boligsosiale utviklingsprogrammene rettet mot kommunene. Det er på denne arenaen Husbanken møter kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Dette er derfor en arena hvor flere av de statlige velferdsetatene møter kommunene sammen med Husbanken.

Skal Husbanken lykkes med å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken er det avgjørende at boligens betydning for andre velferdsområder tydeliggjøres. Dette må departementene være med å skape forståelse for, og det må være en ønsket politikk fra Stortinget. Det vil derfor være svært viktig at tildelingsbrev fra departementene til underliggende direktorater gir styringssignaler som understøtter samarbeidet, betydningen av bolig for andre velferdsområder og Husbankens samordnende rolle i dette arbeidet. Omforente og koordinerte tildelingsbrev vil gi et godt grunnlag for en felles forståelse av arbeidsoppgaver, og være et godt utgangspunkt for samarbeid mellom velferdsdirektoratene.

Å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken er imidlertid en omfattende og ressurskrevende oppgave. Det er usikkert i hvor stor grad Husbanken er i stand til å gjennomføre dette på en god måte med de ressurser Husbanken i dag har til disposisjon. Det blir desto viktigere å lage anslag for ressursbehovet før Husbanken tildeles en mer omfattende samordningsrolle enn i dag. I tillegg til et anslag for økte ressurser, bør det sannsynliggjøres hvordan måloppfyllelsen på det boligsosiale området og på andre velferdsområder kan økes ved økt samordning.

### **3. Prinsipielt om de økonomiske virkemidlene som Husbanken disponerer**

#### **Bedre bostøtte**

Kommunene peker på at virkemidlene til Husbanken ikke henger godt nok sammen; for eksempel at en husstand har for høy inntekt til å kunne få bostøtte, men samtidig har for lav inntekt til å kunne få startlån.

Bostøtten er det viktigste virkemiddelet for å hjelpe husstander med dårlig økonomi. Husbanken savner en prinsipiell drøftelse/vurdering av om bostøtten, dersom satsene settes høyt nok, kan erstatte øvrige økonomiske virkemidlene. Det vil gi en vurdering av potensialet og den mulige styrken i bostøtten som boligsosialt virkemiddel. Det vil si at den kan være effektiv både som et virkemiddel til å skaffe seg bolig, beholde til å beholde en bolig og som økonomisk sikkerhetsnett i tilfeller hvor boutgifter og/eller inntekter endres.

Bostøtten er allerede å anse som en treffsikker ordning med lave administrasjonskostnader. For husholdninger med kun økonomiske problemer, uten behov for tjenester/oppfølging, vil da bostøtten kunne være tilstrekkelig og således gjøre startlånet, tilskudd til etablering og tilskudd til utleieboliger overflødig?

Bostøtten påvirker behovet for andre økonomiske tilskuddsordninger. En tilstrekkelig bostøtte vil gi vanskeligstilte husholdninger lånebetjeningsevne. Dette gjør at kommersielle banker i større grad kan yte lån til vanskeligstilte husholdninger. En tilstrekkelig bostøtte vil bidra til at behovet for tilskudd til etablering reduseres.

Et eksempel på hvilken virkning bostøtten har i forhold til tilskudd til utleie er at bostøtten delvis tilflytter utleier, og vil gi økt prispress som igjen påvirker boligforsyningen i positiv forstand. Økt prispress har en positiv innvirkning på boligforsyningen, men kan ha andre negative konsekvenser. Tempoet på en eventuell innfasing av en styrket bostøtte og en eventuell utfasing av de andre økonomiske virkemidlene vil derfor ha stor betydning.

En effektiv bostøtte vil være et bedre økonomisk sikkerhetsnett for husholdninger med de laveste inntektene og derigjennom avlaste kommunenes sosialhjelpsbudsjett. En bedre bostøtte vil også øke betydningen av bostøtten som et virkemiddel på tilbudssiden og stimulere til flere kommunalt disponerte boliger. Forskningsrapporter<sup>1</sup> viser også at en bedre bostøtte vil øke samspillet mellom de øvrige boligsosiale virkemidlene og dermed gi det offentlige en bedre boligsosial virkemiddelpakke.

### **Jevnlig justering av satser**

Måten bostøttereguleringen er utformet på, innebærer at det kreves stadige oppdateringer i regelverket for at realverdien av bostøtten skal opprettholdes. Visse satser knyttet til behovsprøving mot inntekt justeres i dag årlig i forbindelse med statsbudsjettet. Øvre grenser (tak) for boutgifter ble også justert noe i budsjettet for 2011, men nivået har ikke holdt tritt med den generelle utgiftsveksten. Andel av mottakerne som har høyere boutgifter enn taket har økt fra ca. 43 prosent høsten 2009 til ca. 52 prosent i dag, og ventes å passere 60 prosent i 2013. En slik utvikling gjør bostøtten mindre treffsikker etter hvert som tiden går fordi tilpasningen til søkerens utgiftsnivå ikke blir reell. En generell heving av takene med 15 000 kroner vil føre til at andel med boutgifter over tak i 2013 blir omkring 30 prosent. Bedre tilpasning til ulikheter i boutgiftsnivå mellom ulike kommuner kan erstatte noe av behovet for generell økning.

---

<sup>1</sup> NIBR 2008:13 Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån  
NOVA 2/2011 Den norske Bostøtten - Effekter av en reform

Husbanken mener det bør sikres en jevnlig justering av satsene i systemet for å tilpasse seg utviklingen i boutgifter og nominelle inntekter. Dette kan skje enten gjennom binding til indekser, for eksempel KPI for inntekter og boligprisindeks eller leieprisindeks for boutgifter. Alternativt kan departementet gis fullmakt til å regulere satsene ut fra nærmere regler. Det kan da eksempelvis knyttes mål til andel som har boutgifter over tak. Etter Husbankens syn bør det være en målsetning at i størrelsesorden 30 - 35 prosent av mottakerne begrenses av taket. Takene vil da skjerme ekstremisituasjoner, mens bostøtten fortsatt er følsom for variasjoner innenfor "normale" boutgifter.

#### **4. Husbankens kommentarer knyttet til del III - Vanskeligstilte på boligmarkedet**

##### **Kapittel 7: Eierlinja**

###### **Utvalget mener:**

Fordelene ved bolig eie er så store at flere husholdninger skal få mulighet til å eie egen bolig. For at dette skal være gjennomførbart må risikoeksponeringen reduseres. Utvalget foreslår å gjøre startlånet mer fleksibelt, at kommunenes tapsfond skal kunne benyttes til å dekke personlige tap, og mulighet for å gjøre om tilskudd til etablering til et rente og avdragsfritt lån.

###### **Husbanken mener:**

Husbanken er enig i at flere skal få muligheten til å eie sin egen bolig, og at eierpotensialet blant lavinnteksthusholdninger skal utnyttes. NOUen påpeker at det er det knyttet en risiko til investeringen i eid bolig. Det er derfor viktig som utvalget gjør, å se på strategier for å redusere denne risikoen for husholdningene. Dette gjelder både i forhold til strategier for å redusere risiko ved etableringstidspunktet og strategier for å hjelpe husstanden dersom det skulle oppstå betalingsproblemer.

Diskusjon rundt risikoen for å tape penger på eierskapet bør utvides og utvikles i boligmeldingen. Gevinster og tap er i stor grad en følge av kjøp og salgstidspunkt. Vanskeligstilte på boligmarkedet har ofte mindre muligheter enn andre husholdninger til å velge disse tidspunktene selv.

Husbanken mener også at argumentasjonen rundt de ikke-økonomiske konsekvensene av å eie egen bolig, som stabile og trygge boforhold og sosiale gevinster, bør utdypes og utvides i boligmeldingen.

###### **Behov for sikkerhetsnett for vanskeligstilte husholdninger som eier egen bolig**

Husbanken savner en mer utdypende diskusjon om hva slags beredskap man bør ha for å hjelpe husstander som vil kunne oppleve betjeningsproblemer etter en eieretablering. Vi tror det kan være nyttig å diskutere slike scenarier. Selv om det ikke er aktuelt å etablere egne virkemidler nå, bør man ha en oversikt over mulige tiltak, kostnader ved dem og hvordan de kan implementeres. Utvalget viser til to måter å hjelpe husstander til å beholde boligen; bostøtten som forsikringsordning og overgang eie til leie. Dette er gode måter å hjelpe husstander med problemer.

Vi er også enig med utvalget at man bør vurdere hvordan en styrking av bostøtten kan bedre bidra til at man kan beholde boligen. Når det gjelder eie-til-leie ordninger bør dette utredes nærmere, jfr. f.eks. de virkemidler som anvendes på Island. Å la husstanden få leie boligen av kommunen kan i mange tilfeller være hensiktsmessig fordi flytting til annen (leie)bolig innebærer sosiale kostnader og et annet leiealternativ er ikke nødvendigvis billigere verken for husstanden eller kommunen. Uavhengig av virkemidlene er det et spørsmål om kommunene har god nok beredskap på økonomisk rådgiving ved betalingsproblemer, både når det gjelder kapasitet og kompetanse.

## Potensielt negative effekter av økt eierandel blant vanskeligstilte

### Økt segregasjon

Eieretablering kan ha en positiv effekt for integrering, men det kan også bidra til å forsterke uheldige segregasjonstendenser. Når vanskeligstilte skal etablere seg vil husstanden naturlig nok søke mot det rimelige boligsegmentet. Det kan tenkes at rimelige boliger i stor grad befinner seg i områder der det bor mange vanskeligstilte fra før. Når flere vanskeligstilte husstander bosetter seg der, kan det bidra til negative spiraler. Dette er ikke hensyn som det er aktuelt å vurdere i den enkelte eieretablering (f.eks. ved vurdering av startlån), men løses på et mer overordnet nivå, f.eks. gjennom et områdeløft.

Det må også sies at områder med relativt sett lave boligpriser har den positive effekt at vanskeligstilte faktisk har råd til å bo der. Det kan bety begynnelsen på en boligkarriere der man på et seinere tidspunkt kan vurdere å flytte til et annet område. For flyktninger som etter hvert skaffer seg økte inntekter, kan en slik eieretablering være en god start. Faren er som nevnt at en negativ spiral i slike områder kan føre til ytterligere fall i boligprisene, og dermed ha en innlåsingseffekt for husholdningene som bor der.

**Beliggenhet** er kanskje den viktigste faktoren som bidrar til ulik boligpris, men boligens standard har også stor betydning. Eldre boliger med relativt lav standard vil naturlig nok være billigere, og et relevant segment for vanskeligstilte. Høyere driftsutgifter (f.eks. dårlig isolerte boliger) og potensielle større vedlikeholdsinvesteringer kan innebære fremtidige store belastninger på en allerede anstrengt økonomi. Dette er et element det er aktuelt å vurdere i selve eieretableringen og låneutmåling. Kostnader ved åpenbare behov for oppgradering av boligen, bør trekkes inn ved behandling av låne-/tilskuddsbehov, men det er også et spørsmål om det generelt bør kreves at man har visse ekstra ressurser for å kunne møte mulige fremtidige vedlikeholdsinvesteringer dersom boligen er av eldre dato.

### Makroøkonomiske konsekvenser

Å eie sin egen bolig kan som nevnt ha store positive effekter for den enkelte husstand. Det er imidlertid også viktig å se på de akkumulerte effektene av en svært høy eierandel. Det er da to problemstillinger som bør diskuteres:

- Øker ustabiliteten i økonomien når eierandelen går opp, og øker den ekstra mye dersom det er de vanskeligstilte som utgjør den siste tilveksten?
- Kan kriser i boligmarkedet smitte over og ev. forsterke problemer i resten av økonomien?

Dersom svaret på første spørsmål er ja, betyr ikke det at man ikke bør sette i verk tiltak for å øke eierandelen blant vanskeligstilte. Men det er en oppfordring til å forske nærmere i de mulighetene som finnes for å:

- Unngå prisbobler i boligmarkedet
- Redusere effektene av boligkriser på enkelthushold og da særlig sårbare vanskeligstilte, jf. avsnitt om å beholde boligen i nedgangskonjunktur
- Unngå smitteeffekt fra boligmarkedet til resten av økonomien

## **Husbandens kommentarer knyttet til utvalgets foreslåtte tiltak for å øke eierandelen blant vanskeligstilte**

### **Rente- og avdragsfritt lån**

Husbanden ser både fordeler og ulemper med å innføre muligheten å gi boligtilskudd som et rente- og avdragsfritt lån. De potensielle ulempene er særlig knyttet til administrative forhold for kommunene og innlåsningsmekanismer for lavinntektshusholdninger.

For staten vil innføringen av rente - og avdragsfrie lån medføre at det blir vanskelig å styre den økonomiske aktiviteten. Det vil være en utfordring å ha oversikt over hvilke forpliktelser som til enhver tid har utestående, og hvilke forpliktelser som løper fra år til år.

Etter vårt skjønn kan forslaget gi både fordeler og være til ulempe for mottaker. Så lenge han/hun bor i boligen, er det ingen endring. Dersom han velger, eller er nødt til å selge, må tilbakebetaling vurderes i forhold til pris på bolig etc. Praksis i kommunene i dag at ved f.eks. tvangssalg av bolig, så avskrives tilskudd som ikke dekkes av kjøpesummen. Det samme gjelder ved frivillig salg til underpris – da vurderes dette opp mot bl.a. annet taksten på boligen. Med en slik praksis vil mottaker blir hjulpet så lenge han har behov for det. Dersom han flytter, vil han ikke automatisk «få med seg» tilskudd, men det må betales tilbake. Det siste vil imidlertid kunne føre til innlåsingeffekter for husholdningene. Dette skjer ved at motivasjonen for å flytte reduseres, i og med at lånet må betales tilbake ved flytting. I motsetning til dagens avskrivning av tilskuddet, vil beløpet som må betales tilbake være større og på denne måten øke skranken for å flytte.

I dag gir man tilskudd normalt bare en gang. Dersom hele tilskuddet skal betales tilbake ved en flytting, bør det kunne gis tilskudd flere ganger dersom husstanden har behov for det, ev. få overført tilskuddet til ny bolig dersom det er nødvendig. Utvalget forslår at kommunen i slike tilfeller skal vurdere økonomien til husstanden, og vurdere om husstanden skal begynne å betale renter og avdrag. Dette kan i utgangspunktet synes som en god idé, da det vil medføre at tilskuddet på nytt kan komme i omløp. Vi ser imidlertid at det kan medføre vanskelige vurderinger fra kommunens side om når dette skal gjøres, og ev. også forskjellsbehandling (ikke likeverdig behandling) fra kommune til kommune.

Det vil også kreve mer administrasjon enn kun å gi tilskudd, men samtidig er det en fleksibel ordning som gjør at virkemiddelbruken ytterligere kan tilpasses den enkelte husstands behov samtidig som kommunen får økte midler til disposisjon.



Forhold som det er aktuelt å ta stilling til, og som bør vurderes nærmere i boligmeldingen kan være:

- Skal det være restriksjoner på bruken av tilskuddsfondet? Uansett kan det være aktuelt å be kommunen rapportere på bruken av midlene fra tilskuddsfondet. Dette er viktig for å kunne si noe om den samlede boligpolitiske måloppnåelsen.
- Dersom det på grunn av en vurdering av husstandens økonomiske situasjon ikke er aktuelt å omgjøre tilskuddet til et ordinært lån med rente- og avdragsinnbetaling, bør man da kunne avskrive det etter 20 år, eller bør heftelsen følge helt til boligen selges/arves? Dette første er enklere administrativt for kommunen selv om det å følge tilskuddet ytterligere over tid, kan føre til økte midler til tilskuddsfondet.

Det kan også være problematisk for husstanden å ha en heftelse på boligen på ubestemt tid. Etter krigen ble det gitt såkalte nedskrivningsbidrag til gjenreisning av boliger, fjøs og forretningsgårder. Disse bidragene var sikret som rente- og avdragsfrie lån og måtte innfris dersom eiendommene senere ble solgt ut av familien. På steder der eiendomsmarkedet utviklet seg normalt med en stadig økende verdi medførte dette ingen problemer, men i områder med stagnasjon og/eller tilbakegang ble disse bidragene liggende som en heftelse som hindret omsetning og etter hvert riving/fjerning. Til slutt måtte nedskrivningsbidragene slettes gjennom et eget stortingsvedtak. En ordning med automatisk avskrivning etter et visst antall år anses langt å foretrekke.

### Leie til eie-modeller

Husbanden er enig i at leie til eie-ordninger vil kunne være et viktig bidrag i å gi vanskeligstilte mulighet til å eie. Husbanden mener at en forutsetning for å innføre leie til eie ordninger er at ordningene er forutsigbare, både for kommunen og for husholdningen. Utvalgets forslag om å igangsette forsøksprosjekt om øke fleksibiliteten i tilskuddsforvaltningen, f.eks. mellom tilskudd til utleieboliger og tilskudd til boligetablering, kan skape økt forutsigbarhet i en leie til eie-modell ved at tilskudd til utleiebolig følger boligen uten å være avhengig av å gi et nytt tilskudd det året som boligen kjøpes av leier.

### Forslag til ytterlige tiltak

Husbanden støtter utvalget forslag om at det bør åpnes opp for at de kommunale tapsfondene til startlånet også kan benyttes til å dekke personlige tap, men Husbanden mener at også flere tiltak bør vurderes. Vanskeligstilte grupper vil med dagens prisnivå i eiermarkedet bli presset økonomisk. Vi vet også at en andel av gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet har tilleggsutfordringer ut over de rent økonomiske.

I tillegg til forslagene som utvalget legger frem så foreslår Husbanden følgende tiltak

- Gratis og uavhengig klageinstans som kan vurdere om frarådningsplikten etter finansavtaleloven er brutt for startlånstageren. For ordinær långivning til forbrukere representerer Finansklagenemnda et lavterskeltilbud der låntager mener av långivningen har vært uforsvarlig eller at frarådningsplikten er brutt.

- Det bør være mulig i større grad å yte hjelp via sosial stønad til å kunne beholde bolig (aktuelt også ved leie). Fare for tap av bolig bør særbehandles med tanke på de store negative effekter det har for den enkelte og samfunnet. Alternativkostnaden for å huse familien i en passende bolig av nøktern standard må ses opp mot kostnaden ved å gi hjelp til å beholde bolig.
- Varsling til sosialtjenesten ved mislighold av boliggjeld. For effektivt å kunne følge opp de som står i fare for å miste sin bolig så tidlig som mulig, bør det ikke bare være ved mislighold av husleie at det er tillatt å varsle sosialtjenesten. Taushetsplikt etter forvaltningsloven er et hinder for at offentlige kreditorer kan gjøre dette.
- *Tiltak for å avhjelpe privat økonomi forvaltning.* Den største individuelle risikofaktoren knyttet til å beholde boligen er disponeringsproblemer. Ulike tidspunkter for utbetaling av offentlige ytelser og forfallstidspunkt for husleie har vært pekt på som et tiltak som kan avhjelpe situasjonen. Frivillig forvaltning kan tilbys. Om dagens regelverk for frivillig og tvungen trekk er tilstrekkelige bør vurderes nærmere, se mer om dette i kommentarene til kap 10.
- *Det offentlige som kreditor.* I de tilfeller det offentlige er den kreditor som er den direkte årsak til at husstanden kan miste boligen, bør det foreligge muligheter for større grad av fleksibilitet under henvisning til boligens viktighet og alternativkostnaden for det offentlige, både innenfor boligsektoren og på andre områder. Det finnes i lovgivningen om tvangsinnfordring særregler for bolig, men disse fremstår som lite virksomme og bør derfor vurderes supplert med sentrale styringssignaler om innfordring fra det offentlige når debitor står i fare for å miste boligen. Dagens felles føringer finnes i økonomireglementet.<sup>2</sup>

## Kapittel 8: Det private leiemarkedet

### Utvalget mener

Forhold ved leiemarkedet forsterker problemene til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er mulig å forbedre forholdene på leiemarkedet gjennom tiltak, blant annet å støtte profesjonelle, seriøse og sosiale utleiere.

### Husbandens kommentarer til tiltakene

Husbanden ser behovet for en sterkere overvåking av hvordan leiemarkedet fungerer. Det følger av leiemarkedets rolle og organisering i Norge, der leierne enten er økonomisk presset til å leie, det er

---

<sup>2</sup> Kritik som i denne artikkelen dukker opp med jevne mellomrom:

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article507135.ece>;

<http://www.ta.no/nyheter/grenland/article4617008.ece>

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article507135.ece>;

<http://www.ta.no/nyheter/grenland/article4617008.ece>

tale om kortvarige leieforhold på grunn av arbeidsinnvandring, studier mv, eller mange små utleiere etc.

Vi støtter utvalget i at det er viktig å se nærmere på sanksjonsmulighetene kommunene har overfor utleiere som gjentatte ganger bryter lovverket (husleielov, bygningslov mm). Husbanken kan spille en rolle i forhold til å bistå kommunene med å systematisere disse erfaringene og/ eller utvikle gode rutiner, uten at vi tildeles en rolle som innebærer å føre tilsyn med kommunens virksomhet.

Vi støtter også at ordningen med Husleietvistutvalg utvides og videreutvikles. Samtidig ser vi at det er behov for ordninger som gjør det mer attraktivt å være en forutsigbar og god utleier. Viktig er gode oppfølgingsrutiner fra kommunens side slik at utleier kan henvende seg ved problemer, enten det gjelder manglende husleie eller skader/feilbruk el.l. og få en rask tilbakemelding. Dersom kommunen får et rykte som en ansvarlig støttespiller i slike utleieforhold, vil det bidra til å øke det private utleietilbudet.

En mulighet som utvalget trekker fram, er innføring av en sertifiseringsordning. Ideen kan være god, men vi vil samtidig understreke at det er vesentlig at en slik ordning ikke blir for byråkratisk organisert.

### **Styrket leieboerorganisering**

Husbanken mener at organisering av en leieboerforening bør ta utgangspunkt i lokale forhold og behov samt eksisterende frivillige nettverk. Staten kan gi praktisk og økonomisk støtte. Det er både demokratiske og velferdspolitiske årsaker til at leieboerorganiseringen bør styrkes. Leieboerne har i dag en svak stemme i samfunnsdebatten, noe som for eksempel kan gi et mindre helhetlig grunnlag for å diskutere implikasjoner og fordeler med eierlinja i norsk boligpolitikk. Velferdspolitisk vet vi at mange av dem som leier også er økonomisk eller sosialt vanskeligstilt på andre områder.

### **Husbankens rolle i å korrigere leiemarkedet**

Forslagene som utvalget legger frem for å korrigere leiemarkedet vil ta flere å gjennomføre, og se effekten av.. Som utvalget foreslår bør det vurderes å gi 100 pst. lånefinansiering til privat utleie med sosiale formål. Men dette krever at kommunene går i dialog med profesjonelle aktører som f. eks. boligbyggelag eller studentsamskipnader. Nettopp for at det skal legges til rette for å få frem flere profesjonelt drevne utleieboliger som møter kommunens behov for boliger til ulike grupper.

Vi anser det ikke som hensiktsmessig for det offentlige å gå inn på eiersiden i utleieselskaper. En forlengelse av avskrivningstiden for utleietilskuddet vil imidlertid gjøre det mindre attraktivt for utbyggere og kommuner å fremskaffe utleieboliger. Full privat disposisjonsrett på utleieboligene etter en ikke for lang periode, er et viktig insentiv for private utbyggere. En evt. utvidelse av nedskrivningstiden og bindingstiden for utleie bør utredes nærmere.

## Kapittel 9: Kommunal utleie

### Utvalget mener

Kommunal utleie er for noen husholdninger den mest egnede løsningen. De kommunalt disponerte utleieboligene er en viktig del av det boligsosiale virkemiddelapparatet kommunene rår over. Utvalget anbefaler at kompetanse om utviklingen og forvaltningen av den kommunale utleiesektoren må være en sentral del av Husbankens strategiske satsing og av Husbankens øvrige kompetansesarbeid. Utvalget anbefaler fortsatt bruk av tilskudd til å utvikle sektoren og stor kommunal frihet i bruken av midlene som overføres fra Husbanken. Samtidig mener utvalget det bør foretas en grundig gjennomgang av tilskuddet til utleieboliger. Formålet må være å styrke måloppnåelse uten å benytte krav som nettotilvekst eller å beholde ev salgsinntekter i sektoren.

Husbanken er enig med utvalget i at Husbanken må støtte kommunene både økonomisk og kompetansemessig i arbeidet med å utvikle denne boligmassen.

Utvalget tar opp mange problemstillinger i beskrivelsen av det kommunale utleiemarkedet. Husbanken har spesielt kommentarer og vurderinger knyttet til avsnittet om statlige subsidier.

### Grunnleggende om subsidiering av kommunale utleieboliger

Utvalget drøfter subsidiering og subsidiekontroll på flere måter. Husbanken anbefaler at en i det videre arbeidet utvikler en subsidiemodell som tydeliggjør hva en ønsker å oppnå med subsidiene, og som dermed skaper større forutsigbarhet for kommunene og som reduserer eller fjerner uønskede effekter som dobbeltsubsidiering.

Subsidiene må utformes slik at anskaffelses- og driftskostnadene over tid blir betalt fullt og helt av forventet innbetalt husleie fra beboer (inklusive utbetalt statlig og ev. kommunal bostøtte) og subsidiering gitt gjennom boliginvesteringen (tilskudd og lån).

Premissene for en slik tankegang er, som utvalget selv anbefaler, at;

- beboerne betaler kostnadsdekkende eller gjengs leie
- kommunene subsidierer beboerne individuelt, etter behov.
- kommunene forventes å ivareta ordinært vedlikehold av boligmassen, slik enhver utleier har ansvar for.

### Konsekvenser av subsidiemodellen

Gjennomføring av en slik tilskuddsmodell vil gi økt forutsigbarhet til kommunene i forhold til hvor store lån/tilskudd de kan få fra staten.

Utvalget foreslår flere tiltak som kan styrke både lån og tilskudd som virkemidler. Vi tror det vil bli lettere for staten både å forutsi og evaluere effekten av regelverksendringer når premissene for subsidieringen er klarere, og det arbeides mer likt med hvordan hvert enkelt prosjekt vurderes.

### **Momskompensasjon**

De fleste kommunale boliginvesteringene har en total planleggings- og byggefase som strekker seg over flere år. Jo mer forutsigbare premissene er, ikke minst på finansieringssiden, jo lettere er det å få til en smidig prosess i kommunene. Vi vil derfor framheve betydningen av at spørsmålet om momskompensasjon er viktig å få avklart. Dette er et spørsmål mange kommuner og organisasjoner er opptatt av, og som øker risikoen i en del prosjekter.

### **Økt nedskrivnings- og bindingstid for tilskudd til utleieboliger**

Økt nedskrivningstid for tilskudd og økning i bindingstiden for den kommunale tildelingsretten fra 20 til 30 år kan føre til at tilskuddet ikke lenger oppleves som attraktivt nok for igangsetting av nye prosjekter. Dette kan føre til at leiekravet i prosjektet øker og at prosjekter det er stort behov for ikke bli igangsatt.

### **Forvaltningsskole, veileder og andre tiltak for bedre vedlikehold**

Utvalget foreslår at det utarbeides et studium for kommunalt ansatte med fokus på planlegging og forvaltning av kommunal boligmasse, samt at det lages en veileder. En ny tilskuddsordning vurderes også. Husbanken anbefaler at en i det videre arbeidet trekker på de erfaringene som allerede er gjort av KRD/BE gjennom den flerårige satsingen "Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning". Her ligger mye erfaring og kompetanse om kommunal eiendomsforvaltning generelt som bør kunne benyttes som grunnlag i en ev større satsing fra Husbankens side overfor kommunene om kommunal boligforvaltning. Et utvidet samarbeid mellom Direktoratet for byggkvalitet og Husbanken bør også vurderes i forbindelse med dette.

### **Sammenslåing av tilskuddsordninger**

Utvalget anbefaler økt fleksibilitet mellom tilskuddsordningene. Dette er særlig viktig med perspektivet fra leie til eie, fordi grunnlån og boligtilskudd som i dag ytes til kommuner og private utbyggere, ikke kan overføres til privatpersoner ved overgang fra leie til eie. Husbanken mener at det er viktig at økt fleksibilitet ikke medfører at ordningene blir mer uoversiktlige for kommunene som skal benytte seg av de. Det er gode argumenter knyttet til sammenslåing av tilskudd til utleieboliger og delen av investeringstilskuddet som gjelder omsorgsboliger. Ulempen kan være at det gir en uheldig fastfrysing av skillet mellom omsorgsboliger og sykehjemsplasser. I tillegg er beregningsmåten ved tilskudd til utleieboliger og omsorgsboliger er forskjellig, og må i tilfelle endres. Innenfor omsorgssektoren diskuteres nå stadig mer glidende overganger mellom omsorgsboliger og sykehjem.

### **Kommunale beboere og eierlinja**

Ved vurdering av strategier for gjennomføring av det overordnede målet om å øke eierandelen bør en supplere utvalgets analyser og vurderinger av potensialet for eieretablering hos beboere i kommunalt disponerte boliger. Først og fremst bør en skille klarere mellom eksisterende og potensielt framtidige beboere/boligsøkere når konkrete tiltak skal fremmes.

### **Utrede potensielt frafall av kommunale boliger**

I vurderinger av framtidig dekning av kommunalt disponerte boliger diskuteres virkemidler for å øke antallet egnede boliger og metoder for å måle måloppnåelse. I det videre arbeidet anbefaler vi at en også setter fokus på hvordan tidligere års virkemiddelinnretning legger rammer for potensielt frafall av boliger kommunene disponerer. Alle våre tilskudd er gitt med en bindingstid (avskrivning over 10, 20 eller 30 år). I de tilfellene der kommuner har inngått avtaler med private boligforvaltere ligger det et potensiale for at de private ved bindingstidens utløp selv overtar boligene og selger dem eller bruker dem til andre formål. Det bør foretas en utredning/kartlegging av hvor mange boliger som disponeres av private etter avtale med kommunen, hvor disse boligene er konsentrert (regionalt) og hvilke avtaler som mest vanlige. Med bakgrunn i dette kan vi få større klarhet framtidig potensielt frafall av kommunalt disponerte boliger som eies av private. Vi vet at en del av våre kommuner i Region øst disponerer en høy prosentandel boliger eid av andre enn kommunen selv.

### **Demografiske endringer – et økende antall eldre**

Husbanken mener utvalget i for liten grad har vurdert den økningen av eldre vi vil se i årene framover. Av utvalgets forslag til tiltak er det kun ett som direkte virker inn på eldres boforhold; nemlig styrking av tilskudd til tilpasning i bolig. I flere av Husbankens samarbeidskommuner er et økende antall eldre allerede en utfordring. Husbanken mener det er behov for tiltak som vil sette kommunene i stand til å møte utfordringen med bosetting av eldre i tida framover. Teknologi i bolig er et aspekt, men også en vurdering av kollektive boformer for seniorer kan være en aktuell mulighet som kan bidra til å senke behovet for omsorgstjenester. Det er behov for økt kunnskap om gode løsninger på dette området, for videre å kunne utvikle virkemidler som bidrar til gode boligløsninger for seniorer og eldre.

Det bør foreligge en reell valgmulighet for eldre når det gjelder ulike boformer, der det å fortsette å bo i eksisterende bolig så lenge som mulig er et grunnleggende alternativ. Samtidig har stat og kommuner en interesse av at de eksisterende boligene anvendes på best mulig måte. Dette medfører for det første at statens og kommunenes kostnader foreldre som blir boende hjemme i forhold til alternative boformer bør analyseres nærmere. For det andre bør det utredes nærmere hvilke typer boformer og boliger som kan oppfattes som attraktive for eldre husholdninger. En satsing på attraktive alternative boformer kan bidra til at eldre flytter frivillig, noe som kan være samfunnsøkonomisk og kommunaløkonomisk lønnsomt samtidig som de medfører økt velferd for eldre hushold.

Hovedutfordringen knyttet til denne problemstillingen ligger i å utarbeide tiltak som kan stimulere til økt tilgjengelighet i den eksisterende boligmassen.

### **Samlokalisering**

Husbanden støtter i utgangspunktet utvalgets vurdering av at det er uheldig med samlokaliserte boligløsninger til vanskeligstilte. Både omfang og virkemidler for å motvirke dette bør omtales i boligmeldingen.

## **Kapittel 10: Arbeidet med bostedsløshet**

Husbanden er enig med utvalget i at arbeidet med bostedsløse må integreres i Husbandens langsiktige strategiske arbeid med kommunene. Husbanden støtter også utvalget i deres forslag om at denne innsatsen må økes gjennom styrking av kompetansetilskuddet.

Husbanden er også enig med utvalget at tre måneder bør være maks oppholdstid i midlertidig botilbud.

Husbandens egne virkemidler er imidlertid ikke tilstrekkelig for å nå denne målsetningen. Kommunene har tidligere spilt inn at utfordringene med å bosette "gruppene" som oppholder seg i midlertidig bolig er mangel på egnede boliger og oppfølging. Å innføre en maksgrense på opphold i midlertidig bolig vil ikke løse disse problemene. Innføring av en maksgrense må suppleres med tiltak som øker egnede boliger og oppfølgingstjenester. Disse tiltakene bør være på statlig, regionalt og kommunalt nivå. En samordnet statlig innsats overfor de som oppholder seg i midlertidig over tre måneder, vil gjøre det lettere for kommunen å samarbeide på tvers av fag- og etatsnivå. Et slikt fokus vil kunne redusere bruken av, og dermed tid på opphold i midlertidig bolig for denne gruppen.

### **Om grensen på tre måneder i midlertidig bolig**

Husbanden mener at en grense på tre måneder som riktig for å vurdere om et midlertidig opphold på generelt grunnlag er uforsvarlig lenge. Dette vil imidlertid variere i forhold til den enkelte. For en ungdom på 18 år og en barnefamilie vil alle opphold utover noen få dager kunne oppleves som uforsvarlig, mens det for andre vil kunne vurderes som hensiktsmessig både for bruker og kommunen at et opphold løper utover tre måneder. Det som er viktig, er at kommunen har foretatt en grundig vurdering av den enkeltes situasjon, og at det er en plan for bosetting.

### **Behov for begrepsavklaring**

Det er pr i dag ingen enkel definisjon av begrepet midlertidig bolig. Dette medfører at det er ulik forståelse og rapportert bruk av midlertidig bolig (jf. Kartleggingen av bostedsløse i 2008 og "På ubestemt tid"). Dette kan medføre at kommunene registrerer forskjellig på bruken av midlertidige boliger. Anbefalinger på begrenset tidsopphold i midlertidig botilbud bør ses i sammenheng med tydeligere begrepsavklaring av midlertidig oppholdssteder.

## Husbandens kommentar til utvalgets vurdering av bistand til økonomisk disponering

Utvalget skriver på s. 105 at regelen om at “trygdeytelser og økonomisk sosialhjelp skal gis direkte til den som har krav på det”, står sterkt i norsk rett. Tvungen forvaltning bør bare benyttes når alt annet slår feil. Utvalget mener at gjeldende bestemmelser antakelig ivaretar de hensyn utvalget vektlegger. Utvalget mener at situasjoner hvor det er en klar og akutt fare for at personer vil miste sin bolig, bør kunne vurderes i henhold til bestemmelsen i folketrygdloven § 22-6. Det er samtidig viktig at det går tydelig fram at tvungen forvaltning kan avgrenses til trekk til husleie, og ikke må omfatte hele inntekten. Bestemmelsene om tvungen forvaltning bør også i størst mulig grad være harmonisert med ulike støtteordninger slik at dette virkemidlet ikke avhenger av om støtten er varig eller midlertidig trygd, sosialhjelp eller bostøtte”.

Husbanden ønsker å påpeke at per i dag foreligger det intet samordnet regelverk. For NAV ytelser kan det brukes tvang, tilsvarende for sosialhjelp i spesielle tilfeller. For bostøtte er muligheten for tvungen transport foreslått avvirket slik at man beveger seg bort i fra, ikke nærmere de regler som gjelder for trygdeytelser og sosial stønad. Dette bruddet med sammenhengen i regelverket ble påpekt av Husbanden i forbindelse med at ny lov og forskrift om bostøtte var på høring.

Utvalgets oppfatning om at det kan gripes inn med tvang etter folketrygdloven § 22-6 når det foreligger en klar og akutt fare for tap av bolig, medfører ikke uten videre riktighet. Om det kan gripes inn beror på årsaken til at personen ikke klarer å styre sin økonomi. Bare dersom årsaken er “sinnslidelse, psykisk utviklingshemning, alvorlig mental svekkelse, hjerneskade, eller misbruk av berusende eller bedøvende midler”, kommer bestemmelsen til anvendelse. Dette er belastende karakteristikk.

Den klare hovedregel må være at alle skal få styre egen økonomi, og at mangler i så henseende skal søkes avhjulpet gjennom veiledning og frivillige tilbud. Spørsmålet som kan reises er om regelverket er godt nok for den gruppen veiledning og frivillighet har vist seg å ikke fungere for.

Tap av bolig får store konsekvenser for den enkelte og også for husstanden for øvrig. Det er særlig grunn til å tenke på barns situasjon. Det er vel dokumentert at bolig er grunnleggende for annen velferd. Bolig er omtalt i menneskerettighetene. I sum kan man si at boligen er så viktig at det bør diskuteres om det å beholde husstanden i boligen i visse tilfeller bør gå foran deres rett til selv å disponere sine midler, dvs. gi de mulighet til å misligholde allerede inngåtte avtaler tilknyttet bolig (lån eller leie).

Rettergangsordningens ikrafttredelseslov er en skranke for at de som ønsker det, kan inngå frivillige avtaler om trekk i fremtidige ytelser. At utleierytelse eller långiver ble sikret dekning av sine krav gjennom direkte trekk i offentlige ytelser, kunne gjøre vanskeligstilte til en langt mer attraktiv gruppe leietagere.

I praksis ser man en del frivillige ordninger som, slik utvalget påpeker nederst på s. 105, kanskje ikke er så frivillige allikevel. To storkommuner som Oslo og Bergen fakturerer sine beboere netto husleie etter fradrag for bostøtte.



## Husbandens kommentarer knyttet til tiltakene

### “En samordnet innsats for unge”

Det er viktig at det offentlige hjelpeapparatet er bevist på overgangsfaser mellom forskjellige offentlige instanser når det gjelder de unge. Boligfokuset må inkluderes i Individuell Plan (IP), for med tydeliggjøres ansvarsfordeling for hjelpeapparatet som er involvert. De unge eier sin egen IP og kan da ha oversikt på dem som de skal forholde seg til, og dermed også hvem som de ønsker skal representere kommunen. Her nevner vi også “Tillitspersonforsøket” som også er en egnet arbeidsstrategi/ metodikk som ivaretar de med som sliter med rusrelaterte problemer, dette inkluderer også unge. Selv om ”Tillitspersonforsøket” begrenser seg til bestemte utvalgte kommuner mener Husbanden at det allerede eksisterer tiltak av strukturell art som skal ivaretar den enkelte, også de unge. Den personen som anbefales skal representere kommunen, vil kunne både tydeliggjøres og synliggjøres gjennom det eksisterende arbeidsverktøyet IP.

Gjennom Husbandens kommunesatsning er fokuset på betydningen av bolig- og omsorgsplaner som en del av kommunenes helhetlige velferdspolitik. Videre vil det være interessant å se kommunesatsningen i sammenheng med “Tillitspersonforsøket” da det sistnevnte i større grad er individfokustert.

### En samlet statlig innsats

En samordnet statlig innsats vil til rette legge for kommunal samordning innenfor denne tematikken slik at det fokuseres på varige boliger framfor bruk av midlertidig bolig. Samhandling på statlig nivå muliggjør en helhetlig kommunal boligpolitikk. De som oppholder seg mest og over lengst tid i midlertidig bolig, er de med rusavhengighet og eller psykiske lidelser. Og det er nettopp disse gruppene som kommunene og spesialisthelsetjenesten har størst utfordringer med å bosette. Hvis kommunene har tilstrekkelig med egnete boliger med adekvat oppfølging som behovet tilsier, kan dette medføre at opphold i midlertidig botilbud ikke overskrider makstid.

### Oppfølgingstjenester i bolig

Utvalget ønsker å styrke Husbandens boligsosiale kompetansetilskudd. Husbanden støtter forslaget og mener tilskuddet bør ses i sammenheng med andre etaters tilskuddsmidler. Dette vil understreke betydningen av at statlig virkemidler innenfor felles ansvarsområder samkjøres.

### Bolig som en del av behandlingen

At det foreligger forsvarlige gode botilbud av varig karakter etter endt institusjonsopphold, vil kunne medføre til nedgang i bruk av midlertidig botilbud og dermed også varigheten i disse botilbudene. Husbanden mener at spesialisthelsetjenesten med sin behandling må *inn i* boligen, dette fordi bolig som en del av behandlingen vil i flere tilfeller være utilstrekkelig. For mange med rus og/ eller psykiske lidelser vil ha behov for behandling også *mens* de bor. Som en konsekvens av kortere behandlingsopphold er dette sentralt. At denne gruppen har kort vei til behandling vil forebygge (re)innleggelse. En følge av Samhandlingsreformen, vil understreke behovet for at

behandlingsapparatet kommer inn i boligen. Her har man allerede gjort gode erfaringer med både DPS og ACT- team.

I tillegg til tiltakene som utvalget foreslår, ønsker Husbanden at et tilskudd etter mal fra et integreringstilskuddet skal brukes for bostedsløse.

Dagens integreringstilskudd for flyktninger synes å være et hensiktsmessig økonomisk incentiv for å oppnå en tilstrekkelig prioritering av bosetting og integrering av flyktninger.

Et integreringstilskudd for bostedsløse bør være tilstrekkelig til å dekke kommunenes merkostnader til tjenester og integreringsarbeid i forbindelse med utprøving av metoden Housing - first.

## Kapittel 11: Boligsosialt arbeid i kommunene

Husbanden er meget tilfreds med at utvalget samt tilbakemeldingene fra kommunene understøtter og forsterker den måten Husbanden jobber mot kommunene i dag. Husbanden er også tilfreds med at utvalget foreslår en styrking av Husbandens mulighet til å gjennomføre det dette arbeidet, gjennom en styrking av 78-posten.

I NOUen defineres boligsosialt arbeid i kommunene som det arbeidet de gjør for å bistå vanskeligstilte til å få et sted å bo og til å kunne opprettholde en stabil bosituasjon. NOUen identifiserer følgende faktorer som viktig for å oppnå en målrettet og effektiv boligsosiale politikk i kommunene:

- Samordning
- Forankring
- Overordnet strategi for arbeidet
- Boligsosial kompetanse
- Økonomiske ressurser

Faktorene som utvalget legger vekt på, kan ses på som en anerkjennelse av Husbandens innretting av det langsiktig og forpliktende samarbeid med kommunene om Husbandens kommunesatsing er utviklet for å styrke kommunenes mulighet til å lykkes med helhetsløsninger, mer koordinering og bedre samordning på det boligsosiale arbeidet..

Husbandens kommunesatsing et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene og Husbanden. Gjennom dette arbeidet har kommunene en helhetlig tilnærming som skal bidra til god forankring politisk og administrativ forankring, god samordning på tvers, dokumentert kunnskap, en helhetlig og god bruk av Husbandens økonomiske virkemidler innenfor det boligsosiale området. Dette felles løftet vil sikre at flere vanskeligstilte på boligmarkedet får muligheten til å bo godt og trygt, samtidig som kommunene vil kunne stå sterkere i møtet med de velferdspolitiske utfordringene de står ovenfor.

Husbanden ønsker å framheve at denne boligsosiale innsatsen i kommunene påvirkes av ressursene som settes inn i utviklingsarbeidet. Det boligsosiale kompetansetilskuddet har en begrenset økonomisk ramme og når den fordeles på over 60 kommuner, blir den disponible rammen i hver kommune relativt begrenset. De forventede resultatene må ses i forhold til dette. Husbanden mener det er avgjørende at også tilskudd og prosjektmidler som disponeres av de øvrige velferdsaktørene i langt større grad knyttes direkte mot denne satsningen. I tillegg bør også Husbandens ramme for utviklingsarbeidet økes. Mange kommuner har en stram økonomi og store utfordringer med å utføre lovpålagte oppgaver. Selv om det er en vilje til å sette i gang tiltak kan dette være et hinder i

gjennomføringen. På denne bakgrunnen er Husbanden enig i at kompetansetilskuddet foreslås styrket.

### **Behov for bedre rapporteringssystemer**

Husbandens oppfølging av satsingskommunene baserer seg i stor grad på prinsippene rundt mål- og resultat styring, det er liten grad av detaljstyring. Dette innebærer at kommunen har mer ansvar for å dokumentere/rapportere oppnådde resultater planmessig. Det er viktig at rapportering ikke skjer for hyppig fordi kommunene må gis mulighet til å planlegge langsiktig også sette i verk tiltak. Det er viktig at det ikke blir kortsiktige løsninger som fører til at kommunene ruser inn i tiltak for å få tilgang til friskmidler. Husbanden bør se på muligheten for å knytte mer rapportering og dokumentasjon av behov til sine låne og tilskuddsordninger.

Det er behov for å sikre bedre rapportering, blant annet sikre bedre datagrunnlag og en stabil langsiktig rapportering over år. NOUen sier at det er rundt 150 000 personer som ikke har en tilfredsstillende bosituasjon. Anslaget på vanskeligstilte i NOUen er for hele landet. Det er i tillegg en grov geografisk fordeling. Metoden og data som danner grunnlaget for dette anslaget på vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke mulig å bryte ned på kommunenivå eller individnivå. I det løpende arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet ville det vært nyttig å hatt data/anslag for hvor mange vanskeligstilte det er i den enkelte kommunene. Utfordringen med rapporteringen er at det ikke eksisterer data om bolig- og tjenestebehov, noe som er en vanskeliggjørende faktor i arbeidet med å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet på lokalt nivå. Det er behov for mer kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet; omfanget av vanskeligstilte og deres boligbehov er en sentral forutsetning for at kommunene og staten skal lykkes i arbeidet med å skaffe boliger til vanskeligstilte. Videre er det behov for kunnskap om hva som kjennetegner situasjoner som gjør at personer kommer i en vanskelig situasjon på boligmarkedet.

For å etablere en rapportering fra alle landets kommuner på vanskeligstilte på boligmarkedet er det behov for egen lovhjemmel. (Husbanden utredet høsten 2007/våren 2008 det juridiske grunnlaget for en kommunal kartlegging av de vanskeligstilte på boligmarkedet, og det ble fremmet forslag om at det i den ”nye” Husbandkloven ble tatt inn en hjemmel om en slik kartlegging. KRD avslo et slikt forslag. Datatilsynet er av den klare oppfatning at Husbanden må ha egen lovhjemmel uansett.) En slik lovhjemmel må gi en rett for Husbanden til å kunne opprette et nytt register, for at kommunen og eventuelt andre skal kunne registrere personopplysninger og en plikt for kommuner til å avgi personopplysninger. Dette gjelder selv om opplysningene i registeret er aidentifiserte eller pseudonymiserte. På sikt er det et mål å få etablert individrapportering for bolig inn i KOSTRA. Selv om KOSTRA rent praktisk kan brukes, er det ikke gjennom kommuneloven og KOSTRA-forskriften tilstrekkelig hjemmel for individrapportering.

Etter Husbandens vurdering kan systemer til og utvikling av en norsk forståelse og implementering av “affordable housing” utgjøre et viktig supplement til å ha oversikten over vanskeligstilte på boligmarkedet.

## **Kapittel 12: Rollefordelingen mellom stat og kommune**

### **Generelt om samarbeid mellom statlige etater**

Husbanden har erfart at samarbeid mellom ulike velferdsetater bør omfatte både planlegging og implementering av offentlig innsats. Planlegging bør knyttes til oppfølgingen av tildelingsbrevene

(som forutsettes å være samordnet i forhold til etatens etablerte samarbeid) og kunne være et felles ideverksted for innspill til de respektive departementene om nye store satsinger i kommende statsbudsjett.

Et samarbeid mellom statlige etater skal bl.a. bidra til å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, øke arbeidsdeltakelsen, trygge alderdommen, forebygge og bekjempe bostedsløshet, sikre rusomsorg, forebygge kriminalitet og bidra til integrering og inkludering i samfunnet. Når flere velferdsetater samordner sin innsats, blir det en utfordring å skulle si noe utsagnskraftig om de enkelte etaters bidrag faktisk fører til økt måloppfyllelse på alle disse målene. Jo tettere samarbeidet er, desto vanskeligere er det å identifisere de ulike samarbeidspartners bidrag. I noen grad kan man nok si noe om effekten av samarbeidet som helhet, men samtidig er dette såpass generelle mål der en rekke andre aktører og mer enkeltstående tiltak også har betydelig innvirkning. Metoder for å evaluere slike samarbeidstiltak samlet og i tillegg kunne si noe om den enkelte samarbeidspartners bidrag, er en faglig utfordring det bør ses nærmere på.

### **Økt boligpolitisk måloppnåelse gjennom samarbeid**

Utvalget ønsker å styrke Husbankens rolle som boligsosial støttespiller. Husbanken mener at for at vi skal lykkes med å nå velferdspolitiske mål vil samarbeid med andre etater, organisasjoner mv. fortsatt stå sentralt for Husbankens virksomhet i åra som kommer. Et tettere og utdypet samarbeid skal bidra til høyere måloppnåelse og mer effektiv virkemiddelbruk. Samarbeid er en krevende arbeidsform og det er ikke gitt at det gir de ønskede resultater. Det er derfor viktig å utvikle gode samarbeidsmodeller der alle samarbeidspartnere ser nytten av å delta, der rammer og rutiner for samarbeid er avklart og der det jevnlig diskuteres om samarbeidet gir de ønskede resultater i forhold til innsatsen.

Husbanken ser følgende kritiske suksessfaktorer for at samarbeid mellom ulike velferdsaktører skal lykkes:

- *Forankring på ledelsesnivå*  
Dette gjelder både på ledelsesnivå i de respektive samarbeidende etater/organisasjoner, men også på departements- og politisk nivå. En god ryggdekning og prioritering av samarbeidet på departementsnivå er særlig viktig i forbindelse med samarbeid mellom statlige etater. Dette betyr at det også må være god kontakt mellom de respektive departementer som er overordnet de etater som skal samarbeide.
- *Klare styringssignaler*  
En grunnleggende forutsetning for gjennomføring av en vellykket koordinering er at de impliserte aktører får klare styringssignaler fra overordnet myndighet. Svake eller manglende signaler fører til at de ulike parter i mange tilfeller ikke ser et grunnlag for å prioritere ressurser til arbeidet eller lar seg samordne.
- *Faglig forankring*  
Til grunn for samarbeidet må det ligge en faglig begrunnelse av at samarbeid kan bidra til måloppnåelse for de respektive samarbeidende etater/organisasjoner. De overordnede målene for samarbeidet må også tydeliggjøres slik at hensikten og hva som ønskes oppnådd med samarbeidet kommer tydelig fram.

- *Husbandens legitimitet som samordner*  
Dette knyttes både til tydelig kommunikasjon av Husbandens rolle i styringsdialogen, men også om de andre velferdsaktørenes oppfatning av Husbanden som ressurs ifht egen måloppnåelse. Dette innebærer at Husbandens rolle som samordner må oppleves som relevant og nyttig for de andre velferdsaktørene, og spørsmålet er om Husbanden som sentral velferdsaktør er godt nok kommunisert i dag.
  
- *Omforente rutiner for samarbeid*  
Innenfor et samarbeidsregime er det viktig at det finnes dokumenterte rutiner. Det kan f.eks. lages et mandat som angir samarbeidsområder, de ulike deltakeres roller, etablering av fora for diskusjon og erfaringsutveksling, rapportering og hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres.  
  
Alt dette behøver ikke være på plass i begynnelsen av samarbeidet. Det er helt naturlig at etter hvert som man får erfaringer utvikles samarbeidet, nye ting kommer til og der hvor samarbeidet ikke gir noen merverdi avvikles det.
  
- *Jevnlig evaluering av samarbeidet*  
Det viktigste her er å vurdere hva som faktisk oppnås, men ressursbruken må også diskuteres. Et samarbeid vil som regel kreve ytterligere administrative ressurser i forbindelse med planlegging og forankring, samordning og gjennomføring. Dette kan rettferdiggjøres med økt måloppnåelse, men ressursbruk og oppnådde resultater må stå i et rimelig forhold til hverandre.

## Lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte

### Utvalget mener

Boligutvalget foreslår endringer i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-7 og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 15. Disse bestemmelsene er dels overlappende og dekker den kommunale delen av NAV og de kommunale helse- og omsorgstjenestene sitt ansvar i forhold til å hjelpe til med boligframskaffelse. Boligutvalget foreslår å endre bestemmelsene fra "*medvirk/bidra til*" til "*å gi nødvendig*" hjelp.

### Husbanden mener

Husbanden har tidligere argumentert for en lovfesting av det kommunale ansvaret for å skaffe bolig til vanskeligstilte. Blant annet i forbindelse med høringen om lov om sosialtjenester i NAV, og i etterkant av NIBR rapporten "På ubestemt tid: Døgnovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger (NIBR 2011:13). Husbanden mener fortsatt at det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte bør lovfestes, men at en lovfesting bør sees i sammenheng med konsekvensene av NAV-reformen og samhandlingsreformen.

Fra juridisk hold har Norges internasjonale forpliktelser over lang tid blitt fremhevet i forbindelse med debatten om lovfesting av retten til bolig. Allerede i 2006 skrev Kjellebold en artikkel<sup>3</sup> som berørte mye av det samme i "Det er et gap mellom politiske målsettinger og situasjonen for mange enkeltpersoner som av ulike grunner ikke klarer å sørge for egen bolig. Det kan synes som om virkemidlene ikke er tilstrekkelige eller virksomme nok.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)<sup>4</sup> har gjennom menneskerettsloven forrang fremfor øvrige formelle lover. Dette har også FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter merket seg, og uttrykt sin bekymring i forhold til<sup>5</sup> over manglende sikring av bolig til vanskeligstilte. Den framholder som et problem det økende antall personer som blir kastet ut fra sine boliger.

Slik forslaget nå er utformet, er dette primært en tydeliggjøring av det kommunale ansvaret gjennom å endre bestemmelsen fra "medvirke til" til "å gi nødvendig" hjelp til å skaffe bolig, men dette er ikke lovfesting av en plikt til å skaffe bolig. Selv om den praktiske effekten av denne endringen kan diskuteres oppfatter vi det som et viktig signal overfor kommunene og som kan bidra til å skape mer legitimitet for boligarbeidet og støtter forslaget.

Vi oppfatter at utvalget gjennom forslaget til endring av disse lovbestemmelsene primært ønsker en tydeliggjøring av ansvaret, og ikke lovfesting av en plikt til å skaffe bolig. Denne synes fortsatt å skulle være begrenset til midlertidig botilbud, ved at personer som har oppholdt seg i midlertidig bolig i over tre måneder, på visse vilkår vil kunne ha krav på nødvendig hjelp til å skaffe seg et varig botilbud etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27.

Husbanden oppfatter dette som en ytterligere tydeliggjøring av kommunenes ansvar utover det mer generelle ansvaret. Plikten *kan* innbefatte framskaffelse av bolig.

### **Lovbestemmelsen dekker kun en del av de bostedsløse**

Husbanden vil også peke på at det er mange brukere som oppholder seg i midlertidige tilbud som ikke er gitt etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27. Eksempler på dette er krisesenter, institusjoner og gjennomgangsboliger med husleieavtale. De fleste større kommunene i Norge har egne tilbud for rusmiddelavhengige. Mangfoldet er stort og strekker seg fra institusjonstilbud til mer rene overnattingstilbud for rusmiddelavhengige bostedsløse. I høringen til ny forskrift til lov og kommunale helse- og omsorgstjenester defineres de aller fleste botilbud for målgruppen som institusjoner. Problemet blir da at kun en del av de bostedsløse omfattes av bestemmelsen i lovteksten.

Utvalget foreslår et tillegg i den nye kommunal helse- og omsorgsloven § 3-2 hvor det spesifiseres en del nye oppgaver og tjenester knyttet til bolig. Målsetningen her er å tydeliggjøre ansvaret for oppfølgingstjenester i bolig.

<sup>3</sup> Nordisk Tidsskrift for menneskerettigheter 2006 s 301 - (NMR-2006-301)

<sup>4</sup> Det henvises her til vedlegg 1 i NOU 2011:15.

<sup>5</sup> I sine « Concluding Observations », skrevet på bakgrunn av Norges fjerde periodiske rapport angående implementering av ØSK,

### **Forskjeller innenfor det kommunale tjenesteområdet på grad av lovfesting**

Innenfor mange andre kommunale tjenesteområder som skole, barnevern, helse, omsorg og NAV er det en langt klarere lovregulering med tydelige saksbehandlingskrav, kvalitetsstandarder og etablerte systemer for internkontroll. I tillegg finnes systemer som sikrer en forsvarlig klageadgang og tilsyn fra statlig myndighet. Barnevernet er forpliktet til å undersøke en bekymringsmelding innen klare tidsfrister, mens det for en familie med barn som er uten bolig i stor grad er opp til kommunen og den enkelte saksbehandler å vurdere både behovet og tiltak. På det boligsosiale området med tilhørende tjenester er det i langt mindre grad tilsyn, klare kvalitetskrav og rapportering enn for andre tjeneste områder.

Det kan stilles spørsmål om dette er en medvirkende årsak til manglende saksbehandlingssystemer, lange ventelister, tilfeldige prioriteringer og mangelfulle tjenester. Dette kan også være en forklaring på de relativt store forskjellene mellom de enkelte kommunene.

### **NAV- reform og samhandlingsreform taler mot**

NAV-reformen som nå er gjennomført i kommunene, og samhandlingsreformen som trer i kraft fra 2012 påvirker i stor grad rammene for det boligsosiale arbeidet i kommunene. Mens en tidligere hadde felles lov (lov om sosiale tjenester) vil dette reguleres av to forskjellige lover. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer den kommunale delen av NAV, mens den nye loven om kommunale helse- og omsorgstjenester som er tilpasset samhandlingsreformen og regulerer omsorgstjenestene.

Mens sosialkontorene tidligere hadde et ansvar for rusmiddelavhengige og booppfølging, har NAV-kontorene i dag et hovedfokus på kortsiktig inntektssikring og å få sine brukere i arbeid. Virkemidlene på boligområdet er i all hovedsak økonomisk sosialhjelp og en plikt til å skaffe bostedsløse tak over hodet. Ut over råd og veiledning har ikke NAV virkemidler til å bistå bostedsløse med behov for oppfølgingstjenester. Dette ansvaret er helt klart lagt til den nye helse- og omsorgsloven. Dette taler imot en lovfesting.

### **Rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud**

Utvalgets flertall mener at individets rett til bistand til å få et forsvarlig botilbud bør rettighetsfestes. Dette bør skje gjennom endringer i § 27 Lov om sosiale tjenester i NAV. Utvalgets mindretall vil ikke gå inn for at det innføres en individuell rettighet til nødvendig hjelp fra kommunen.

Husbanden støtter utvalgets mindretall i vurderingen av dette tiltaket.

I dag er det NAV som har ansvaret for å gi midlertidig bolig etter § 27. Virkemidlene for å oppnå dette er primært råd og veiledning etter § 17 og økonomisk sosialhjelp etter § 18 og § 19. Selv om bestemmelsen i § 27 også skal være et sikkerhetsnett i akutte situasjoner, tilsier erfaringene at mange blir boende i slike tilbud over tid.

Det kan da stilles spørsmål ved om NAV er den rette instansen i kommunen til å følge denne typen saker. Dette vil ofte gjelde personer med sammensatte oppfølgingsbehov. Slike tjenester tildeles ikke av NAV, men av kommunens helse- og omsorgstjenester. Husbanden mener at det bør vurderes om midlertidig botilbud heller burde vært lagt under lov om kommunale helse- og

omsorgstjenester. I rapporten “På ubestemt tid” som er utarbeidet av NIBR<sup>6</sup> på oppdrag av Husbanken, avdekkes en rekke store mangler ved NAV sin oppfølging av personer som er uten bolig. Det er særlig oppfølgingstjenestene som er mangelfulle, og mange av eksemplene må betegnes som direkte brudd på § 27.

Utvalget foreslår et tillegg i den nye kommunal helse- og omsorgsloven § 3-2 hvor det spesifiseres en del nye oppgaver og tjenester knyttet til bolig. I utgangspunktet kan Husbanken se et behov for en tydeliggjøring av “boligoppgaver” i omsorgstjenestene i kommunene. Vi er imidlertid i sterk tvil om dette bør knyttes mot § 3-2 som foreslått. Den eksisterende inndeling av tjenester er godt innarbeidet i kommunene, og endringer vil kreve store endringer i saksbehandlingssystemer og rapportering i KOSTRA og IPLOS. Husbanken oppfatter i utgangspunktet oppfølgingstjenestene som dekket gjennom punkt b) personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Det finnes flere andre områder og brukergrupper som ikke er klart beskrevet som egne omsorgstjenester, og vi mener at booppfølging o.l. tiltak ikke bør beskrives som særskilte oppgaver. Vi mener at det bør framstå som en naturlig del av punkt b). En tydeliggjøring av boligoppgavene bør beskrives i egne veiledere og retningslinjer. “Individuell plan er et viktig verktøy i planlegging og gjennomføring av boligtiltak og oppfølging i bolig.” Utvalget foreslår en presisering i forskriften om at tilgang til bolig og oppfølging i bolig skal være en del av innholdet i den individuelle planen.” Husbanken støtter dette forslaget.

På boligområdet med tilhørende tjenester er det i liten grad tilsyn, klare kvalitetskrav og rapportering, noe som fører til at kommunene i stor grad selv kan definere dette.

Uavhengig av lovforslagene mener Husbanken at bør det arbeides mer med utvikling av systemer for:

- Forsvarlig saksbehandling i kommunen
- Saksbehandlingssystemer (IT)Kvalitetskrav til boliger og botilbud
- Bemanning og kvalifikasjoner
- Klagebehandling

I tillegg bør også fylkesmannen gis en klar tilsynsrolle i forhold til boligtiltak og bruk av midlertidige botilbud. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 5 pålegger kommunene å ha et system for internkontroll, men denne dekker ikke § 15 – hjelp til å skaffe bolig, men midlertidig botilbud etter § 27 dekkes av bestemmelsen. Slike internkontrollsystemer er viktige i den praktiske oppfølgingen av ulike ansvarsområder i kommunene. I og med at mye av ansvaret for oppfølgingen for den nye kommunale helse- og omsorgsloven ligger under Helsedirektoratet, er det viktig å få et godt samarbeid.

## **Boligsosialt arbeid i velferdsutdanningene**

---

<sup>6</sup> NIBR-rapport 2011:13 “På ubestemt tid”



Husbanken bidrar i dag til videreutdanning i boligsosialt arbeid ved en rekke høgskoler. Det har ved de siste opptakene vært stor pågang med en høy søkermasse til studiene. Dette indikerer en klar etterspørsel etter kompetanse, og et udekket behov.

Bolig er en av de fire grunnpilarene i velferdspolitikken. I tillegg til profesjonsspesifikk spisskompetanse vil også kompetanse om bolig og boligsosialt arbeid være viktig for å møte kravet om forsvarlighet, helhet og sammenheng i tjenestene.

Utvalget mener boligsosialt arbeid bør sees i lys av den generelle helse- og sosialfaglige utdanningen, og at dette bør inkluderes i arbeidet med ny stortingsmelding om utdanning for velferdstjenestene. Vi støtter dette, men vil påpeke at dette bare delvis vil gjøre boligsosialt arbeid til tema i velferdsutdanningene. For at kunnskap om bolig skal ha tilstrekkelig forankring bør boligsosialt arbeid innarbeides i de ulike utdanningenes rammeplaner.

Stortingsmeldingen om utdanning i velferdstjenestene går ikke inn på det konkrete innholdet i utdanningene, men skal tegne et overordnet bilde av hvilke kompetansetyper som etterspørres i arbeidslivet og samfunnet generelt. Det er utdanningsinstitusjonenes ansvar å utarbeide innhold i utdanningene. Det er svært få utdanningsinstitusjoner som har inkludert det boligsosiale fagområdet i grunnutdanningene i dag. Husbanken mener at på lengre sikt vil integrering i grunnutdannelsene være den eneste muligheten for å sikre kontinuerlig drift i utdanning i boligsosialt arbeid.

Husbanken bør gis et ansvar for å bidra til utvikling av det boligsosiale fagområdet som fagretning i høgskolene, i samarbeid med utdanningsinstitusjonene og andre relevante direktorat. Husbanken bidrar gjerne med utfylling og konkretisering av dette innspillet.

Videre bør det også tilbys kurs/etterutdanning i boligsosialt arbeid for utøvere av boligsosialt arbeid som ikke er i et generelt velferdsfaglig utdanningsløp.