



Til
Kommunal og regionaldepartementet

Deres ref:

Vår ref:
11/9034

Vår dato:
25.11.2011

Vedr.: Høring NOU 2011:15 Rom for alle

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil innledningsvis gi honnør til utvalget for deres gode arbeid. NOU 2011:15 er etter vår viten den første offentlige utredningen dedikert vanskeligstilte på boligmarkedet, og den gir en godt generelt bilde av dagens situasjon og aktuelle utfordringer. Utredningen er et viktig grunnlagsdokument for den planlagte boligmeldingen.

Våre kommentarer følger den samme kapitteinndelingen som benyttes i NOU-en. Før vi går inn i de enkelte kapitlene, vil vi komme med noen generelle merknader til rapporten.

Tiltaksplan mot fattigdom framhever at en effektiv fattigdomsbekjempelse bare kan realiseres som en integrert del av "en bredere velferdspolitik" hvilket vi også mener gjelder for den sosiale boligpolitikken. Boligpolitikk har stor betydning for unge og vanskeligstiltes tilknytning til arbeidslivet, deres levekår og mulighet for sosial inkludering. Lav boligforsyning og fravær av en helhetlig boligpolitikk kan medføre at vanskeligstilte, herunder også unge førstegangsetablerere, blir presset til å bosette seg lengre bort fra urbane strøk og lengre bort fra arbeidsplasser, studiesteder osv.

Befolkningsframskrivingen i pressområdene, og spesielt i Oslo, er lite berørt i utredningen. Utvalget har beregnet at det er behov for å bygge opp mot 100 000 boliger i Oslo fram mot 2030 for å holde tritt med befolkningsveksten, hvilket tilsier en vesentlig høyere vekst i henhold til produksjonen de senere år. Dette er etter vår vurdering en utfordring vi håper vil bli nærmere analysert og drøftet i den kommende stortingsmeldingen.

Foreslåtte tiltak synes å være noe preget av tanken om "litt mer av det samme", oppjusteringer av eksisterende økonomiske virkemidler og kopiering av tiltak som synes å virke per dags dato. Vi savner en beskrivelse av hvorvidt utvalget har vurdert andre tiltak og eventuelt hvilke. Det bør også værere et tydeligere skille mellom tiltak rettet mot økonomisk vanskeligstilte, herunder førstegangsetablere, og vanskeligstilte som er i behov av et omfattende tjenestetilbud for å opprettholde et botilbud.

Tjenestebehovet er etter vår vurdering underkommunisert i utredningen. Det vises til at oppfølging i bolig for mange er en forutsetning for å kunne mestre en bo- og livssituasjonen. Individuell plan framheves som et virkemiddel og det pekes på at ansvaret for

Arbeids- og velferdsdirektoratet// Fagstab tjenester// Sosiale tjenester
Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Akersgata 64-68 //
Tel: 21 07 00 00 // Faks: 21 07 00 01

www.nav.no //

tjenestetilbudet ligger hos den administrative og politiske ledelsen i kommunen. Vi savner her en vurdering av om kommunene har nødvendige ressurser til disposisjon, og hvilken betydning fravær av ressurser til tjenesteoppfølging vil ha for framtidens sosiale boligpolitikk for de mest vanskeligstilte, herunder bostedsløse.

Det foreslås en styrking av Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig med 30 millioner kroner uten at det framkommer hvordan man har kommet fram til dette beløpet. Det understrekes fra utvalget at det kan være behov for en generell styrking av den kommunale tjenesteytingen utover den styrking tilskudd til oppfølgingstjenester gir rom for. Utvalget fristiller imidlertid dette i utredningen om den sosiale boligpolitikken ved å henvise til at dette må tas hensyn til i den framtidige utviklingen av kommuneøkonomien.

Vi vil komme nærmere tilbake til tjenestetilbudet, herunder forslaget om å styrke direktoratets tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig under kapittel 9 og 10.

Kommentarer til Del II: Bolig og velferd. Kapittel 3, 4 og 5

Utvalget behandler gjennom 3 små kapitler på totalt 13 sider boligens betydning som velferdspilar. Direktoratet ser det som positivt at det fokuseres på hjemmets betydning for barns oppvekstvilkår og de unges mulighet for å fungere i skole og arbeidsliv. Vi savner en utdypning av flere av de tema som reises i kapittel 3, herunder en bredere definisjon av at alle kan bo. For at alle kan bo skal kunne oppfattes som en realitet, bør det også framheves at for noen er tjenestetilbud fra henholdsvis første- og andrelinjetjenesten en absolutt forutsetning.

Også i kapittel 4 og 5 savnes kunnskapsgrunnlag knyttet til enkelte uttalelser. Vi støtter utvalgets vurdering om at det er behov for mer kunnskap om hvordan det norske boligmarkedet reagerer på offentlige inngrep.

5.3.2.2 gir en kort beskrivelse av de unges økende utfordringer på boligmarkedet, men kommer ikke med noen forslag til hvordan denne situasjonen kan avhjelpes. Finansutvalgets forslag om å øke egenandelen fra 10 % til 15 % vil kunne medføre at flere må bli boende på gutte- og jenterommet over enda lengre tid. Her kreves nytenkning og utradisjonelle løsninger. Må for eksempel samtlige boliger til førstegangsetablerere fylle kriteriene til livstidsstandard?

Del III Vanskeligstilte på boligmarkedet. Kapittel 6, 7, 8, 9 og 10

Kapittel 6 innledes med spørsmålet *Hvem er de vanskeligstilte på boligmarkedet?* Et spørsmål utredningen ikke gir et fullgodt svar på. Omfanget på 150 000 er basert på indeksdata fra 2008 som gir informasjon om antall personer som ikke har en egnet

bosituasjon. Antallet må operasjonaliseres i henhold til økonomisk vanskeligstilte, herunder førstegangsetablerere på boligmarkedet og personer med vedvarende utfordringer som har behov for tiltak og tjenester i tillegg til økonomiske virkemidler for å få og opprettholde et botilbud.

Direktoratet stiller seg bak forslaget om lik dekningsgrad i bostøtten for kommunale og private boliger og at bostøtten justeres i henhold til den generelle bolig- og prisutviklingen.

Forslaget om en økning i tilskuddet til tilpasning i bolig støttes. Taket på det individrettede tilskuddet bør utvides slik at en sikrer at det også kommer de mest vanskeligstilte til gode. Er tilskuddstaket for lavt, vil det i større grad nå fram til personer som kan spe på med egne midler/ta et tilleggslån for å få gjennomført nødvendig tilpasning. Det bør foretas en Individuell vurdering av den enkeltes behov opp mot alle tilgjengelige tilskudd og virkemidler slik at flere kan få nødvendig tilpasning for å kunne bli boende hjemme.

Direktoratet støtter forslaget om å bedre bostøtten for barnefamilier ved å øke taket med 10 000 per person utover første person i husstanden og at barn inkluderes i bostøtteberegningen for begge foreldrene. Ordningen bør etter vår vurdering gjøres til en generell og ikke begrenses til barn med delt bosted eller der foreldrene har mye avtalt samvær. Barn bør sikres kontakt med begge sine foreldre uavhengig av hvilke samværsavtaler foreldrene har inngått.

Vi støtter utvalgets utsagn om at det er behov for mer kunnskap om vanskeligstilte og deres boligbehov. Barnefamiliers boligbehov bør stå sentralt her.

Kapittel 7 omhandler eierlinja. Vi tror at NOVAs estimat over eierskapspotensialet til vanskeligstilte er noe høyt. Vi baser dette på at sentrale løpende utgiftsposter som eksisterende gjeld og bilhold ikke er tatt inn i beregningene.

Direktoratet støtter utvalgets generelle forslag til å redusere risikoen ved å eie egen bolig. Vi støtter videre forslaget om å omgjøre dagens boligtilskudd til et rente- og avdragsfritt lån. Det gir som utvalget skriver mulighet for å bruke midlene flere ganger, men også forhåpentligvis mulighet til å gi de mest vanskeligstilte et høyt nok avdragsfritt og rentefritt lån til å kunne komme inn på eiermarkedet. Vi støtter også forslaget om utprøving av ulike modeller for eie til leie. Dette er modeller som har vært utprøvd i større skala i flere europeiske land, og i noen grad i Norge. Modellene gir ungdom, førstegangsetablere for øvrig og vanskeligstilte på boligmarkedet mulighet for en trygg leiesituasjon i en bolig de på sikt kan kjøpe.

Statlige tilskudd og virkemidler er viktige incitament for at flere vanskeligstilte kan eie sin egen bolig, men også her står vi overfor spørsmål det ikke finnes fullgode svar på: Vil en topplånsfinansiering med startlån føre til at boligprisene drives oppover slik Finanstilsynet hevder, og hvordan kan en eventuelt motvirke en slik uønsket effekt? Har vi gode nok analyser i forhold til risikoen å eie sin egen bolig utgjør for vanskeligstilte?

Forslaget i kapittel 8 om å utarbeide undersøkelser på nasjonalt og kommunalt nivå for å få bedre oversikt over utleievirksomheten støttes fullt ut. Likeledes støttes både en gjennomgang av lovverket for å avklare om det foreligger tilstrekkelige tilsyns- og sanksjonsmuligheter og en utredning av ulike modeller for utleie med sosiale formål.

Foreslått sertifisering av utleiere kan resultere i at sertifiserte objekter prises høyere og dermed bidrar til å trekke opp leieprisnivået. Vi foreslår som en prøveordning at det utarbeides en modell for sertifisering av boliger til unge i alderen 18 til 25. På denne måten kan utsatt ungdom sikres et godt botilbud i et trygt bomiljø. Vi foreslår også at det i prøveordningen ses på muligheten for å finne fram til hybelverter, som mot en tilleggsytelse, er villig til å yte litt ekstra overfor ungdommen(e) de huser, for eksempel i form av tilsyn, deltakelse i aktiviteter, leksehjelp osv.

Direktoratet tror på lik linje med utvalget at flere studentboliger kan dempe presset på utleiesektoren i og rundt større byer og støtter forslaget om at det bygges 500 nye studentboliger årlig, totalt 1500.

En nasjonal leieboerforening er et annet viktig forslag for å styrke rettsvernet til svake grupper i boligmarkedet. Vi stiller oss bak forslaget om statlig støtte til dette formål. Også en utvidelse av Husleietvistutvalget får vår støtte.

Kapittel 9 omhandler det kommunale leiemarkedet. Tilgang på kommunale boliger er et viktig supplement for å ivareta en god, sosial boligpolitikk. Det utgjør et viktig sikkerhetsnett for de aller mest vanskeligstilte. De strenge inntakskriteriene til kommunale boliger tilsier at det er de mest vanskeligstilte som får et tilbud. Mange trenger stabilitet over tid for å få orden på livene sine og noen trenger et livslangt trygt botilbud. Direktoratet ser behovet for å tilstrebe en sirkulasjon i de kommunale boligene, men oppfordrer til at leietiden og kontraktsformen blir vurdert på bakgrunn av en helhetlig faglig vurdering og ikke ut fra et press i leiemarkedet. Tilbud om å kjøpe sin nåværende bolig kan være et virkemiddel for å opprettholde stabilitet. Det bør også her nevnes at en stor andel av de kommunale boligene er omsorgsboliger, beregnet på personer med vedvarende tjenestebehov.

Vi støtter utvalgets forslag om en målrettet satsning for å øke antall egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnose. Videre støtter vi fullt ut en muliggjøring av at den enkelte kan kjøpe boligen på et senere tidspunkt.

Mange kommuner gir tydelig uttrykk for at det er ikke boliger, men ressurser til tjenester de mangler, at tilskudd til boliger uten at det følger med ressurser til oppfølging er å vurdere som et "ikke tilbud". Det er derfor viktig å sikre ressurser til oppfølging i henhold til den enkeltes behov.

Oppfølgingstjenester er i hovedsak lovpålagte tjenester forankret i enkeltvedtak basert på den enkeltes behov. Utfordringen er å sikre tilstrekkelige oppfølgingsressurser. Velger en å bruke ressursene til beboere i noen utvalgte boliger, er det en overhengende fare for at det

ikke er nok ressurser til å følge opp beboere med tilsvarende tjenestebehov bosatt i andre boligløsninger

Forskning viser og vi vet at kommunene mangler både boliger og ressurser til oppfølging av vanskeligstilte, spesielt overfor personer med rusproblematikk og/eller psykisk lidelse. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kommunene bør kunne søke om midler til både kompetanseutvikling, boliginvestering og oppfølgingstjenester. Dette er viktige og utfordrende spørsmål som ikke i sin helhet kan besvares gjennom en høring.

Tjenestebehovet har over år, både i tilknytning til Opptappingsplanen for psykisk helse og i tilknytning til strategien "På vei til egen bolig" blitt kartlagt og dokumentert gjennom utfyllende notater til departement og regjering. Byggforsk anslo i 2006 det gjennomsnittlige tjenestebehovet per bolig til personer med alvorlige psykiske lidelser, personer med dobbeldiagnose til å utgjøre mellom 385 000 og 500 000 kroner.¹ Et tilskudd på 30 millioner vil ut fra denne beregningen kunne avhjelpe et tjenestebehov til mellom 60 og 80 boliger/personer. Vi oppfordrer til at tjenestebehovet blir vurdert parallelt med boligbehovet i den kommende stortingsmeldingen.

Utvalget gir en god statusrapport av arbeidet med bostedsløse i kapittel 10. Det pekes på at mye er gjort, men at det er påkrevd med økt oppmerksomhet og klare nasjonale mål for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Utvalget poengterer videre at gjennomføringen av tiltakene må skje i kommunene godt hjulpet av fleksible, statlige ressurser. De ser det videre som en nødvendig forutsetning at arbeidet er prioritert av politisk og administrativ ledelse både i stat og kommune. Utvalget foreslår at Husbanken gis et mandat til å samordne den statlige innsatsen.

Direktoratet støtter utvalget i at dette er et område som må samordnes bedre. Det handler om bolig, tjenester, arbeid, utdanning, inntektssikring, helse, og tiltak i regi av kriminalomsorgen. Vi understreker derfor viktigheten av at en videre satsning må være forankret og gitt prioritet i samtlige involverte departement og direktorat, så vel som i kommunene. Vi tror likeledes at det er en viktig forutsetning at de statlige aktørene utarbeider nasjonale mål i fellesskap.

Utvalget påpeker at Norge skiller seg ut fra de fleste europeiske land nettopp gjennom å ha et strategisk fokus på sårbare posisjoner fram for en målgruppeinndeling. Vi tror det er viktig at dette fokuset opprettholdes og styrkes i en den videre satsningen.

Barnefamilier og unge i sårbare situasjoner bør stå sentralt i det videre arbeidet. Direktoratet har de senere årene gjort gode interne grep for å koordinere sin virksomhet og sine tilskudd rundt barn og unge, parallelt med at det etableres samhandling med øvrige direktorat. Nordlandsprosjektet *Ungdom i svevet* og Telemarksprosjektet *Talenter for fremtiden* er

¹ Dyb, Evelyn: Bolig- og tjenestebehov til personer med psykiske lidelser. Byggforsk, Prosjektrapport 401:2006

gode eksempler på dette. *Ny Giv* er et annet eksempel på god samhandling. Erfaringene herfra bør tas med inn i videre satsninger.

Vi støtter utvalget i at samtlige kommuner bør ha en samordnet innsats overfor unge og "beredskapsplaner" for bostedsløse familier. Vi tror imidlertid at det må være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan dette best lar seg gjennomføre i praksis. Statens rolle bør være å bidra med nødvendige utredninger, evalueringer og kompetanse.

Samordning av statlige tilskudd har vært og er en utfordring. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag av departementet å iverksette en gjennomgang av tilskuddene på kapittel 621. Dette ser vi som et første skritt i riktig retning.

Del IV Roller og organisering i boligpolitikken. Kapittel 11 og 12

Kapittel 11 omhandler det boligsosiale arbeidet i kommunene og peker blant annet på at kommunenes rolle vil bli utvidet og styrket gjennom samhandlingsreformen som er planlagt å tre i kraft i 2012. Kommunene vil gjennom denne reformen få større ansvar, flere oppgaver og ressurser. Samordning og overordnet strategisk arbeid framhves her som en suksessfaktor, hvilket bringer oss videre til det siste kapittelet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har et tett og nært samarbeid med Husbanken og har ingen innsigelser mot at Husbanken gis et koordinerende ansvar. For å lykkes, vurderer vi det som essensielt at samtlige involverte departementer deltar i utformingen av nasjonale mål. Mål, oppdrag og forventninger til samhandling direktoratene i mellom må tydeliggjøres gjennom statsbudsjett og tildelingsbrev. Direktoratene og underliggende etater må i fellesskap operasjonalisere mål og avklare behovet for samhandling, tiltak, kompetanseløp osv. Uten et godt forankret eierskap i samtlige involverte direktorat og underliggende instanser er det ikke mulig å lykkes. .

Vi støtter at det boligsosiale arbeidet i større grad enn i dag får en plass i grunnutdanningen. Fylkesmannen i Telemark og Diakonhjemmet Høgskolen har i samhandling med Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført et toårig kurs i metodisk boligsosialt arbeid for ansatte i Telemark fylke. Kurset har hatt fokus på oppfølgingstjenester i bolig og kursdeltakerne har mottatt prosessveiledning gjennom hele kurset. Diakonhjemmet har utviklet en videreutdanning basert på kurstilbudet. Videreutdanningen er planlagt gjennomført som en pilot i Rogaland fra høsten 2012. Ikke alle aspekter ved det boligsosiale arbeidet kan legges inn i en grunnutdanning. Videreutdanningstilbud som tar utgangspunkt i de utfordringer kommunalt ansatte møter i sin hverdag er etter vår vurdering et viktig supplement som bør styrkes.

Forslaget om å bedre datagrunnlaget støttes. I så henseende vil det være et godt tiltak å trekke AAAS-nettverket inn i KOSTRA-rapporteringen på det boligsosiale arbeidet.

I kapittel 12 foreslås det følgende endringer i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen:

Ny § 15 Hjelp til å skaffe bolig

”Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal gi nødvendig hjelp til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.”

Direktoratet støtter ikke forslaget, da det innebærer en innskrenkning av gjeldende rett. Gjeldende § 15 pålegger kommunen i NAV plikt til å medvirke i kommunens boligplanlegging, gjøre andre organer kjent med behov for ordinære boliger og tilpassede boligløsninger, og samarbeide med andre instanser om tiltak som kan lette situasjonen på boligmarkedet for vanskeligstilte. I tillegg omfatter bestemmelsen at kommunen i NAV skal tilby tjenestemottaker råd og veiledning i forhold til bolig, bistå ved behov for tjenester i boligen og bistå med å skaffe bolig når det er nødvendig. Dette står omtalt i Ot.prp. nr. 103 om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og vil bli tilsvarende omtalt i rundskrivet til loven som er under utarbeidelse.

Ny § 27 Forsvarlige boforhold

”Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke selv er i stand til dette.

Slikt midlertidig botilbud skal ikke gis for lengre enn totalt tre måneder.

Den som etter tre måneder er uten et forsvarlig botilbud og ikke selv er i stand til å skaffe seg dette, har krav på nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe seg et egnet varig botilbud.”

Direktoratet støtter ikke forslaget. Selv om vi er enig i at midlertidig botilbud ikke bør benyttes i en lengre periode enn tre måneder, er det uheldig å lovregulere dette som en ”skal”-regel. Det kan unntaksvis være forsvarlig å benytte et slikt tilbud utover tre måneder, og det vil da være uheldig å sette kommunen i NAV i en situasjon som gjør at den bryter loven. Vi mener videre at arbeidet med å skaffe en varig bolig skal starte allerede fra det tidspunktet behovet om midlertidig botilbud oppstår, og frykter at forslagets tredje ledd kan føre til utsatt oppstart av dette arbeidet.

Rundskrivet til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen som direktoratet utarbeider, presiserer både at midlertidig botilbud kun unntaksvis skal benyttes utover tre måneder og at arbeidet med å skaffe varig bolig skal starte med en gang. Det presiseres videre at midlertidig botilbud skal være forsvarlig, på lik linje med alle tjenestene etter loven.

Det foreslås at kommunen selv kan velge hvor tilbudet med midlertidig botilbud skal organiseres. Direktoratet vil her bemerke at tjenesten har nær sammenheng med de sosiale tjenestene av økonomisk og arbeidsrettet karakter, og at hensynet til tjenestemottaker derfor tilsier at denne tjenesten også er lagt til NAV, jf Ot.prp. nr. 103 om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med vennlig hilsen

Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør

Ingrid Nolic
direktør fagstab tjenester