

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Oslo, 25. november 2011
Vår ref.: CHT
Må alltid oppgis.

Deres ref: 11/1877-1 MJB

HØRINGSUTTALELSE FRA JUSS-BUSS TIL NOU 2011:15 ROM FOR ALLE

Viser til høringsbrev av 23. august 2011. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Juss-Buss til NOU 2011:15 Rom for alle.

I våre kommentarer har vi fulgt oppsett og nummerering som i høringsnotatet.

Høringen sendes kun per e-post.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss

Sosial-, trygd- og arbeidsrettsgruppa:

Christian Hagen Tønsberg
Ina Therese Aarnes Sørfonden
Asgeir Grongstad
Caroline Natland
Kristin Bjarke Pettersen

Fengsels- og husleiegruppa:

Mette Wickstrøm Nagy
Torunn Hoem Brunsvik
Mayo Akhtar
Kristine Hagtvedt Holte
Ragnhild Løseth

Høringsuttalelse fra Juss-Buss til NOU 2011:15 "Rom for alle"

Innledning

Juss-Buss er et studentdrevet rettshjelpstiltak som yter gratis rettshjelp i enkeltsaker. Gjennom vår saksbehandling tilegner vi oss erfaring som vi anvender i vårt rettspolitiske arbeid. Gjennom utspill i media, uttalelser i forbindelse med forberedelsen til nye lover og lignende, forsøker Juss-Buss å endre rettstilstanden der vi mener at den ikke er tilfredsstillende for våre klientgrupper.

Sosialrett og husleierett er blant de rettsområdene Juss-Buss jobber.

Totalt i 2010 mottok Juss-Buss nesten 200 henvendelse vedrørende sosialrett. Sosialretten var det eneste saksområdet der Juss-Buss opplevde en økning i antall saker sammenlignet med tall fra 2009. Per 16. november har Juss-Buss mottatt 248 henvendelser vedrørende sosialrett i 2011.

I 2010 mottok Juss-Buss over 530 henvendelser vedrørende husleierett. Per 16. november har Juss-Buss mottatt 611 henvendelser vedrørende husleierett i 2011.

Juss-Buss mottok også 374 saker om fengselsrett i 2010. Per utgangen av oktober er tallet 444 for 2011. På dette grunnlag har vi god innsikt i boligtilbudet til de innsatte.

Sosialrettsgruppen på Juss-Buss var på en studietur til Finland i månedsskiftet oktober-november 2011. Formålet med turen var å få kunnskap om hvordan man der forsøker å løse problemet med vanskeligstilte på boligmarkedet. Det var et særlig fokus på hvordan man skal avskaffe bostedsløsheten. Vi hadde blant annet et møte med VVA No Fixed Abode, som er en organisasjon for bostedsløse i Finland, Jorma Uhtakari fra sosialavdelingen i Helsingfors kommune og besøkte Sanduddsgatan Servicecenter, som er det eneste midlertidige botilbudet for voksne i Helsinki.

Det er på denne bakgrunn vi nå uttaler oss.

Juss-Buss' merknader

1.1 Mandat og sammensetning

Juss-Buss mener at de vanskeligstilte burde ha vært representert i *Utvalget*. Man burde for eksempel hatt med en tidligere bostedsløs eller et medlem fra en organisasjon som taler de bostedsløses sak. Disse ville ha hatt særlig kunnskap om hvordan systemet fungerer i praksis, og kunne trolig ha kommet med gode og nyttige innspill basert på sine egne erfaringer.

Svakheter ved gjeldende rett

Juss-Buss mener at det er uholdbart at så mange som 150 000 er vanskeligstilte på boligmarkedet, og ikke har fått tilstrekkelig hjelp til å løse sine boligproblemer. Det er også uholdbart at antallet

bostedsløse er så høyt som 6 100. Vi er enige med *Utvalget* i at det er behov for en styrket satsing på sosial boligpolitikk, se blant annet NOUens punkt 5.3.2.

Vi har gjennomgått en periode med stort politisk fokus på fattigdomsproblematikken. Den sosiale boligpolitikken er helt sentral i bekjempelsen av fattigdom, og de politiske målsetningene har vært ambisiøse. På sentralt nivå er politikerne enige om at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende, og at bistand til de vanskeligstilte på boligmarkedet skal prioriteres. Til tross for dette, ser man ikke tegn til bedring.

Juss-Buss mener at dette i stor grad skyldes at dagens regelverk ikke gir tilstrekkelig klare rammer for en satsing på sosial boligpolitikk. Ansvarsforholdene mellom de involverte offentlige organene kommer ikke klart frem av lovgivningen. Det er særlig uklart hvilket ansvar kommunene har for å yte nødvendig hjelp. Det er i praksis store forskjeller på hvilken hjelp som tilbys av de ulike kommunene. Oslo er en kommune som kommer særlig svakt ut. Det er uheldig, med tanke på det store antallet vanskeligstilte nettopp i Oslo. Behovet for et regelverk som stiller klarere krav til de forskjellige aktørene i den sosiale boligpolitikken er derfor stort.

Særlig om Norges menneskerettslige forpliktelser

Juss-Buss savner et større fokus på Norges menneskerettslige forpliktelser.

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale konvensjoner som har betydning for den sosiale boligpolitikken. Særlig viktig er ØSK art. 11, som anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard, herunder en adekvat bolig. Staten har en plikt til å respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene. Plikten til å oppfylle menneskerettighetene innebærer at det må bidras aktivt til at disse oppfylles. Dersom de nåværende tiltakene har vist seg å være utilstrekkelige, må staten sette i verk nye og mer effektive tiltak. Med 150 000 vanskeligstilte på boligmarkedet kan dagens virkemidler ikke anses for å være tilstrekkelige. Lovgivning er et virkemiddel som er særlig anbefalt, jf. ØSK art. 2. Dette burde ha kommet frem i NOUen.

I denne sammenheng vises det også til barnekonvensjonen art. 27 om barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Norge har etter art. 27 nr. 3 forpliktet seg til å treffe egnede tiltak for å virkeliggjøre denne rettigheten. Ved behov skal det sørges for materiell hjelp og støttetiltak til foreldre og andre med ansvar for barnet, særlig med hensyn til mat, klær og bolig.

Det er staten som har det overordnede ansvaret for at de menneskerettslige forpliktelsene etterleves. Når ansvar er delegert til kommunene, har staten et ansvar for å ta nødvendige skritt for å sørge for at menneskerettighetene oppfylles. Juss-Buss savner en redegjørelse om hvilke virkemidler staten vil ta i bruk mot kommuner som ikke gir et tilfredsstillende tilbud til sine innbyggere.

Kap. 6 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Juss-Buss vil knytte noen merknader til *Utvalgets* vurderinger og forslag til tiltak under kapittel 6. Innledningsvis fremsetter vi også enkelte forslag som vi mener vil bidra til å redusere antallet vanskeligstilte på boligmarkedet.

Heving av inntektsgrensene for statlig bostøtte

I tillegg til utvalgets forslag, foreslår Juss-Buss at inntektsgrensene for bostøtte samordnes med fattigdomsgrensene. Fattigdomsgrensen defineres her som inntekt under 60 % av medianinntekt per forbruksenhet før skatt. Det presiseres at dette ikke vil medføre at alle som lever under fattigdomsgrensen vil ha rett til bostøtte. Det virker imidlertid urimelig at personer som lever under fattigdom skal falle utenfor ordningen utelukkende på grunn av for høy inntekt.

Heving av bostøttetaket

Juss-Buss mener at bostøttetaket må heves til det faktiske husleienivået i kommunen. Dagens bostøtteordning tar ikke i dag hensyn til de reelle kostnadene ved å bo i områder med stort press i boligmarkedet.

En styrket økonomisk rådgivning

De vanskeligstilte på boligmarkedet karakteriseres gjerne ved at de har dårlig økonomi. Dette problemet forsterkes ofte av dårlig økonomistyring. Juss-Buss savner et større fokus på økonomisk rådgivning som tiltak. Det finnes elementer av dette i NOUens punkt 7.2.2, men drøftelsen er meget kortfattet, og følges heller ikke opp av konkrete forslag til tiltak.

Slik økonomisk rådgivning tilbys av NAV, men ventelistene er jevnt over lange. Dette er til tross for at Juss-Buss erfarer at få har kunnskap om tilbudet. Dette tyder på at behovet er stort.

En utbygging av denne ordningen vil være et billig tiltak, og det vil hjelpe et stort antall vanskeligstilte med å få en tryggere bosituasjon. Det har også en egenverdi at de vanskeligstilte får hjelp til selvhjelp.

I tillegg til økt kapasitet, bør bredden i bistanden utvides. En større grad av behjelpelighet fra forvaltningen vil også bidra til at flere kommer seg inn på det private boligmarkedet. Bistand på husvisning er et eksempel på tiltak som vil hjelpe flere inn på boligmarkedet, samtidig som det vil avlaste andre deler av forvaltningen. Dette tilbys i dag i for liten grad.

Det bør også vurderes om en eller flere timer hos en økonomisk rådgiver bør være et vilkår for å få innvilget startlån. Dette vil kunne øke sannsynligheten for at brukeren betjener lånet, se høringsuttalelsens punkt 7.8.1.

Vi forutsetter imidlertid at også kvaliteten på den økonomiske veiledningen forbedres. Gjeldsgruppa på Juss-Buss har sett flere eksempler på at mangelfull veiledning fra de økonomiske rådgiverne i kommunen har skapt store problemer for våre klienter. Det farer raskt galt av sted dersom man ikke tar hensyn til brukerens spesielle og individuelle situasjon. Det er derfor behov for et kompetanseløft blant veilederne. Man bør også utarbeide sentrale retningslinjer for veiledningen, slik at det i ettertid blir mulig å kontrollere kvaliteten på rådgivningen.

6.5.1 En bedre bostøtte for barnefamilier

Juss-Buss støtter forslaget.

6.5.2 Justering av nivået på bostøtten etter bolig- og leieprisutviklingen

Juss-Buss støtter forslaget om å justere nivået på bostøtten etter bolig- og leieprisutviklingen. Dette vil sikre at bostøtten forblir et effektivt tiltak i fattigdomsbekjempelsen.

Ved utarbeidelsen av indekseringsmetoder, må det tas hensyn til at de vanskeligstilte ofte kun vil ha adgang til en begrenset del av bolig- og leiemarkedet. Det bør derfor søkes å finne modeller som sikrer at bostøtten justeres ut i fra prisendringene på de boligene de vanskeligstilte har en reell tilgang til.

6.5.4 Styrking av tilskuddet til tilpassing av bolig

Juss-Buss støtter forslaget.

Kap. 7 Eierlinja

Juss-Buss støtter *Utvalgets* økte fokus på eierlinja. Mange vil komme bedre ut av sin vanskelige boligsituasjon dersom de får bistand til å bli boligeiere fremfor å få bistand til å håndtere husleien.

Juss-Buss erfarer imidlertid at mange ikke har evner og/eller forutsetninger for å kunne eie sin egen bolig. En styrket eierlinje kan bidra til å skape en forventning om at alle skal kunne eie. Vi er bekymret for at en styrket eierlinje tar fokuset vekk fra de aller svakeste gruppene, som ofte vil være avhengig av å leie kommunal bolig.

For øvrig støtter Juss-Buss *Utvalgets* vurderinger og forslag til tiltak, med de forbehold som fremkommer nedenfor under de enkelte punktene.

7.8.1 Startlån med risikodempende tiltak

Juss-Buss støtter forslaget om en mer fleksibel bruk av startlån.

Juss-Buss mener også at kommunene, i samarbeid med de vanskeligstilte selv, bør benytte startlånene mer aktivt. Det bør utarbeides rutiner som sikrer at det blir vurdert hvorvidt den enkelte vanskeligstilte er aktuell for å motta et slikt tilbud. Dette bør forankres i loven.

Disse vurderingene må også ha fokus på å hindre at startlån gis til personer som ikke har forutsetninger for å betjene disse, eller personer som vil bruke startlånet på annet enn boligformål. Risikoen vil være stor for at slike personer havner i en gjeldsfelle dersom de får utbetalt startlån.

Juss-Buss mener også at det er særlig viktig at startlån til annet formål enn kjøp av bolig kun innvilges dersom det vil medføre at en allerede eid bolig øker i verdi eller at man forhindrer en forringelse av boligens verdi.

Mange kommuner er også tilbakeholdne med å innvilge startlån på grunn av mangel på gode og effektive innkrevingsrutiner. Juss-Buss foreslår at departementet utreder hvordan man kan sikre at dette ikke blir et hinder for bruken av startlån. Det bør blant annet vurderes om kommunene bør pålegges å utarbeide retningslinjer for slik innkreving, om staten bør utarbeide sentrale retningslinjer eller om staten bør bistå kommunene i innkrevingen. Juss-Buss har særlig tro på at inndrivelsesprosessen vil bli mer effektiv dersom kommunene har utarbeide retningslinjer for innkrevingen. Man vil da også ta høyde for de store organisatoriske forskjellene mellom kommunene.

7.8.2 Boligtilskudd som rente- og avdragsfritt lån

Juss-Buss støtter forslaget.

Kommunene bør ha en viss fleksibilitet ved bruk av et slikt tiltak. Juss-Buss frykter imidlertid at denne fleksibiliteten vil føre til store forskjeller kommunene imellom, og at innbyggerne får forskjellige tilbud avhengig av hvilken kommune de bor i.

Videre bør det reguleres nærmere hvor lenge man skal kunne få avdragsfrihet på lånet. Avdragsfrihet over en lang periode kan tyde på at kommunen har vurdert klientens situasjon feil, slik at boligtilskuddet ikke skulle ha vært gitt som lån. Dette er særlig viktig dersom kommunene gis stor skjønnsfrihet.

7.8.3 Målrettet politikk for leie til eie

Juss-Buss støtter en mer aktiv bruk av leie til eie-modeller.

Utvalgets forslag er imidlertid veldig lite konkret. Juss-Buss savner en nærmere beskrivelse av de modellene man ser for seg.

Vi savner også informasjon om hvilken plass disse tiltakene skal ha i det helhetlige tilbudet til de vanskeligstilte. Det bør særlig presiseres nærmere hvem disse tiltakene er aktuelle for, og hvem som må tilbys andre tiltak.

Juss-Buss anmoder om at departementet særlig vurderer modeller som gjør at leietakerne blir helt eller delvis eiere etter å ha betalt husleie en stund. Det må blant annet vurderes om dette bør bygge på avtale mellom kommunen og brukere, om ordningen skal bygge på søknader eller om man automatisk skal falle inn under slike leasingmodeller. Det er også sentralt hvor lang tid prosessen fra leie til eie vil ta.

En økt bruk av leie til eie-modeller vil også medføre at kommunene til en viss grad må kjøpe eller bygge flere boliger, noe som vil føre til større utskiftninger i den kommunale boligmassen. Dette vil kunne bidra til at standarden på de kommunale boligene gjennomgående blir bedre.

Kap 8 Det private leiemarkedet

Juss-Buss ønsker å knytte bemerkninger til enkelte av *Utvalgets* vurderinger og forslag til tiltak i kapittel 8.

8.7.3 Leiefastsettelse og leieprisstatistikk

Det fremgår at *Utvalget* støtter opp om systemet for leiefastsettelse slik det fremgår av husleieloven.

Juss-Buss mener at reglene for leiefastsetting er gode, og ivaretar hensynet til både utleier og leietaker på en god måte. Imidlertid opplever vi ofte at både utleier og leietaker ikke er kjent med regelverket. Konsekvensen av dette kan ofte være at leietaker kan se det som nødvendig å si opp kontrakten på bakgrunn av ulovlig økt leieregulering. Utleier er dermed i posisjon til å utnytte leietakers uvitenhet. Opplysning om disse reglene, gjennom for eksempel en bevisstgjøringskampanje med brosjyrer eller lignende, til en viss grad kan avhjelpe dette. Videre vil økt leieboerorganisering som nevnt i punkt 8.8.4 og sertifisering av utleiere som nevnt i punkt 8.8.5 kunne bidra til økt kunnskap om reglene for leiefastsettelse for begge partene.

8.7.4.1 Styrke vanskeligstilte leiere

Det fremgår at *Utvalget* mener at kommunal utleieformidling og megling mellom vanskeligstilte og utleier vil være et effektivt tiltak for å skape bedre informasjonsflyt og kommunikasjon.

Juss-Buss opplever at utleiere er forbeholdne med å leie ut boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette fører til at valgmulighetene på boligmarkedet for vanskeligstilte og sosialklienter er svært begrenset. De blir ofte nødt til å bo i leiligheter som er i svært dårlig forfatning. En kommunal utleieformidling vil kunne bøte på dette. Videre vil kommunal utleieformidling sammen med styrket leieboerorganisering etter punkt 8.8.4 kunne føre til at det er en lavere terskel for å søke hjelp for mennesker som føler det er vanskelig å stå imot utleier på et presset leiemarked.

Ofte er det nettopp kommunikasjonen mellom leier og utleier som er dårlig. Partene kan for eksempel ha vært i konflikt i lengre tid og har helt sluttet å snakke sammen. Megling med en tredjeperson til stede kan gjøre at konflikten blir løst før det blir tvist i rettssystemet, noe som er prosessbesparende både for partene og samfunnet for øvrig. Juss-Buss er imidlertid tvilende til at kommunen bør bistå i en meglingsituasjon. Ofte er tvistene i et husleieforhold av juridisk karakter. Juss-Buss mener at juridiske tvister som kommer inn til kommunal utleieformidling bør henvises til husleietvistutvalgene, da det er disse som har spesialkompetanse på å løse husleietvister. En utvidelse av husleietvistutvalget til andre byer etter punkt 8.8.3 vil derfor kunne gjøre kommunal utleieformidling mer praktisk gjennomførbart.

Kommunalt senter bør begrenses til å gi generell informasjon til hver enkelt part. Dersom kommunen skal ha et tilbud om kommunal utleieformidling, må tilbudet være lett tilgjengelig for brukerne ved at de kan få kontakt med saksbehandler kort tid etter henvendelse. Videre må det brukes ressurser til å markedsføre tilbudet, trykke brosjyrer og lignende.

Utvalget mener videre at kommunene kan gjøre det enklere for sosialhjelpsmottakere å finne en egnet leiebolig gjennom å benytte et godt garantidokument, og tilby sosialt lån til depositum til dem som har stabil og god nok økonomi til det.

Juss-Buss stiller seg også i utgangspunktet positiv til et godt garantidokument og sosialt lån til depositum. Vi opplever imidlertid som nevnt at det kan være svært stigmatiserende å levere et garantidokument til utleier, og at dette alene er en grunn til at det er vanskeligere for sosialklienter å skaffe seg bolig. Ved sosiale lån kan sosialklienter skaffe seg bolig uten å bli stigmatisert og diskriminert på sosialt grunnlag. Juss-Buss mener derfor at kommunen i større utstrekning bør gi sosiale lån i stedet for garantidokument til vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi mener videre at det må være klare holdepunkter for hvem som skal få sosialt lån, og at denne terskelen ikke må være for høy. Juss-Buss mener at punkt 8.7.4.1 burde vært fremmet som et av utvalgets tiltak.

8.8.3 Utvidelse av husleietvistutvalget

Juss-Buss støtter *Utvalgets* vurderinger og forslag til tiltak.

Juss-Buss er enige i at Husleietvistutvalget er et viktig og effektivt tvisteløsningsorgan som det er lav terskel for å bruke. Husleieretten er godt regulert gjennom husleieloven, men vår erfaring er at husleietvister kan være lovteknisk og juridisk kompliserte tvister. Det er derfor viktig å ha et tvisteløsningsorgan som er kompetent til å løse tvister på dette området. Husleietvistutvalg har i større grad spesialkompetanse på husleierettens område enn forliksråd. Videre erfarer vi at det er lav terskel for å ta i bruk Husleietvistutvalget, og at partene har stor tillit til utvalgets avgjørelsesmyndighet, siden de tas av kompetente fagfolk.

Husleietvister oppleves for mange som svært belastende, ettersom det dreier seg om trygghet for egen bosituasjon. Vi erfarer fra vår behandling av enkelt saker at det er lite kunnskap om husleielovens regler både på leietaker- og utleiersiden, og vi er enig i at Husleietvistutvalget bidrar til økt rettsikkerhet på dette feltet. Det må antas at dersom det opprettes flere husleietvistutvalg vil avgjørelsene tatt i tidligere saker være tilgjengelige og benyttes ved avgjørelse av nye saker. Når tidligere avgjørelser er retningsgivende i senere tvister vil det føre til en mer enhetlig praksis og mer forutsigbarhet for både leietakere og utleiery.

Juss-Buss mener at Husleietvistutvalg bør finnes i alle store og mellomstore byer i Norge, spesielt der det er press på leiemarkedet. Videre bør Husleietvistutvalgene i byene ha et større dekningsområde, slik at flest mulig faller inn under ordningen. Vi støtter at Husleietvistutvalget utvides til ande deler av landet.

8.8.4 Styrket leieboerorganisering

Juss-Buss støtter *Utvalgets* forslag om å styrke leieboerforeningene.

Juss-Buss opplever at det både fra utleiers side og leietakers side ofte ikke er tilstrekkelig kunnskap om de rettigheter og plikter som loven oppstiller. Det er få advokater som spesialiserer seg innenfor husleierett, og det er derfor lav kompetanse på husleierettens område blant advokater generelt. Det er derfor viktig å styrke husleieorganiseringen med spesialiserte jurister og advokater. Juss-Buss har gode erfaringer med leieboerforeningen i Oslo. Vi opplever at Leieboerforeningen i Oslo som et seriøst organ med spisskompetanse på å styrke leieboeres rettsikkerhet. Det er derfor viktig å anvende og å styrke den kompetanse som finnes hos leieboerforeningene i dag.

Juss-Buss mener at økt leieboerorganisering vil styrke rettsvernet til svake grupper i leiemarkedet gjennom rimelig juridisk assistanse og gi økt bevissthet om leiernes rettsposisjon. Økt leieboerorganisering vil da kunne bidra til å spre rettsinformasjon og dermed føre til færre konflikter. Vi er derfor enige i at leieboerorganisering styrkes og at det opprettes en nasjonal forening.

8.8.5 Frivillig sertifiseringsordning for utleiery

Juss-Buss støtter forslaget om en ordning med frivillig sertifisering av utleiery. Vi mener at det er et behov for økt bevissthet rundt hva som er lovlige kontrakter og ikke, hvilke plikter utleiery har, og at slik kunnskap kan bidra til at færre konflikter oppstår i husleieforhold. Frivillig sertifisering av utleiery vil føre til økt trygghet for leietakere, samtidig som det bidrar til at flere får kunnskap om husleielovens regler. Vi mener at denne ordningen bør være gratis, slik at flest mulig benytter seg av den.

Juss-Buss mener at hvis en slik ordning skal fungere etter sitt formål bør Husleietvistutvalgene få myndighet til å frata utleiery en gyldig sertifisering der utleiery begår kvalifiserte brudd på husleielovens regler. Dette vil gi et sterkt incentiv til å holde seg innenfor husleielovens bestemmelser. På sikt mener Juss-Buss at det vil være hensiktsmessig at dette blir et obligatorisk krav for profesjonelle aktører.

8.8.6 Økt kunnskap om useriøse utleiery og sanksjonsmuligheter

Juss-Buss støtter forslaget.

Juss-Buss erfarer at det er mange useriøse utleiere på boligmarkedet. I flere saker opplever vi at useriøse utleiere bevisst utnytter situasjonen til vanskeligstilte grupper ved å tilby dårlige leieforhold. Tvisteløsning i husleietvistutvalg vil i disse tilfellene ikke nødvendigvis få langvarig virkning. Utleier kan fortsette samme lovstridig virksomhet ved nye leieforhold, eller annen lovstridig virksomhet i samme leieforhold. Juss-Buss mener derfor det er viktig at det foretas undersøkelser for å bedre oversikten useriøse utleiere og at det gjennomgås hva slags sanksjonsmuligheter kommunen har i slike situasjoner.

Kap. 9 Kommunal utleie

Juss-Buss støtter utvalgets vurderinger og forslag til tiltak i den grad det er kommentert nedenfor. Det er ikke tatt stilling til de punktene det ikke er kommentert på.

Juss-Buss vil poengtere viktigheten av at man arbeider for en større spredning av de kommunale boligene. Den for stor tetthet av kommunale boliger vil skade bomiljøet og vanskeliggjøre rehabiliteringsprosessen.

9.5.1 Behov for flere boliger

Juss-Buss er enige med *Utvalget* i at det er behov for flere kommunale utleieboliger. *Utvalgets* andre tiltak vil forhåpentligvis på sikt redusere behovet for kommunale boliger, men dette kan ta lang tid. I mellomtiden må kommunene tilby egne utleieboliger. De kommunale boligene er også et viktig sikkerhetsnett for det tilfelle at andre tiltak ikke har den ønskede effekt.

Det må også påregnes at mange ikke vil få tilstrekkelig hjelp gjennom de nåværende og foreslåtte tiltak. Et økt antall kommunale boliger er nødvendig for å gi tilstrekkelig hjelp til disse husstandene.

En økt investering i kommunale boliger vil sannsynligvis, over lengre sikt, ikke være særlig økonomisk byrdefyllt for kommunene. Man vil kun binde opp midler, som kan tas ut igjen ved redusert behov for kommunale utleieobjekter. I mellomtiden vil kommunen være med på prisutviklingen i boligmarkedet. Vedlikeholdskostnadene vil også kunne dekkes av leieinntektene. Økt antall kommunale boliger er derfor et meget effektivt tiltak.

Juss-Buss erfarer at behovet er særlig stort i Oslo. Vi ser regelmessig eksempler på at kommunen i sine vedtak innrømmer at klienter oppfyller vilkårene for å bli tildelt kommunal bolig, men tross dette avslår søknaden grunnet for lang ventetid. Dette er ikke en holdbar situasjon. Det anmodes derfor om en særlig satsing i hovedstaden.

Juss-Buss peker i denne sammenheng på at FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR) i merknadene til Norges 5. rapport for komiteen kritiserte Norge for den kommunale boligpolitikken. Kritikken gikk blant annet ut på for få boliger og manglende oversikt over lengden på ventelistene.

9.5.4 Botrygghet

Det fremgår at *Utvalget* mener at kommunene bør benytte tidsbestemte kontrakter i de fleste tilfeller. Videre mener *Utvalget* at kommunene bør benytte lange eller tidsubestemte kontrakter for personer med behov for et varig tilbud og forsikring om botrygghet over tid. *Utvalget* mener dette må baseres på individuell vurdering og boligsosialt skjønn.

Juss-Buss mener at kommunen i større grad bør benytte seg av muligheten til å gi lange tidsbestemte kontrakter. Vi opplever at til tross for at kommunale boliger er ment å være et midlertidig alternativ, så har mange et behov for et varig tilbud og forsikring om botrygghet over tid. Vi mener derfor at det må settes fokus på å endre dagens praksis hvor utgangspunktet er at det gis tidsbestemte kontrakter på 3 år.

Juss-Buss mener videre at *Utvalgets* vurdering av at praksisen skal baseres på en individuell vurdering og boligsosialt skjønn er et sentralt poeng. Det er imidlertid behov for en presisering. Som nevnt er det svært viktig for enkeltpersoner å ha trygghet og stabilitet rundt bosituasjonen. Den boligsosiale skjønnsmessige vurderingen må derfor i alle tilfeller ha klare retningslinjer slik at praksis blir lik uavhengig av politisk styre, kommunens økonomi og den enkelte saksbehandler. Juss-Buss mener videre på bakgrunn av behovet for en trygg boligsituasjon at terskelen i alle tilfelle må være lav for at leietakere kan få tidsbestemte kontrakter på over 3 år, som er lovens minstestandard.

Juss-Buss opplever at mange av våre klienter ikke får den individuelle vurderingen som de trenger og at det utelukkende blir brukt tre års kontrakter. Vi mener at denne praksisen må endres.

9.6.1 Flere egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser

Juss-Buss støtter forslaget om å øke antallet boliger for personer med særlige behov.

Juss-Buss savner imidlertid en nærmere beskrivelse av hva utvalget mener med ”egne boliger”.

I denne sammenheng erfarer Juss-Buss at det er meget viktig at de kommunale boligene i størst mulig grad spres ut over større områder, slik at beboerne får mulighet til å integrere seg i lokalmiljøet. Dette bygger blant annet på erfaringer fra Helsinki. Dersom mange personer med sammensatte problemer bor tett på hverandre, vil det ofte gå ut over bomiljøet. Det vil også være vanskelig å starte en rehabiliteringsprosess dersom man beholder sin sterke tilknytning til andre vanskeligstilte.

Et økt antall boliger for personer med særlig behov vil for det første gi et bedre tilbud til de med behov for særlig tilrettelegging. For det andre vil det frigjøre allerede eksisterende boliger til andre vanskeligstilte uten diagnoser.

Dette forutsetter imidlertid at økningen skjer ved bygging og oppkjøp av nye boliger. Behovet for økt antall boliger er stort. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig om man kun gjennomfører tilrettelegging av allerede eksisterende kommunale boliger.

Juss-Buss mener imidlertid at satsingen bør være enda sterkere enn det *Utvalget* legger opp til. *Utvalget* sier selv at det er behov for ”minst” 2 500 flere egnede boliger tilpasset rusavhengige, personer med psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser. Dette er altså et minimum for de aller svakeste gruppene. I tillegg til dette er det behov for et større antall alminnelige kommunale boliger. Det vises blant annet til at man i Oslo i stor grad avslår søknader utelukkende grunnet for lange ventelister. Dette skyldes mangel på boliger. Juss-Buss foreslår derfor at det bygges flere boliger enn *Utvalget* har foreslått.

9.6.2 Tiltak for å bedre vedlikehold

Juss-Buss støtter forslaget om vilkår til kommunalt vedlikehold.

Vi ser at mange kommunale boliger har en dårlig standard, og at særlig sosialklienter ofte må bo i leiligheter som er i dårlig forfatning fordi de ikke har valgmuligheter på boligmarkedet. Vi ser videre at mange kommunale boliger er i dårlig stand fordi det er dårlig kommunikasjon mellom utleier og leietaker og at problemer som oppstår av den grunn ikke blir tatt tak i. Vilkår om kommunalt vedlikehold fra Husbanken vil i stor grad gjøre det lettere både for utleiere og for leietaker å opprettholde og å sikre en forsvarlig standard på boligen.

Juss-Buss mener at informasjon til leietakerne i stor nok grad vil kunne hindre en forventning om at staten også på et senere tidspunkt vil finansiere misligholdt vedlikeholdsplikt.

9.6.3 Forlenget nedskrivningstid på tilskudd til utleieboliger

Juss-Buss støtter forslaget.

9.6.6 Økt fleksibilitet i bruken av tilskuddene

Juss-Buss er skeptiske til å slå sammen tilskuddene til utleieboliger og omsorgsboliger med tilskudd til studentboliger. Vi går ikke imot *Utvalgets* forslag om å utrede modeller for dette, men frykter at iverksettelsen av slike modeller vil medføre at de vanskeligstilte på boligmarkedet blir nedprioritert til fordel for studentene. Det vises til at de vanskeligstilte er en uensartet og uorganisert gruppe, som i liten grad kan stille politiske krav. Studentene er på den annen side mer ensartet og bedre organisert, og kan lettere stille krav om bygging av studentboliger. En slik modell må derfor ha mekanismer som sikrer at de vanskeligstilte blir prioritert av kommunene.

Kap. 10 Arbeidet med bostedsløshet

Juss-Buss savner konkrete forslag og tiltak fra *Utvalget* for hvordan man skal redusere antall bostedsløse. Enkelte av de bostedsløse vil kunne dra nytte av forslaget om bygging av særlig tilpassede kommunale boliger, se 9.6.1. Dette tiltaket er imidlertid ikke tilstrekkelig til å løfte mange ut av bostedsløsheten. Det må derfor utredes nærmere hvilke målrettede tiltak som kan snu trenden på dette området, og redusere antallet bostedsløse.

Juss-Buss vil komme med merknader til deler av utredningen, samt komme med enkelte supplerende forslag til tiltak.

Forslag om forsøksprosjekt med boligsenter for langvarig bostedsløse

Under studieturen i Finland møtte vi organisasjonen VVA No Fixed Abode. Stedet for møtet ble kalt "Dudes home", som var et boligsenter for de aller tyngst belastede bostedsløse. Det var primært beregnet for middelaldrende menn med rusproblemer som hadde vært hjemløse over en lengre periode. Det ble startet opp i 2007, og har per i dag 27 mannlige beboere og 1 kvinnelig beboer.

Organisasjonen erfarte at enkelte bostedsløse ikke vil ha evnen til å bo selvstendig i en leilighet. Disse vil være avhengig av å ha meget tett oppfølging og lett tilgjengelig hjelp. Tilbud om kommunal bolig vil da ikke være tilstrekkelig. Botilbud som "Dude's Home" er et viktig tilbud for disse gruppene.

Beboerne bor i egne leiligheter og har egen leiekontrakt. Målet er at beboerne skal være mest mulig selvstendig, samtidig som at de ansatte på botilbudet aldri er langt unna, og kan bistå beboerne med hjelp dersom de ønsker det. Prosjektet bygger på "housing first"-prinsippet, men er tilpasset for det

ekstraordinære behovet til gruppen. Housing first-prinsippet er kort behandlet i utredningens punkt 10.6.1.

VVA No Fixed Abode hadde gode erfaringer med prosjektet. Det tok opp imot to år før beboerne ble vant til å ha et fast bosted og mistet frykten for å miste boligen. Etter denne innkjøringsperioden er det kun noen få eksempler på at beboere har måttet flytte ut. Noen få har også klart å komme inn på leiemarkedet. Avhengigheten av å ha et nettverk med andre bostedsløse rundt seg ble også etter hvert redusert. Dette er positive resultater, tatt i betraktning at beboerne er de aller tyngst belastede bostedsløse.

Juss-Buss foreslår at departementet undersøker dette nærmere, og vurderer muligheten for å starte opp et liknende prosjekt i Norge.

10.5.1 Løslatelse fra fengsel til egen bolig

Juss-Buss erfarer at mange innsatte ved endt soning står uten bolig. Det er ofte lang venteliste for å få kommunal bolig, og den innsatte har sjelden penger nok til å skaffe seg bolig selv da han ikke har kommet i jobb enda. Vi erfarer at fengslene ikke i tilstrekkelig grad hjelper de innsatte med å finne en bolig til tidspunktet for endt soning ved å varsle NAV i god tid før løslatelse eller ved å hjelpe til med å gå på visning. Videre ser vi at det er sammenheng mellom mangel på bolig og tilbakefall til det kriminelle miljøet. Det er etter vår erfaring ikke forskjell på gjengangere og førstegangssonere på dette punktet, ettersom gjengangere gjentatte ganger blir løslatt uten å ha fått hjelp til å skaffe seg bolig. Fengselsinnsatte er en særlig utsatt gruppe på boligmarkedet og vi opplever et stort behov for et regelverk på dette området. Juss-Buss mener at kommunen må ha plikt til å hjelpe de innsatte med å en finne bolig etter endt soning. Vi mener at det er svært viktig at alle innsatte har en bolig å gå hjem til den dagen de blir løslatt. Vi oppfordrer derfor lovgiver til å pålegge kommunen ansvar for dette. Juss-Buss mener at et slikt ansvar ikke bare skal gi en rett til bolig for den innsatte, men også en plikt for kommunen til å stille med en midlertidig boligløsning på løslatelsestidspunktet. Vi mener at det må være klare rettigheter som de innsatte kan påberope seg. Videre vil det være viktig at de innsatte får veiledning om reglene og hjelp til å varsle kommunen av fengslene.

10.8.1 En samordnet innsats for unge

Juss-Buss støtter forslaget.

10.8.4 Oppfølgingstjenester i bolig

Juss-Buss mener at oppfølgingstjenester i bolig er meget viktig, særlig i perioden rett etter innflytting. *Utvalgets* forslag er imidlertid meget vagt, og vi er usikre på hvor stort omfang oppfølgingstjenestene vil ha dersom det gjennomføres.

Juss-Buss foreslår at departementet prøver ut mobile hjelpeteam etter modell fra Helsinki.

Helsingfors kommune har satt seg som mål om at alle bostedsløse skal ha et tilfredsstillende tilbud innen 2015. Hovedsakelig skal dette skje gjennom tilbud om kommunale utleieboliger.

En helt sentral del av dette er at brukerne får meget intensiv hjelp i perioden rett etter innflytting. Kommunen har mobile hjelpeteam som reiser rundt til de kommunale boligene for å hjelpe beboerne med å bedre sin boevne. Etter noe tid blir hjelpen trappet ned. Teamene besto av 5 personer med ulike

faglige bakgrunner. Ett team hadde til enhver tid ansvar for ca 10 boenheter i den intensive hjelpeperioden.

Sosialavdelingen i kommunen hadde gode erfaringer med tiltaket. Det forholdsmessige antallet leietakere som har kunnet beholde sin kommunale bolig har økt. Dette tyder på at de mobile hjelpeteamene har bidratt til at flere har klart å opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon. I tillegg må man regne med at de har medført at andre deler av forvaltningen sparer utgifter.

Kap. 12 Rollefordeling mellom stat og kommune

Juss-Buss støtter *Utvalgets* vurderinger og forslag til tiltak under kapittel 12. Der *Utvalget* har delt seg, stiller Juss-Buss seg bak *Flertallet*.

12.5.3 Lovfesting av det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte

Juss-Buss støtter utvalgets forslag om å lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette ansvaret er i dag meget løst forankret, og bygger i stor grad på oppfordringer og tilbud om samarbeid. Medvirkningsplikten i lov om sosiale tjenester i NAV § 15 gir ikke klart uttrykk for noen plikt til å sørge for at det foreligger et adekvat botilbud for de vanskeligstilte. I og med at det er politisk enighet om at kommunene skal sørge for dette, er det uheldig at dette ikke er klart forankret i loven.

Dagens manglende lovforankring av kommunens ansvar, gjør at kommunene i praksis står fritt til å velge om de skal hjelpe og hvem som eventuelt skal hjelpes. Denne friheten gjør at mange kommuner opererer med en alt for snever definisjon av hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er mange som ikke har mulighet til å skaffe seg bolig på egenhånd som ikke får den nødvendige hjelpen av kommunene. En lovfesting vil gi kommunen klarere retningslinjer for hvem de plikter å hjelpe.

Juss-Buss frykter imidlertid at lovens vilkår vil være så skjønnsmessige at den nåværende praksis kan bli videreført. Vi anmoder derfor om at det blir gitt klarere retningslinjer på hvem som ”ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet”, enten direkte i loven, i lovens forarbeider eller ved at departementet i forskrift kan gi nærmere retningslinjer om begrepets innhold.

En klarere forankring av kommunens ansvar vil også medføre en presisering av hva kommunens ansvar går ut på. Det er store variasjoner i hvilke tilbud som gis i de forskjellige kommunene. Dette kan være hensiktsmessig, i og med at kommunene har ulike utfordringer. Det bør imidlertid gis klarere retningslinjer for hvilke minimumskrav som kan stilles til kommunen, uavhengig av dennes valg av virkemidler. Dersom virkemidlene viser seg ikke å være tilstrekkelige, må kommunen ha en plikt til å ta i bruk andre og mer effektive virkemidler.

12.5.4 Rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud

Juss-Buss støtter *Flertallets* forslag om å endre lov om sosiale tjenester i NAV § 27. *Flertallets* forslag under dette punkt er et av de viktigste forslagene til tiltak i NOUen.

Midlertidig botilbud:

Halve utvalget foreslår at bruk av midlertidig botilbud skal begrenses til 3 måneder. I tillegg foreslår *Utvalgsmédlem* Stange en begrensning på 6 måneder. Det er ikke holdbart at de vanskeligstilte må bo i et midlertidig botilbud over lengre tid. Dette skaper en usikker hverdag, og gjør det vanskelig å ta tak i andre problemer man måtte ha. For de vanskeligstilte er det derfor avgjørende at det midlertidige tilbudet blir så kort som mulig, før man får et permanent og forutsigbart tilbud. Det midlertidige botilbudet skal kun avhjelpe en akutt situasjon. Juss-Buss mener at man ikke lenger er i en akutt situasjon etter tre måneder. Bosituasjonen som tilbys etter lov om sosiale tjenester i NAV § 27, slik den lyder nå, kan da ikke lenger sies å være midlertidig.

Juss-Buss mener også at forslaget gir kommunene tilstrekkelig tid til å finne et permanent tilbud. Vi deler *Utvalgsmédlem* Stanges bekymring om at brukerne vil bli tilbudt dårlige boløsninger, men mener at dette i liten grad vil skyldes tidspress. Vi mener at dette er et generelt problem som skyldes at mange kommuner i en lengre periode ikke har prioritert den sosiale boligpolitikken i tilstrekkelig grad. Juss-Buss håper at prioriteringene vil bli bedret ved å klargjøre kommunenes plikt til å sørge for at det foreligger adekvate botilbud for de vanskeligstilte, se punkt 12.5.3. *Utvalgsmédlemmets* forslag vil da kun gjøre det akseptabelt at man i en lang periode blir boende i en bolig som er ment å tilfredstille helt akutte behov.

Juss-Buss forutsetter imidlertid at maksimalgrensen ikke kan medføre at det midlertidige tilbudet bortfaller dersom man ikke har funnet et varig tilbud innen fristen.

Juss-Buss mener allikevel at det bør vurderes overgangsordninger som gir de kommunene som ikke har prioritert dette tidligere en reell mulighet til å gjennomføre forslagens krav. En mulig løsning kan være at det går noe tid mellom loven vedtas og den settes i kraft, slik at kommunene får tid til å omstille seg.

Hjelp til å skaffe et varig botilbud:

Flertallet foreslår å gi de vanskeligstilte en rett til nødvendig bistand til å få et forsvarlig botilbud. Juss-Buss støtter forslaget.

Boligen er et av de aller viktigste velferdsområdene. Uten en adekvat bolig kan man vanskelig delta i samfunnlivet. Mange av de vanskeligstilte har også sammensatte problemer. For å ta tak i disse problemene er man avhengige av et sted å bo. Til tross for dette er boligen det eneste av de viktigste velferdsområdet der rettighetsfesting ikke er tatt i bruk som virkemiddel. Hensynene som begrunnet rettighetsfesting på de andre velferdsområdene gjør seg i minst like stor grad gjeldende for spørsmålet om rett til bolig. Juss-Buss ser ingen grunn til at retten til bolig skal være unntatt fra den alminnelige måten å lovregulere viktige velferdsgoder på.

Å ha et forsvarlig botilbud er så grunnleggende for den enkelte, at kommunen ikke bør ha anledning til å nedprioritere dette arbeidet ut fra budsjettmessige hensyn. Juss-Buss stiller seg bak *Flertallets* uttalelse om at i den grad forslaget påfører kommunene økte kostnader, vil det kun være snakk om å rette opp en alvorlig svikt i det sosiale sikkerhetsnettet.

Det er meget uheldig at tilgangen til bolig for de vanskeligstilte varierer fra kommune til kommune. Uten rettighetsfesting vil man i realiteten ikke ha noen sanksjonsmuligheter overfor de kommunene som tilsidesetter de prioriteringene som bestemmes av Stortinget, og som det er enighet om på det nasjonale nivået. Man kan da vanskelig se at staten har tilstrekkelige virkemidler for å sikre at rettighetene etter bl.a. ØSK art. 11 oppfylles overfor den enkelte borger.

Det er videre inkonsekvent at man har krav på støtte til husleie etter lov om sosiale tjenester i NAV § 18 dersom man allerede disponerer en bolig, men ikke har krav på den samme hjelpen dersom man står uten bolig. De aller svakeste får da minst hjelp. NAV i kommunen vil da kunne spare penger på at brukeren blir stående uten bolig. Det er prinsipielt uheldig at kommunen har et økonomisk incentiv til å unnlate å hjelpe.

Et ansvar for kommunene er lite verdt dersom det ikke følges opp i praksis. Man er derfor avhengige av mekanismer som effektivt forhindrer at de vanskeligstilte ikke får den nødvendige hjelpen; hjelp som de har krav på etter bl.a. ØSK art. 11. En lovfestet rett til hjelp er den eneste måten å sikre at den enkelte vanskeligstilte reell mulighet til å få overprøvd kommunenes avgjørelser.

Juss-Buss er imidlertid bekymret for at klagemulighetene i praksis vil bli redusert av klageinstansens kompetanse etter lov om sosiale tjenester i NAV § 48. Etter bestemmelsens første ledd annet punktum kan fylkesmannen kun overprøve kommunens frie skjønn i den grad skjønnet er ”åpenbart urimelig”. Dette er et strengt vilkår, og avviker fra hovedregelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Juss-Buss anbefaler en nærmere utredning om hvordan man kan sikre brukerne en reell klagemulighet. Som et minimum må det uttrykkelig presiseres at hvem som ”ikke selv er i stand til å skaffe seg” et forsvarlig botilbud, er et subsumsjonsskjønn. Det faller derfor ikke inn under forvaltningens frie skjønn. Klageinstansen og domstolene vil da ha full overprøvingskompetanse. Den samme presiseringen må gjøres for spørsmålet om et boforhold eller botilbud er ”forsvarlig”. En slik presisering kan gjøres i forarbeidene, forutsatt at det gjøres uttrykkelig og presist.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss

Sosial-, trygde- og arbeidsrettsgruppa:

Christian Hagen Tønsberg
Ina Therese Aarnes Sørfonden
Asgeir Grongstad
Caroline Natland
Kristin Bjarke Pettersen

Fengsels- og husleiegruppa:

Mette Wickstrøm Nagy
Torunn Hoem Brunsvik
Mayo Akhtar
Kristine Hagtvedt Holte
Ragnhild Løseth