



## Høringsuttalelse fra Gatejuristen - NOU 2011:15 Rom for alle - en sosial boligpolitikk for fremtiden

### 1. Innledende bemerkninger

Gatejuristen er et rettshjelpstiltak som yter fri rettshjelp til mennesker med rusproblemer. Vi opplever at mange av våre klienter har problemer knyttet til bolig og boligsituasjon. Dette er det rettsområdet Gatejuristen samlet sett har hatt flest saker innenfor. Retten til bolig og praktiseringen av disse reglene er med andre ord av stor betydning for våre klienter. I perioden 2008-2010 hadde Gatejuristen i Oslo 270 saker om retten til bolig. Frem til november i år har Gatejuristen i Oslo tatt i mot nærmere 120 saker som omhandler problemstillinger knyttet til bolig. For Gatejuristen betyr dette at bostedsløshet og problemer tilknyttet denne problemstillingene er sentralt i rettshjelpsarbeidet for vår målgruppe. På denne bakgrunn mener vi å ha førstehåndskunnskap om hvilke utfordringer våre klienter møter på boligmarkedet.

Vi ønsker derfor å komme med enkelte innspill til lovforslaget. Høringsuttalelsen er utarbeidet i fellesskap av Gatejuristen-nettverket, som består av Gatejuristen i Oslo, Tromsø, Bergen, Trondheim og Kristiansand. Gatejuristen i Oslo er en virksomhet under Kirkens Bymisjon og vi viser også til felles høringsuttalelse fra dem.

Gatejuristen ønsker først å påpeke at det er positivt at utvalget foreslår å tydeliggjøre kommunens ansvar for å yte nødvendig bistand til å skaffe et forsvarlig botilbud. Vi støtter også utvalgets forslag om flere egnede boliger for personer med rusavhengighet, alvorlige psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser. Det å kunne ha et hjem er for de fleste en avgjørende forutsetning for å kunne delta og bidra i fellesskapet. I de faglige retningslinjene for LAR vises det for eksempel til at man har erfaring med at mangel på bolig og rusproblemer opptrer sammen og at hjemløse personer med rusmiddelproblemer sjeldnere har kontakt med familien og sosialtjenesten. En stabil bosituasjon er et gode i seg selv og vil som hovedregel lette mulighetene for kontakt mellom hjelpeapparatet og pasienten og dermed lette oppfølgingen.

### 2. Lovfesting av en individuell rettighet, vedtak og klageadgang

Det er svært uheldig at tilgangen til bolig for vanskeligstilte varierer fra kommune til kommune i en slik grad at den enkeltes opplevelse av Norge som et velferdssamfunn er avhengig hvor i Norge man bor.

Etter vår oppfatning bør lovgiver likevel være varsom med å lovfeste formuleringer som skaper forventninger til rettigheter som vanskelig kan påberopes av den enkelte. Sosialtjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen har allerede i dag et medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, regulert i lov om sosial tjenester i NAV og i sosialtjenesteloven

og også etter forslaget i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Vår erfaring er at bestemmelser i helse- sosiallovgivningen som uttrykker forventninger om at kommunens deltjeneste skal bistå den enkelte, ikke vil være et tilstrekkelig virkemiddel for å kunne få en realistisk måloppnåelse med boligpolitikken. Vi mener derfor at det er nødvendig at en pliktbestemmelse for kommunen korrespondere med en rett for den enkelte i den nye pasient- og brukerrettighetsloven. Mange i vår målgruppe er personer i en særlig sårbar situasjon og er ikke selv verken i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet eller å klare og komme seg inn på det private boligmarkedet ved å nyttegjøre seg råd og veiledning. Vi mener at det for de særlig vanskeligstilte på boligmarkedet bør gis rettskrav på en egnet forsvarlig bolig. Dette vil gjøre det enklere for blant annet vår målgruppe å få tilgang til egen bolig fordi rettigheten faktisk kan påberopes av den enkelte.

Forslaget til ny helse- og omsorgstjenestelov innebærer, etter vår oppfatning, en nedbygging av retten til sosiale tjenester, noe som kan få stor negativ betydning for mange av Gatejuristens klienter. Vi mener det er svært uheldig at det ikke er lagt noen føringer for hvordan Stoltenbergutvalgets forslag kan innarbeides samtidig med innføringen av den nye loven. Tatt i betraktning at det i NOU 2011:15 fremkommer at majoriteten av bostedsløse er rusavhengige, ser vi et betydelig behov for styrking av rusavhengiges rettsvern når det gjelder sosiale tjenester. En individuell rett på forsvarlig bolig for de særlig vanskeligstilte og utsatte i samfunnet, vil bidra til dette.

Vi mener at en individuell rettighet for de særlig vanskeligstilte ikke er en for ambisiøs målsetning. Vi viser i den sammenheng til at det i sosialtjenesteloven § 8- 7 og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 48 fremkommer at for prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig. Fordi overprøvmulighetene vil være begrenset, mener vi at dette ikke vil komme i konflikt med det kommunale selvstyret. Dersom det skulle lovfestes et ansvar for kommunen uten en korresponderende rettighet for den enkelte, mener vi det bør være en minste forutsetning at dette ansvaret er dekket av Fylkesmannens tilsynskompetanse og at brukerne gis mulighet til å be Fylkesmannen om å føre tilsyn etter eget initiativ.

Vi mener at dersom Fylkesmannen ved tilsyn avdekker at kommunen ikke ivaretar sin plikt til å tilby boliger til vanskeligstilte etter helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3 bør Fylkesmannen ha kompetanse til å pålegge, eller i det minste kunne gi kommunen en anmodning, om å inngå samarbeidsavtale med nærliggende kommuner. En slik påleggshjemmel vil etter vår oppfatning i større grad sikre at utnyttede boligressurser blir fordelt til de mest trengende og at kommunene i fellesskap oppfyller sin pliktbestemmelse.

### **3. Statlige retningslinjer**

Det er en kjensgjerning at mangel på bolig eller dårlige boforhold har konsekvenser for fysisk og psykisk helse. Gatejuristen slutter seg til beskrivelsen i utredningen om at boligsosiale tiltak ofte vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme, selv når nytten overfor de vanskeligstilte og pårørende holdes utenfor. Bistand til stabile boforhold til vanskeligstilte i problemfylte livsperioder, kan gi kostnadsbesparelser på en rekke områder. Mulige effekter av boligsosiale tiltak kan være

reduserte institusjonsopphold, færre døgnovernattinger, mindre kriminalitet og på sikt høyere yrkesdeltakelse.

For å sikre ytterligere samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kvalitet på tjenestene, vil det etter Gatejuristens erfaring vil det derfor også være behov for statlige retningslinjer som regulerer kommunenes tildeling av kommunal bolig. Oslo kommune disponerer per i dag nesten 12 000 kommunale boliger. Dette er ikke tilstrekkelig for å dekke behovet for boliger til vanskeligstilte. Hvem en kommune velger å tildele kommunal bolig ligger innenfor kommunenes frie politiske skjønn. I gatejuristen- nettverket har vi erfaring med at det er ulik praksis mellom kommunene og mellom bydeler innen en og samme kommune når det gjelder tildeling av kommunal bolig. Vi mener at statlige retningslinjer vil kunne bidra til større forutberegnelighet og lik tilgang på bolig uavhengig av hvilken kommune man oppholder seg i. I eventuelle statlige retningslinjene bør det gjøres nærmere rede for når en bolig og de eventuelle oppfølgingstjenestene er å anse som egnet for den enkelte og hvilke kvalitetskrav som stilles. Det er viktig at vi har et tilstrekkelig antall boliger til vanskeligstilte, og det er like viktig at disse boligene har tilfredsstillende kvalitet. Altfor mange vanskeligstilte bor under svært kritikkverdige forhold, også når boligen er fremskaffet av kommunen.

#### **4. Behov for å tydeliggjøre den enkeltes rett til råd, veiledning og boligoppfølging.**

Gatejuristen erfarer at kommunene, ved sosialtjenesten, ofte er lite handlingsvillige når det er fare for utkastelse. Det kan medføre en unødvendig belastning for beboeren og er dessuten samfunnsøkonomisk ugunstig. Som regel vil det koste langt mer å tilby vedkommende midlertidig bolig, flyttehjelp/ lagerleie, etableringstilskudd og å bistå med å finne en ny egnet bolig for vedkommende i et sprengt leiemarked. Erfaringen man har med at ved bostedsløshet følger økt rusbruk, taler for at det er behov for å tydeliggjøre den enkeltes rett til råd, veiledning og boligoppfølging. Gatejuristen mener at det i statlige retningslinjer burde fremgå hva rådgivningen skal bestå av og at rådgivning skal gis både ved inngåelse av leiekontrakter og ved jevne mellomrom i leieforholdet, siden klientens behov for veiledning kan endres underveis. Vi har for eksempel erfaring med at utkastelser er unngått ved at kommunen har benyttet seg av virkemidler som økonomisk forvaltning av husleie og strøm, økonomisk bistand til dekning av husleierestanse når vedkommende er i ferd med å miste boligen og at vedkommende har fått adekvat veiledning om booppfølging når boligen ble fremskaffet med hjelp fra kommunen. Dersom dette hadde fremgått av statlige retningslinjer, ville vi trolig kunne unngått noen utkastelser.

Gatejuristen understreker at tilnærmingen ”alle kan bo” sammenholdt med tilstrekkelig individuell oppfølging og hjelp i bolig, etter vår erfaring vil være avgjørende for å oppnå bedre måloppnåelse med den sosiale boligpolitikken. Gatejuristen erfarer at det boligsosiale arbeidet i forhold til den enkelte alt for ofte stopper opp etter at kommunen har konkludert med at brukeren ikke har boevne. Brukeren fortsetter derfor å bo i midlertidige boliger eller på gaten i lang tid. Det må tydeliggjøres at en slik tilnærming verken faglig riktig eller tilfredsstillende.

## **5. Maks- tid for bruk av midlertidig bolig**

Gatejuristen støtter utvalgets målsetning om at midlertidig botilbud ikke bør benyttes over en lengre periode. Vi er imidlertid svært skeptisk til at det tas inn en absolutt frist i et nytt andre avsnitt i § 27 i Lov om sosiale tjenester i NAV, slik at denne lyder som følger: *”Slikt midlertidig botilbud skal ikke gis for lenger enn totalt tre måneder.”* Bakgrunnen for vår skepsis, er at vi frykter at dette kan få svært uheldige og utilsiktede konsekvenser for folk i vår målgruppe og at de med dette vil få et svakere rettsvern enn hva de har i dag. Dersom man lovfester en slik absolutt frist uten samtidig å lovfeste en rettighet til varig bolig for de særlig vanskeligstilte, kan enkelte risikere å bli stående uten tak over hodet etter at de tre månedene er overstått, og samtidig være helt uten muligheter til å få overprøvd saken sin av et overordnet organ. Vi mener at det vil være et mer hensiktsmessig virkemiddel for å sikre forsvarlige botilbud for den som bor i midlertidige boliger over tid, å forskriftsfeste kvalitetskrav til midlertidig bolig. Det vises i den sammenheng til vårt innspill om statlige retningslinjer.

## **6. Sårbare overganger - fra institusjon/spesialisthelsetjeneste, fengsel og fra barnevernets omsorg til voksen.**

Gatejuristen vil påpeke at det er særlig i de sårbare overganger, som ved utskrivelse fra institusjon/ sykehus, løslatelse fra fengsel og ved overgangen fra barnevernets omsorg til voksen at det er behov for en styrking av det boligsosiale arbeidet. Vi mener at det ut fra et forebyggingsperspektiv vil ha uvurderlig verdi å sikre boligsituasjonen ved disse overgangene og at det vil være samfunnsøkonomisk sløseri å la være. Vi erfarer som utvalget, at den offentlige samordningen i dag ikke er god nok. Vi mener at rene samarbeidsavtaler mellom instansene ikke er tilstrekkelig dersom det ikke fremgår hvilke sanksjoner som skal gjelde ved eventuelle avtalebrudd. Vårt forslag er at det forskriftsfestes refusjonsordninger hvor utskrivende instans kan kreve refusjon fra kommunen i de tilfeller hvor kommunen ikke har egnet bolig og eventuelle oppfølgingstjenester klar ved utskrivelse/løslatelse. I forslag til ny forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter i spesialisthelsetjenesten har man for andre pasienter enn rusavhengige i tverrfaglig spesialisert behandling og pasienter i psykisk helsevern foreslått en refusjonsordning. Vi mener at det vil ha gode grunner for seg å ha en tilsvarende refusjonsordning for særlig utsatte rusavhengige, som i særlig grad vil være avhengig av oppfølgingstjenester og hjelp til å skaffe bolig fra kommunen og som er spesielt utsatt i sårbare overganger.

## **7. Andre virkemidler**

Gatejuristen ønsker også å påpeke at det vil være av avgjørende betydning at lovgivning her settes i sammenheng med andre virkemidler. Dersom den foreslåtte nye bestemmelsen blir vedtatt er det viktig at kommunene gis ressurser som gir de muligheter til å følge opp disse forpliktelsene.

I de store byene opplever vi at det er stor mangel på utleieboliger. Det også er stort press på det private boligmarkedet. Vi synes derfor at forslaget om å øke antall studentboliger er et godt forslag ettersom studentene er med på å skape et stort press på boligmarkedet. Flere studentboliger vil derfor gjøre det enklere for vanskeligstilte å skaffe seg boliger. Vi mener at det samtidig må gis økte bevilgninger til kommunene for å kunne bygge flere kommunale boliger.

Det er positivt at utvalget foreslår at flere skal kunne eie sin egen bolig. Dette skaper muligheter for flere til å komme seg ut av en dårlig spiral og skape et bedre liv for seg og sin familie. Gatejuristen ser imidlertid at flere av våre klienter som eier sin egen bolig ikke makter å styre sin personlige økonomi og står i fare for å miste boligen. Det er derfor viktig at vanskeligstilte som tilbys startlån også skal få oppfølging i form av forvaltning av trygdeytelser eller i det minste tilbud om økonomisk veiledning.