



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår ref.
11/2281/ODRE

Deres ref.
11/1877-1 MJB

Dato:
25.11.2011

SVAR PÅ HØRING - NOU 2011:15 ROM FOR ALLE - EN SOSIAL BOLIGPOLITIKK FOR FRAMTIDEN

Innledning

Enhver Norsk Offentlig Utredning er en utredning med ambisjoner om å si noe sant om virkeligheten, både hva gjelder historisk forløp, nåværende utfordringer og fremtidige løsninger. Vi i Kirkens Bymisjon Oslo (SKBO) har gjennom en årrekke vært sterkt engasjert i sosialt boligarbeid, både som utviklere, etablerere og driftere. Når den foreliggende utredning i tillegg bærer tittelen "Rom for alle", som jo er vårt slagord, kjenner vi oss ekstra utfordret.

Dette er en viktig utredning som i kraft av sitt omfang og sine konsekvenser berører mange av de helse- og sosialpolitiske utfordringer boligmangel og bolignød medfører. Vi har imøtesatt utredningen med forventning og er glade for nå å kunne gi en tilbakemelding.

Vi viser også til synspunktene som kommer fram i høringen fra Gatejuristnettverket i Norge. Gatjuristen i Oslo er en del av Kirkens Bymisjon Oslo og med i dette landsdekkende nettverket.

Innledningsvis vil vi si at vi er skuffet over mandatet boligutvalget har fått. Ved ikke å vurdere boligskaftesystemet blir dette nok et dokument med vurderinger og tiltak som kan bidra til å vedlikeholde en marginalisering og utestengelse fra boligmarkedet for en stor gruppe mennesker. Uten å drøfte de store skattemessige fordelene boligeiere har, kan vi vanskelig få en realistisk diskusjon om framtidens boligpolitikk. Mandatet blir nok en gang et uttrykk for en fraværende vilje til å endre på et boligmarked som i all vesentlighet styres av økonomiske interesser. Den sosiale boligpolitikken er langt på vei et resultat av en fraværende boligpolitikk der de store skillene fortsatt opprettholdes og de svakerestilte holdes utenfor.

Først av alt, beskrivelsen av situasjonen i NOUen er langt på vei i tråd med det vi kjenner igjen fra vårt daglige arbeid. Her har utvalget fått med mange relevante aspekter, både i vedleggene, men ikke minst i gjennomgangen av de aktuelle forholdene som berører de mange vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er godt å lese for de av oss som i vårt daglige arbeid møter enkeltmennesker og grupper, som har fulgt vanskelige livshistorier over tid, og som vet noe om spriket mellom politiske intensjoner og hverdagens kamp. Det gjør godt å lese fordi utredningen med dette er med på å løfte frem en status i forhold til situasjoner og sammenhenger som så altfor ofte blir stykket opp og skjult i andre og mindre presise overskrifter. Med denne utredningen settes det et betimelig søkelys på boligens betydning for oss mennesker, og hvor mye av våre liv som er betinget av den tillit og trygghet som tilhørigheten til en bolig gir. Vi snakker ikke om bolig som et virkemiddel, men om bolig som et mål i seg selv. Dette er en av grunnsteinene i vårt samfunn og en rettighet vi må stå sammen om å forsvare.

Likevel, om enn mye av virkelighetsbeskrivelsen treffer, gjenstår det uklare rundt analysen og noe uro med tanke på de foreslåtte løsningene. Fra SKBO sin side vil vi kommentere dette i møte med tre forhold som alle berører oss direkte og som vi ønsker kommentarer til. Vi velger med andre ord å gå rett på de fagfeltene der vi som organisasjon er særlig utfordret, og vi ønsker å fokusere på det vi ser av faglig brist, manglende samsvar mellom teori og praksis, fravær av en gjennomført strukturell analyse og kampen for bolig som en allmenn og universell rettighet. Når vi nå kan gjøre dette med utgangspunkt i en såpass

gjenkjennelig beskrivelse av virkeligheten, har vi tro på at forståelsen for de nødvendige sammenhengene blir lettere å dele. Vi er inspirert av denne utredningen, og vi vil gjerne bidra.

1. Forholdet mellom boliger og oppfølging

Bymisjonens Boligsatsing (ByBo) har over tolv års erfaring med boliger som alle er knyttet til oppfølging. Vi favner et bredt spekter, alt fra enkeltboliger med tyve timers oppfølging i måneden til bofellesskap der enkelte beboere får tett oppfølging opp mot åtti til hundre timer i måneden. I denne sammenhengen inngår både direkte oppfølging, koordinering, faglig samarbeid og veiledning. Behovene er ulike, men målgruppa er de som trenger mest for å kunne klare seg i egen bolig. Dette har vi nå mye erfaring og kompetanse på. Vi samarbeider tett med bydeler og kommunen, og er avhengig av en felles forståelse for nødvendigheten av å tenke ”varige boliger og trygge relasjoner over tid”. Resultatene viser seg nettopp over tid og i møte med dem som står disse miljøene nærmest. Vi ser hva boliger betyr for folk, og vi vet at ved å begynne med bolig får vi gjort mye. Da skjer det mye med både de helse- og sosialfaglige utfordringene beboeren står i og med bomiljøer og byen vi lever i. Dette er et arbeid med små og store ringvirkninger.

Vi har stor tro på utvalgets forslag om at kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte i større grad forankres i lov (jfr. 13.5 s. 140). Det er på høy tid å få utredet hva lovforslaget vil innebære av økonomiske og administrative kostnader for kommunen. Bolig må etter vårt skjønn i større grad sees på som en rettighet for at det reellt sett skal skje noe for denne gruppen vanskeligstilte. Det er helt avgjørende at det juridiske ansvaret blir tydelig slik at den enkeltes rettigheter kan ivaretas og følges opp i praksis. Utvalgets styrking av denne rettigheten er noen skritt i riktig retning, men vi vurderer at dette kunne vært formulert tydeligere og gjort mer konkret. Som det står nå, er det fortsatt en stor fare for at dette ikke blir en reell rettighetsstyrking, men snarer gjenstand for skjønnsutøvelse i møte med stramme kommunebudsjetter.

Vi gleder oss videre over utvalgets forslag om en satsing på 2500 flere egnede boliger til rusavhengige, personer med psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser (jfr. 13.4 s. 144). Dette er kjærkomment og høyst nødvendig. Likevel blir vi bekymret for den opplagte skjevheten i satsingen på det nødvendige oppfølgingsarbeidet. I nevnte forslag står det også at ”en slik satsing kan bare lykkes hvis den følges opp med et tilstrekkelig tjenestetilbud” (jfr. 13. 3 s. 140). Utvalget foreslår en årlig styrking av tilsagnsrammen på 80 mill. kroner til samlet sett 150 mill. kroner. Videre skal dette sees i sammenheng med utvalgets forslag om å styrke tilskuddet til oppfølgingstjenester i bolig med 30 mill. kroner (jfr. 13.5 s. 145). Støtte til Husbanken er riktig og helt nødvendig, men vi er bekymret for utvalgets manglende vilje til å se disse satsingene i sammenheng. Det skrives godt om begge deler i utredningen (jfr. 10.6.4 s. 102), men lite tyder på at utvalget har tatt innover seg hva oppfølging i denne sammenhengen faktisk koster, og hvor viktig det er å sikre en nødvendig oppfølging over tid. I dag er denne omkostningen en stor og krevende utfordring for bydeler og kommuner. Blant de vanskeligst stilte har oppfølgingen årlig kostet fra ca en halv mill. og oppover pr. beboer. Gitt at 5% av utvalgets foreslåtte 2500 boliger skal være forbeholdt de vanskeligst stilte, vil denne gruppen alene koste mer enn det dobbelte av hva utvalget foreslår å styrke tjenestetilbudet med (125 boliger til ca. en halv mill.). Her er det et opplagt misforhold mellom ønsket satsingen på boliger for de vanskeligst stilte og viljen til å betale for den oppfølgingen satsingen faktisk forutsetter.

All vår erfaring tilsier at manglende satsing på oppfølging gir merarbeid og økte kostnader for den enkelte beboer, for fellesskapet og for samfunnet. Dette misforholdet betaler vi dyrt for i akuttjenesten, spesialisthelsetjenesten, politi og fengselsvesen. Her er det vår klare oppfordring at utvalget må se regnestykket i en mer konsekvent og helhetlig sammenheng. Vi trenger et variert og differensiert boligtilbud som tar høyde for mangfold og individuell tilpasning. Boliger for vanskeligstilte uten forsvarlig oppfølging er uholdbart, og kan i verste fall gjøre vondt verre.

2. Samarbeid og helhetlig tenkning omkring boligsosialt arbeid

Førti prosent av de bostedløse vurderes å ha psykiske problemer, seksti prosent oppgis å være avhengige av rusmidler og nesten en av fire antas å streve med begge deler (s.94). Det er nettopp denne gruppa bostedløse ByBo henvender seg til. Vi vet at gode løsninger forutsetter godt samarbeid. Utredningen ”Rom for alle” gir klart til kjenne viktigheten av et helhetlig og samordnet tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Blant annet står følgende å lese:

”Boliganskaffelse, oppfølging i bolig og andre tjenester for å bo og klare seg selv, må ses i sammenheng. Dette krever samarbeid internt i kommunen og med instanser som NAV, spesialisthelsetjeneste, kriminalomsorg, og private og frivillige aktører” (jfr. s.32).

Videre er utskrivelse fra institusjon og løslatelse fra fengsel beskrevet som sårbare overganger der det er en fare for at statlige institusjoner innfor rus, psykiatri og kriminalomsorg skriver ut / løslater personer uten at institusjonene har forsikret seg om at det er etablert en forsvarlig bosituasjon i kommunen (jfr. s.33). Kommunene på sin side erfarer ofte at det er vanskelig å koordinere innsatsen, de mangler i tillegg egnede boliger til vanskeligstilte og de har ofte ikke tilstrekkelige ressurser til oppfølgingstjenestene.

SKBO gjenkjenner utredningens beskrivelse og støtter opp om nødvendigheten av en helhetlig og koordinert innsats for å gi vanskeligstilte et botilbud som fungerer tilfredstillende. Når dette samarbeidet fungerer, ser vi at det har en stor menneskelig og samfunnsøkonomisk gevinst. Vi leser gode intensjoner der det settes fokus på en samlet statlig innsats og bolig som en del av behandlingen (jfr.13.5, s. 145). Til tross for dette, ser vi likevel ikke at denne utredningen inneholder grep som vil løse mange av de utfordringene vi erfarer i vårt daglige samarbeid. Vi savner et fokus på de konkrete utfordringene som hindrer godt samarbeid til tross for sammenfallende sosialfaglige vurderinger. Både finansieringsordninger og anbudspraksis hindrer oss i arbeidet med å finne gode og langsiktige løsninger.

Konsekvensen av dagens ordninger gjør det rimeligere for Oslos bydeler og la vanskeligstilte fortsette å bo på institusjoner fremfor å tilby dem boliger med oppfølging. Vi er vitne til mange situasjoner der alle involverte parter (den som trenger bolig med oppfølging, pårørende, behandlere og de som kjenner personen i bydel/kommune) er enige om at utskrivning fra spesialisthelsetjenesten til et tilbud med lavere omsorgsnivå er ønskelig, uten at dette skjer! Vår erfaring er at hensynet til stramme kommunale budsjetter blir styrende. Finansieringsordningen stopper løsninger som ville vært mer rettfærdige, mer individuelt tilpasset, enklere å administrere samt samfunnsøkonomisk langt rimeligere.

Modellen for finansiering gjør det også billigst for bydeler/kommuner å la mennesker forbli brukere av ulike lavterskeltilbud. Vi støtter tidsbegrensingen som nå settes for opphold på lavterskel, men understreker nok en gang at det for de vanskeligst stilte kreves en annen og mer fleksibel finansiering av bolig med oppfølging.

Et annet vesentlig hinder for dette arbeidet, er Lov om offentlige anskaffelser. Dette hinderet melder seg når loven forutsetter bruk av anbud, også overfor til enkeltmennesker og deres hjem. Dagens krav til konkurranseutsetting og anbud er til hinder for individuelt tilpassede løsninger, langsiktig oppfølging og forutsigbarhet for alle parter. Konsekvensen av dagens ordninger gjør det rimeligere for Oslos bydeler og la vanskeligstilte fortsette å bo på lavterskeltilbud enn å tilby dem bolig med oppfølging. Vi erfarer at denne anbudspraksisen er etisk problematisk og uegnet som redskap for å sikre folk egnede boliger med tilpasset oppfølging. Praksisen hindrer at folk kommer i hus på anstendig vis. Når vi i tillegg erfarer at anbudspraksis tar ofte uforholdsmessig lang tid, er vi bekymret for at lavterskel og permanent innleggelse også i fortsettelsen vil være det nærmeste mange i denne målgruppen kommer en bolig, både på kortere og lengre sikt.

I tillegg kan anbudspraksisen vanskelig forsvares når det gjelder brukermedvirkning. Pasientrettigheter, individuelle valg og medbestemmelse får stadig større oppmerksomhet. Dette nedfelles i lovverk og er et viktig felles verdigrunnlag i helse- og sosialtjenestene. Anbudspraksisen reverserer denne utviklingen. Den fordrer at behov defineres og avtaler gjøres på vegne av enkeltmennesker uten å snakke med dem. Dette er en av grunnene for at ByBo ikke deltar i konkurranser om tilbud til enkeltpersoner. Det er helt grunnleggende for oss å sikre at vi har mulighet for en toveisdialog med aktuelle beboere når det dereier seg om egen bolig og eget hjem.

Disse økonomiske og lovmessige forordningene rammer altså de vanskeligst stilte. Denne gruppen er i særlig grad preget av utfordringer knyttet til dobbeltdiagnoser. Flere av disse holdes på overtid i spesialisthelsetjenesten av mangel på egnede boligtilbud. Mange bor lenge på lavterskel, eller de veksler mellom opphold på lavterskel og akuttinnleggelse i spesialisthelsetjenesten. Alt i alt er dette uverdige, kostbare og utilfredsstillende løsninger for dem det gjelder, og det er maktpåliggende for oss som driver boligsosialt arbeid å peke på denne sammenhengen.

3. Kommunal utleiesektor og tilbudet til de vanskeligstilte.

Under pkt. 2.2.2 fastslås at den kommunale utleiesektoren i størst mulig grad bør være et tilbud for en kort periode. Det foreslås også en betydelig satsing på boliger for personer med rusavhengighet, psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser, sammen med bedre oppfølgingstjenester. Under pkt. 2.2.3 "Boligleie for flere vanskeligstilte" foreslås en mer fleksibel bruk av startlån, boligtilskudd og tapsfond. Utvalget foreslår styrking av bostøtten, i første omgang for vanskeligstilte barnefamilier.

SKBO er overbevist om at en mer fleksibel bruk av startlån vil være positivt. Slik ordningen fungerer i dag, faller store grupper utenfor ordningen. Dette gjelder personer uten varig uføretrygd, alderstrygd eller fast inntekt. Det er mange som i dag har en vanskelig bosituasjon, som mottar arbeidsavklaringspenger og som jobber enten mot tilbakeføring til arbeid, eller har klare planer om å komme inn i arbeidsaktivitet. Her vil muligheten for å få startlån og å kunne etablere seg i egen bolig bidra til å skape forutsigbarhet og økt følelse av verdighet.

For mange vil det å eie egen bolig kunne være for krevende. Kommunale utleietilbud vil da være et alternativ, men et kortvarig tilbud vil gi unødig uforutsigbarhet. Det bør fortsatt etableres tilbud om kommunale utleieboliger som langvarige botilbud. Vi ønsker regulering av husleiene i de kommunale boligene til et nivå betydelig lavere enn markedsleie.

De kommunale utleieboligene må spres i den øvrige boligmassen. Slik situasjonen til dels er nå, kan bosituasjonen bidra til at sosiale problemer opprettholdes og kanskje også øker for leietakerne. Bostøtten bør styrkes både for vanskeligstilte barnefamilier, som foreslått, men den bør også styrkes for enslige. Inntektstaket for innpass i bostøtteordningen må etter våre vurderinger heves.

Avslutning

"Rom for alle" er et slagord som forplikter, både i forhold til ambisjon, faglighet og praksis. Vi gleder oss over retningen som preger utredningen, men skulle så gjerne ønsket det var mer konkret. Dette handler både om viljen til endring og kampen for å synliggjøre hva satsing på boliger betyr i små og store sammenhenger. Som sagt, så erfarer vi daglig hvor viktig egen bolig er i møte med vårt øvrige helse- og sosialpolitiske engasjement. Bolig bør være en rettighet, boliger for vanskeligstilte skal ha tilstrekkelig oppfølging og boliger må i siste instans gjøres mer tilgjengelig for dem som kanskje trenger det aller mest. I dette ligger verdighet, solidaritet og et bedre samfunn for oss alle. "Rom for alle" forplikter, og utredningen er et skritt i riktig retning. Skbo er spente på fortsettelsen og bidrar gjerne med flere innspill om det er ønskelig.

Med vennlig hilsen
Kirkens Bymisjon Oslo

Oddrun Remvik
Avdelingsdirektør Helse & Sosial