

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8129 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
11/1871

Vår ref.
11/4144-

Dato
30.11.2011

Høringsuttalelse - NOU 2011:15 Rom for alle - en sosial boligpolitikk for framtiden

Vi viser til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 23. august 2011 med vedlegg.

Boligutvalgets mandat har vært å drøfte og gi råd om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal møtes i årene framover med vekt på følgende tema: rollefordelingen mellom stat og kommune, boligbehov, utleiemarkedet, bostedsløse, boligen som ramme for barns oppvekst og kartlegging av ressursbruk.

Boligutvalget foretar etter Arbeidsdepartementets vurdering en god gjennomgang av dagens situasjon og utfordringer for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Den sosiale boligpolitikken omfatter virkemidler på flere departementers ansvarsområde, herunder Arbeidsdepartements område. Utredningens beskrivelser, drøftinger og anbefalinger er derfor et nyttig bidrag til kunnskapsgrunnlaget for videre politikkutvikling på vårt område.

Generelle merknader

Boligutvalget viser til at alle må ha et sted å bo og at bolig derfor må forankres sammen med helse, utdanning og inntektssikring, som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer.

Arbeidsdepartementet vil vise til at den sosiale boligpolitikken og tiltak for at alle skal

kunne bo godt og trygt inngår som et viktig element i regjeringens velferdspolitik. Som ledd i innsatsen mot fattigdom har det blant annet blitt gjennomført en rekke forbedringer i bostøtten sammen med tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Blant velferdspolitikkenes pilarer savner vi imidlertid her arbeid. Arbeid er viktig både for den samlede velferdsutviklingen og fordelingen i samfunnet, og for den enkeltes mulighet for å sikre inntekt og derved for å skaffe seg et sted å bo og bli boende. Vi savner også en nærmere behandling av den sosiale boligpolitikken forhold til andre velferdspilarer og hvordan disse virker sammen. Helhet og sammenheng i disse områdene er viktig både på et overordnet nasjonalt nivå og i praktisk arbeid lokalt.

Boligutvalget er eksplisitt bedt om ikke å drøfte skattespørsmål, og har derfor lagt gjeldende skattesystem til grunn for sine drøftinger. Den generelle boligforsyningen er heller ikke en del av mandatet. Det forhold at egen bolig er det største aktivum for privatpersoner, innebærer at boligpolitikk i vesentlig grad er fordelingspolitikk. Det er etter vår vurdering vanskelig å vurdere den sosiale boligpolitikken fristilt fra skatte- og fordelingspolitikken og den generelle kommuneøkonomien, noe som også utvalget selv påpeker. Vi mener også som utvalget at den demografiske utviklingen og takten i boligbyggingen er viktige faktorer som påvirker situasjonen og mulighetene for mange av dem som er vanskeligstilt på boligmarkedet.

Flere av forslagene i boligutvalgets utredning tar utgangspunkt i at flere både ønsker, og bør bo lenger hjemme. Dette vil bety færre (relativt sett) i sykehjem, noe som øker behovet for tilrettelagte private boliger. Slik tilrettelegging skjer i dag både gjennom ordninger finansiert av Husbanken, og ved individuelle stønader/ tilrettelegging gjennom folketrygden. Som utvalget er inne på, er det viktig at man i størst mulig grad stiller krav gjennom lovgivning til universell utforming også av private boliger, slik at ikke presset på individuelle løsninger øker unødige.

Det er viktig at oppfølgingen av utvalgets arbeid ses i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg og NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.

Konkrete merknader til de enkelte kapitler

Kapittel 5 Den sosiale boligpolitikken

Utvalget definerer sosial boligpolitikk som det ”..å legge til rette for at alle har mulighet til å skaffe seg og opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon”, og viser til at virkemidlene handler både om å tildele støtte eller tjenester, og å forebygge og forhindre en vanskelig posisjon på boligmarkedet.

Utredningen etterlater ved dette et noe uklart bilde av hva begrepet sosial boligpolitikk refererer til. Er det et bestemt fokus, mål og virkemidler innenfor den generelle boligpolitikken, og i så fall hva er forholdet mellom generelle boligvirkemidler og boligsosiale virkemidler? Eller er det en samlebetegnelse for virkemidler innenfor ulike politikkområder (boligpolitikk, helse- og omsorgspolitik, sosialpolitikk m.m.) som kan bidra i innsatsen for at alle skal ha mulighet til å skaffe seg og opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon?

Også skillet mellom sosial boligpolitikk som virkemidler og tiltak på nasjonalt nivå og boligsosialt arbeid som virksomhet blir uklart. Det vil i den kommende stortingsmeldingen være viktig å klargjøre dette.

Kapittel 6 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Vanskeligstilte på boligmarkedet

Utvalget anslår at rundt 150 000 personer er vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. I følge utvalget er vanskeligstilte på boligmarkedet ”..personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd”, og begrepet vanskeligstilte forstås ikke bare som en egenskap ved husstanden selv, men også som et misforhold mellom boligmarkedet og husstandens ressurser.

Utvalget viser til at nær en av tre har vært vanskeligstilt i over tre år. Tre av fire har vedvarende lavinntekt. Aleneboende er overrepresentert og de fleste leier bolig og bor i Oslo, noe som ikke kan forklares med boligmarkedspress alene. Én av tre er ikke yrkesaktive, mens denne andelen er én av fire i befolkningen generelt. Blant de ikke yrkesaktive vanskeligstilte er om lag halvparten alderspensjonister og 13 pst. uførepensjonister.

Arbeidsdepartementet vurderer det som positivt at fokus og oppmerksomhet utvides fra å omfatte de rundt 6 000 bostedsløse som finnes i Norge til å omfatte vanskeligstilte i mer vid forstand. Vi savner imidlertid en nærmere operasjonalisering av gruppen vanskeligstilte, herunder skillene mellom økonomisk vanskeligstilte, førstegangs-etablerere 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.

En bedre bostøtte for barnefamilier

Utvalget viser til at bostøtten er et målrettet og effektivt virksommiddel i kampen mot fattigdom, og at det er behov for en ytterligere styrking av ordningen. Blant annet har i overkant av halvparten av bostøttmottakere høyere boutgifter enn det som inkluderes i

beregningen, og andelen øker med antall medlemmer i husstanden. Utvalget foreslår på denne bakgrunn flere tiltak for en bedre bostøtte for barnefamilier, herunder at boutgiftstaket økes med kr 10 000 kroner per person ut over første husstandsmedlem, og at barn med delt fast bosted inkluderes i bostøtteberegningene for begge foreldrene.

Regjeringen viser i Fordelingsmeldingen (Meld. St.30 (2010-2011)) til at det er særlig bekymringsfullt at andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt har økt de siste årene. På denne bakgrunn mener Arbeidsdepartementet det er relevant å vurdere tiltak for å bedre bostøtten for barnefamilier i forbindelse med den kommende stortingsmeldingen.

Kapittel 7 Eierlinja

Utvalget ønsker at flere vanskeligstilte skal kunne ta del i de fordelene boligeie innebærer, og på den måten motvirke marginalisering og fattigdom. Samtidig er det en kjensgjerning at boligeie er beheftet med risiko, og at lavinntektsgrupper kan være mer eksponert for dette. Utvalget foreslår flere tiltak for å bosette flere vanskeligstilte i eid bolig og for å redusere risiko ved å eie.

Arbeidsdepartementet er enig at det er viktig å ha fokus på at flere kan være tjent med en bosituasjon som i større grad gir trygghet og gjør det mulig å ta del i den generelle velstandsutviklingen, men vil samtidig understreke betydningen av risikodempende tiltak slik at man ikke bidrar til å sette vanskeligstilte i en enda mer vanskelig situasjon.

Kapittel 9 Kommunal utleie

Utvalget viser til at lavinntektsfamilier i kommunale boliger har betraktelig dårligere bostandard enn lavinntektsfamilier i eid bolig. Arbeidsdepartementet vil viser til at både utvalgets forslag om startlån med risikodempende tiltak, slik at flere kan eie bolig, og oppjustering av kvaliteten på de kommunale boligene kan bedre boligsituasjonen for lavinntektsfamiliene.

Kapittel 10 Arbeidet med bostedsløshet

Utvalget er opptatt av at unge som trenger hjelp av kommunen skal slippe å måtte forholde seg til flere kontaktpersoner i tjenesteapparatet og foreslår en samordnet innsats overfor barn og unge. Utvalget foreslår også at det stilles krav til kommunene om å ha beredskapsplaner til bruk dersom barnefamilier står i fare for eller har blitt bostedsløse. Den siste kartleggingen av bostedsløse fra 2008 viste at om lag 230 familier var bostedsløse, og at det omfattet om lag 400 barn.

Arbeidsdepartementet viser til formålsbestemmelsen i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen hvor det presiseres at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og dere familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og foreslår at

innsats overfor unge i sårbare situasjoner og barnefamilier omtales i den kommende meldingen. Vi vil i den forbindelse vise til at Arbeids- og velferdsdirektoratet de senere årene har gjort gode grep for å koordinere sin virksomhet og sine tilskudd knyttet til barn og unge, parallelt med at det etableres samhandling med øvrige direktorater.

Utvalget viser videre at det kan være hensiktsmessig å samordne statlige tilskuddsordninger som har dels overlappende og supplerende formål. Hvilke tilskudd dette bør gjelde og på hvilke måte dette skal skje er ikke nærmere konkretisert.

Utvalget mener at staten bør stimulere til utvikling av oppfølgingstjenester, der utvikling av gode modeller og midler til å utvikle det ordinære tjenesteapparatet, står sentralt, og forslår på denne bakgrunn at tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig (tilskudd til boligsosialt arbeid) som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter styrkes med 30 mill kroner. Tiltaket må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å styrke Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd med 80 mill kroner, og satsing på 2 500 flere utleieboliger over en fem års periode. Det framkommer ikke hvordan man har kommet fram til dette beløpet.

Arbeidsdepartementet vil vise til at departementet har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å utrede hvordan kommunerettede tilskuddsordninger som direktoratet forvalter, herunder tilskudd til boligsosialt arbeid, kan bidra til en mer helhetlig innsats lokalt mot fattigdom og sosial eksklusjon. Utredningen skal foreligge i juni 2012.

Vi vil også vise til at tilskudd til boligsosialt arbeid og tilskudd knyttet til andre departementers ansvarsområder kun representerer en liten andel av de samlede ressursene til denne typen tjenester, noe som utvalget også selv understreker. Oppfølgingstjenester er i stor grad lovpålagte tjenester forankret i enkeltvedtak basert på den enkeltes behov og som hovedregel finansiert ved rammetilskuddet til kommunene. Utvikling av kompetanse og kvalitet av disse tjenestene bør være nært knyttet til lovansvaret for tjenestene.

Kapittel 12 Rollefordelingen mellom stat og kommune

Statlig sektorisering og samordning

Utvalget gir en omtale av ulike statlige myndigheter og tilgrensede politikkkfelt, og understreker behovet for et styrket samarbeid mellom disse aktørene.

Sammenhengene på tvers av departementene og de underliggende virksomhetene må bli bedre reflektert i offentlige dokumenter. Utvalget viser til at føringer og initiativ som berører arbeidet med å skaffe gode og trygge boforhold for vanskeligstilte, krever en sterkere koordinering og oppmerksomhet fra statens side, og at ansvaret for samordning først og fremst ligger hos departementene. Utvalget peker også på at

Husbankens rolle må forsterkes og videreutvikles, og foreslår at Husbanken gis mandat til å samordne den statlige innsatsen innefor den sosiale boligpolitikken. Husbanken bør ved dette få et ansvar for at de ulike direktoratenes innsats overfor kommunene er samordnet og at tiltak utfyller hverandre.

Arbeidsdepartementet er enig at det er viktig med godt samarbeid både på nasjonalt og regionalt nivå mellom statlige myndigheter som har tilgrensende politikkfelt, og at ansvaret for dette først og fremst ligger på departementene. Hvordan samarbeidet kan styrkes, bør være et viktig tema for den kommende stortingsmeldingen. Målet bør være å fremstå enhetlig overfor kommunesektoren og bidra til et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud for den enkelte og dennes familie.

Når det gjelder forslaget om å gi Husbanken mandat til å samordne den statlige innsatsen innenfor den sosiale boligpolitikken, er det noe uklart hvilke virkemidler og tiltak utvalget her tenker på, og hva et mandat faktisk skal innebære. Gjennomgangen i kapitlene 6 og 10 viser at vanskeligstilte på boligmarkedet i større grad enn befolkningen som helhet har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende lavinntekt og at en stor andel av de bostedsløse har rusmiddelproblemer og/eller psykiske problemer. Behovet for styrket samarbeid og koordinering gjelder ikke bare for boligvirkemidler og tjenester for å bidra til at den enkelte kan skaffe seg en bolig og bli boende, men må ses i et bredere perspektiv og også ta opp behovet for styrket samarbeid i forhold til arbeid og utdanning, inntektssikring, helse, rusmiddelavhengighet og psykiske problemer.

Lovfeste det kommunale ansvaret for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte

Utvalget viser til at det er en forutsetning for den kommunale gjennomføringen av boligpolitikken at det finnes tilgjengelige boliger, og at det må fremgå tydelig av loven at kommunene har plikt til å sørge for at det foreligger adekvate botilbud med et helse- og omsorgsbehov, samt til personer som av andre grunner ikke er i stand til å skaffe seg et forsvarlig bosted. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen gir råd, veiledning og assistanse, hvis dette ikke fører til et tilfredsstillende resultat. Kommunene må ha plikt til å sørge for at et udekket boligbehov for denne gruppen finner en tilfredsstillende løsning. Utvalget foreslår på denne bakgrunn endringer i formuleringer i forslag til ny lov om helse- og omsorgstjenester § 3-7 om boliger til vanskeligstilte og tilsvarende bestemmelse i § 15 lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen som gjelder personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Vi vil vise til at gjeldende § 15 pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen en 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 arbeids- og velferdsforvaltningen 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 fremgår av Ot.prp. nr. 103 (2008 -2009)om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Problemer med å skaffe boliger til vanskeligstilte er ikke like store over hele landet. Mens det i enkelte områder finnes tilgjengelige boliger til de fleste, er det særlig i de store byene store grupper som sliter med å komme seg inn på boligmarkedet. I disse områdene gjelder dette også mange som ikke kan defineres som vanskeligstilte. En utfordring med lovfesting av det kommunale ansvaret for å skaffe boliger er om og på hvilken måte dette skal korrespondere med en tilsvarende rett for enkelte grupper til å bli tilbudt en bolig. En annen utfordring er hvordan vanskeligstilt skal defineres i forhold til en slik rett. Dersom det kommunale ansvaret lovbestemmes og knyttes til NAV-kontoret, vil dette kreve stor tilførsel av kompetanse og ressurser til disse kontorene.

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

Utvalget peker på at mye tyder på at de midlertidige botilbudene som gis, ofte er dårligere enn det som forutsettes, og at slikt tilbud ikke sjeldent gis et for vesentlig lengre tidsrom enn det som kan anses som midlertidig. Uvalgets flertall foreslår materielle endringer i § 27 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, gjennom endret tittel og to nye ledd, slik at bestemmelsen får følgende ordlyd:

”§ 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.”

Utvalgets mindretall vil ikke gå inn for at det innføres en slik individuell rettighet til nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe egnet og varig botilbud.

Arbeidsdepartementet vil her peke på at utvalget i dette forslaget berører to forhold som ikke nødvendigvis må løses på samme måte. Det ene er kvaliteten på de midlertidige botilbudet. Det andre er hvor lenge det er forsvarlig å bo i et slikt midlertidig botilbud. Sammenhengen ligger i at dess bedre kvalitet, dess lengre vil det

være forsvarlig å bo der. På den annen side er det ikke ønskelig at noen bor over lang tid i boliger som er ment å være midlertidige. Liten gjennomstrømming i slike boliger kan skape problemer som dem for trenger akutt bolig. En lovfesting av maksimal tid i midlertidige botilbud vil kunne være vanskelig å overholde i områder med få tilgjengelige boliger i en rimelig prisklasse. Det vil også måtte tas stilling til hvorvidt den permanente boligen må ligge i kommunen, eller om kommunen kan benytte tilgjengelige boliger i nabokommuner.

Det vil vanligvis være klart uheldig at midlertidig botilbud benyttes i en lengre periode enn tre måneder, men det kan også unntaksvis være forsvarlig å benytte et slikt tilbud utover tre måneder. Arbeidet med å skaffe en varig bolig skal starte allerede fra det tidspunktet behovet om midlertidig botilbud oppstår, forslagetets tredje ledd kan føre til utsatt oppstart av dette arbeidet. Vi vil for øvrig vise til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har under arbeid et rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen som blant annet vil omtale bruken av midlertidige botilbud.

Organisering – plikt til å finne midlertidige botilbud

Utvalget viser til at i dag må midlertidige botilbud organiseres i NAV-kontoret, jf § 13 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunen bør selv ha frihet til å velge hvor dette skal organiseres,

Vi vil bemerke at plikten til å finne midlertidige botilbud har nær sammenheng med sosiale tjenester av økonomisk og arbeidsrettet karakter, og at hensynet til tjenestemottaker derfor tilsier at denne tjenesten også er lagt til arbeids- og velferdsforvaltningen, jf Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med hilsen

Eva Strømsnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Ola Torvald Foss
seniorrådgiver