

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Velferdspolitisk avdeling
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

10 MAR 2009

Høring - Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

a) Innledende kommentar og oppsummering

Husbanken har mottatt til høring forslag til ny Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, med frist 11.3.2009.

Husbanken støtter i hovedsak lovforslaget og er enig med departementet i at det er viktig å utforme regelverket på en slik måte at rettsikkerheten til den enkelte styrkes, og at det innføres tilsyn med tjenestene etter loven.

Husbanken mener at det å kunne bo trygt er en hovedpilar innen velferdsforvaltningen. En god og trygg bosituasjon er en grunnleggende forutsetning for arbeidslinjen i norsk velferdspolitik, en god bolig er også viktig for god helse. Mennesker som opplever utrygghet i forhold til sin bosituasjon vil ofte ha lite overskudd til å kunne konsentrere seg om arbeid og utdanning. Dersom man opplever ustabile boforhold (uklar leiekontrakt, eller er bostedsløs), vil attføring og arbeidsavklarende tiltak også kunne bli svært vanskelige.

I forbindelse med ny lov om sosiale tjenester, hadde Husbanken sett det som ønskelig at kommunene fikk en lovpålagt plikt til å hjelpe bostedsløse med å etablere seg i egen bolig. Det vises her til Regjeringens strategi "På vei til egen bolig", som har som mål at ingen skal oppholde seg i midlertidig husvære lengre enn tre måneder.

Etter Husbankens mening vil en god lovfesting av kommunenes ansvar for framskaffelse av boliger til vanskeligstilte fremme det boligsosiale fokuset i kommunene og derved bidra til en forbedret rettstilling for de vanskeligstilte målgruppene som i dag faller utenfor kommunens lovbestemte ansvarsområde.

Hovedinnvendingen fra Husbankens sin side til forslaget, er at det er uheldig med en deling av ansvaret for boliger til vanskeligstilte på bakgrunn av hvilke typer bistandsbehov den enkelte har, jf lovforslagets § 3-5.

Vi viser i den sammenheng til de krav som ble stilt til en ny arbeids og velferdsforvaltning etter St.prp. nr 46, jf s 11:



- Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasteballsituasjoner
- Brukerne som trenger det må raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud
- Brukerne må få ett tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester

Husbanken vil understreke betydningen av at ny lovgivning for sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ikke skal innebære nye skranker mot kommunenes boligsosiale arbeid, og at lovgivningen understøtter et samordnet og helhetlig velferdstilbud som også omfatter kommunenes bruk av Husbankens boligvirkemidler og det øvrige boligsosiale arbeidet.

b) Generelt om lovforslaget

Husbanken ønsker innledningsvis å understreke betydningen av ansvaret for bolig og boligjenester i ny lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen. Boligutvalget (NOU 2002:2) har tidligere anbefalt at det vurderes å forankre kommunene oppgaver i boligpolitikken i egen lov, subsidiært at kommunenes boligoppgaver arbeides inn i annen lovgivning, blant annet sosialtjenesteloven. En klarere boliglovgivning bør i følge Boligutvalget gi oversikt over oppgavene fordi virkemidlene er sammensatte, og det ikke alltid er lett å se forbindelsene mellom dem. (Boliglovgivningen er tidligere vurdert av Lovstrukturutvalget (NOU 1992:32) og Borettslovutvalget (NOU 2000:17)).

I St.meld. nr. 23 Om boligpolitikken konkluderer regjeringen med at man ikke ønsker å "[lov]pålegge kommunene nye plikter med mindre det foreligger særlige grunner for å gjøre det" (s. 93). De senere års endringer av boligpolitikken mot boligpolitikk som velferdspolitik og en prioritering av det boligsosiale feltet, forsterker imidlertid behovet for en klar forankring av boligpolitikken i lovverket for sosiale tjenester. Kommunenes boligsosiale arbeid er i dag i all hovedsak forankret i lov om sosiale tjenester. Husbanken vil derfor understreke at dagens formulering av kommunenes boligpolitiske ansvar i sosiallovgivningen ikke bør svekkes i ny lov.

Husbanken viser også til at ordningen med statlig bostøtte i løpet av 2009 vil kunne omfatte over 150 000 husstander som langt overstiger det antallet som mottar økonomisk sosialhjelp. Ordningen er et viktig virkemiddel for å sikre økonomisk trygghet.

Husbankens ordninger bør ses tydeligere i sammenheng med NAVs egne virkemidler, og dette kommer ikke tilstrekkelig fram i lovforslaget.

c) Lovforslagets § 1 (jf § 3-5)

Formålsbestemmelsen i forslaget til ny lov (§ 1) viderefører ikke formuleringen i eksisterende sosialtjenestelov om at loven skal "bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig". Formuleringen i eksisterende lov knyttes til satsingen på at mennesker med hjelpe- og omsorgsbehov skulle kunne bo i egen bolig, og ikke på institusjon. Formuleringen anses dermed ikke relevant for ny lov for sosialtjenester.

Etter Husbankens syn bør formuleringen videreføres i ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er et eksplisitt mål i boligpolitikken, og i regjeringens arbeid mot fattigdom, at bostedsløse skal kunne bo i egen bolig. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende

har økonomiske, sosiale, eller psykiske problemer, eller rusmisbruk. Kommunene har også ansvar for å fremskaffe boliger ved utskrivning fra fengsler og institusjon. I de fleste tilfeller er dette en oppgave for kommunenes sosiale tjenester. Formålet her er nettopp at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig. Formålet om å leve og bo selvstendig gjelder også som målsetting i tilfeller der det er knyttet botrening og andre former for oppfølging til boforholdet.

Høringsnotatet påpeker at formuleringen vil bli videreført i den nye loven om helse- og omsorgstjenester i kommunene, men ikke i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Verken formålet om å leve og bo selvstendig eller de konkrete tjenestene/virkemidlene er avgrenset til kommunenes helse og omsorgstjenester. Måloppnåelse er avhengig av samordning av velferdstjenester og virkemidler på tvers av forvaltningsområdene, og psykisk syke, rusmisbrukere og andre vil være avhengige av tjenester fra NAV-kontoret.

Videre er i dag økonomisk sosialhjelp det nominelt største boligvirkemiddelet i kommunene. I flere kommuner benyttes mer enn 50 prosent av budsjettet til økonomisk sosialhjelp til å dekke boutgifter. Innføring av ny bostøtte med iverksetting sannsynligvis 1.7.2009 vil redusere bruken av sosialhjelp til boligformål. Det vil imidlertid fortsatt være behov for betydelige utbetalinger over sosialhjelp til dette formål. Målsettingen med sosialhjelp til boligformål er at den enkelte skal kunne opprettholde en situasjon der de kan leve og bo selvstendig.

Husbanken vil derfor anbefale at den eksisterende formuleringen videreføres i formålsbestemmelsene i ny lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen.

d) Lovforslagets § 3-5

Som det påpekes i høringsnotatets punkt 4.5.4 har kommunene etter eksisterende sosialtjenestelov § 3-4 hatt hovedansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Det kommunale ansvaret er planlagt videreført i ny lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen. I høringsnotatet påpekes det at dette ansvaret gjelder to ulike grupper med behov for bistand til bolig: (1) sosialt og økonomisk vanskeligstilte, og (2) personer som trenger bistand til bolig på grunn av helse- og omsorgsbehov. Sosialtjenestene har tidligere hatt ansvar for en samlet oversikt over boligbehovet i kommunen. Når reguleringen av ansvaret for dagens sosiale tjenester nå skal fordeles på to regelverk: ett regelverk for helse- og omsorgstjenester, og ett regelverk for arbeids- og velferdsforvaltningen, skal ansvaret for den helhetlige oversikten i følge høringsnotatet falle bort for sosialtjenestene.

I høringsnotatet begrunnes endringen med at NAV vil ha kjennskap til boligbehovet for *sosialt og økonomisk vanskeligstilte*, mens kommunens helse- og omsorgstjeneste for personer med mer *sammensatte behov*. Imidlertid vil grupper som rusmiddelmissbrukere, personer med LAR-behandling og med psykiske lidelser ha en omfattende kontakt med NAV, og disse trenger ofte mer tilpassede botilbud. Disse gruppene kan komme i fare for å ikke bli fanget opp.

Den statlige og kommunale satsing på arbeid med bostedsløse og videreutvikling av feltet boligsosialt arbeid har hatt samarbeid og samordning på tvers av forvaltningsgrensene som et av de sentrale virkemidlene. Hensikten har vært å overskride fastlåste mønstre for ansvarsdeling, og i noen tilfeller ansvarsfraskrivelse. De fleste bostedsløse har i tillegg til å mangle bolig, både problemer som krever helse og omsorgstjenester, og problemer som krever andre velferdstjenester.

Etter Husbankens mening vil det derfor være uheldig med regelverk som eksplisitt formulerer en deling av ansvaret for boliger til vanskeligstilte på bakgrunn av hvilke typer bistandsbehov den enkelte har. Dagens organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene varierer betydelig. For alle kommunene gjelder det imidlertid at en rekke etater er involvert i det helhetlige boligsosiale arbeidet.

Fordi de fleste vanskeligstilte på boligmarkedet har sammensatte problemer, og fordi det kommunale ansvaret er delt mellom flere etater, bør det etter Husbankens mening understrekes at man fra både helse og omsorg, og øvrige velferdstjenester har et helhetlig ansvar.

Punkt 4.5.4 i høringsnotatet synes å bygge på en forutsetning om at ansvaret for selve boligfremskaffelsen vil ligge i en instans utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Ansvaret for både døgnovernatting, midlertidige boliger og kommunale boliger ligger i de fleste kommuner i dag under sosialtjenestene. Uten omfattende organisatoriske endringer vil dette fortsatt være tilfellet. Boligfremskaffelse til alle grupper vanskeligstilte vil dermed være en oppgave for sosiale tjenester i kommune.

Husbanken anbefaler dermed at kommunenes helhetlige ansvar også er forankret i lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen.

e) Lovforslagets § 4-1

Bestemmelsen regulerer opplysning, råd og veiledning. Dette er en kjerneoppgave innen NAV systemet, og her vil både bostøtteordninger og gjeldsrådgivning være en del av ansvaret. Husbanken mener at dette bør presiseres tydeligere. Veiledningsplikten etter denne bestemmelsen strekker seg betydelig lengre enn Forvaltningslovens bestemmelser om veiledningsplikten.

f) Lovforslagets § 4-11

Husbanken stiller seg positiv til den språklige moderniseringen i lovforslaget, særlig med hensyn på å bytte ut begrepet "husvære" med "botilbud" i forslagets § 3-5. Begrepet "husvære" har ingen klar betydning i dagligtale, eller i sosialfaglig eller boligfaglig terminologi. Begrepet "botilbud" benyttes i dag i kommunal forvaltning som en generell betegnelse på midlertidige boliger og oppholdssteder, og er derfor bedre egnet i lovteksten.

Innholdet i bestemmelsen er for øvrig identisk med nåværende § 4-5 i Lov om sosiale tjenester.

Siden 1991, er det gjort en rekke tiltak fra statlig side knyttet til redusert bruk og økt kvalitet på denne typen tilbud blant annet gjennom den nasjonale strategien "På vei til egen bolig". Bestemmelsen bør pålegge kommunene et ansvar for å tilby døgnovernatting av en viss kvalitet, og presisere at "natthjem" ikke er tilstrekkelig for å oppfylle hjelpeplikten. Videre bør bestemmelsen skille mellom ansvaret for personer med helt midlertidige akutte boligbehov, som etter brann og ulykker mv. og ovenfor personer med mer permanente boligproblemer. Det bør også være tydeligere at dette kun er ment som et helt midlertidig tilbud, og at personer som selv ikke er i stand til å finne andre egnede botilbud har krav på bistand fra NAV.

g) Lovforslaget § 5-7

I Lovforslagets § 5-7 er det foreslått at kvalifiseringsstønaden i likhet med introduksjonsstønaden gjøres standardisert for alle som er støtteberettiget, og at den reduseres til 2/3 av 2G for personer under 25 år.

Mange av deltagerne i kvalifiseringsprogrammet vil være kvalifisert til statlig bostøtte. I og med at bostøtten beregnes på bakgrunn av forholdet mellom inntekter og boutgifter, vil redusert kvalifiseringsstønad for unge personer samtidig føre til økt bostøtte.

For øvrig er det vanskelig å se at boutgifter og utgifter til livsopphold er vesentlig lavere fordi man er ung.

h) Lovforslagets § 6-1

Høringsnotatets punkt 4.5.7 om forholdet mellom forslaget til ny lov og forvaltningsloven (ny lov § 6-1) sies det at "de tjenestene som blir regulert i lovforslaget vil i hovedsak ikke være av en slik karakter at det kan oppstå knapphet i dem. Kommunen kan dermed ikke gi avslag på tjenester og stønader etter lovforslaget med denne begrunnelsen" (s.28). Husbanken vil påpeke at det generelt er stor knapphet på boliger til vanskeligstilte i kommunene.

I Riksrevisjonens gjennomgang av Husbankens boligsosiale arbeid finner Riksrevisjonen at 41 prosent av kommunene ikke gir skriftlig vedtak på søknad om kommunal bolig. Riksrevisjonen påpeker at dette er et alvorlig brudd på forvaltningsloven.

Ansvar for boliger til vanskeligstilte er, og skal være, forankret i lovgivningen for kommunenes sosiale tjenester. Lovforslagets § 6-1 "Anvendelse av forvaltningsloven" definerer hva som skal regnes som enkeltvedtak i kommunenes saksbehandling. Tildeling av kommunal bolig er ikke inkludert her.

Etter Husbankens oppfatning er tildeling av kommunal bolig en del av de oppgavene under lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, som skal ha enkeltvedtak med klageadgang.

i) Lovforslagets § 7-3 og 2-1

I følge høringsnotatet foreslås det å innføre tilsyn og lovfeste internkontroll med tjenestene som er regulert av ny lov for å sikre rettssikkerheten og sikre at saksbehandlingen følger gjeldende regelverk.

Husbanken vil understreke et klart behov for tilsyn med både kvaliteten på kommunenes boligtilbud og saksbehandlingen av søknad om bolig.

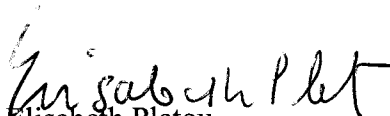
I høringsnotatets 4.5.3, annet avsnitt sies det i forbindelse med krav til forsvarlige tjenester at "Kommunens ansvar for at tjenestene er forsvarlige innebærer et ansvar for at tjenestene er forsvarlige både når det gjelder innhold og omfang" (s.22). Riksrevisjonen bemerket i sin gjennomgang av Husbankens boligsosiale arbeid at kvaliteten på kommunenes tilbud av kommunale

utleieboliger i mange tilfeller er svært dårlig. Husbanken ser et klart behov for internkontroll også på innholdet av kommunenes boligtilbud.

Med hilsen
HUSBANKEN



Bjørn Pedersen
Strategidirektør



Elisabeth Platou
Avdelingsdirektør

Kopi:
Kommunal og regionaldepartementet, bolig- og bygningsavdelingen.