

TILTAKSPLAN

BOLIG FOR VELFERD 2018 – 2020

Bolig for velferd – nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014 – 2020)



TILTAK 1: ETABLERE ARBEIDSPROSESSER FOR HELHETLIG TILBUD AV BOLIGER OG BO- OG OPPFØLGINGSTJENESTER FOR MENNESKER MED RUSMIDDELAVHENGIGHET OG PSYKISKE LIDELSER SOM MANGLER ELLER RISIKERER Å MISTE SIN BOLIG

HVA ER PROBLEMET?

Behovet for riktig bolig med riktig oppfølging til riktig tid er velkjent i kommunene. Likevel er dette utfordrende for kommunene å få på plass for mennesker med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser som mangler eller risikerer å miste sin bolig. Mange kommuner gir uttrykk for utfordringer med å gi helhetlig, koordinert tilbud til mennesker med komplekse utfordringer. Personer er særlig sårbare for å bli bostedsløse i overgangen fra institusjon, fengsel, asylmottak eller barnevern til kommunen.

Kartleggingen av bostedsløse i 2016 identifiserte 3909 bostedsløse i Norge¹. Dette er en nedgang på omkring 2000 fra de foregående kartleggingene, og blant annet antall med rusproblemer er redusert med hele 1150 fra 2012. Det er også registrert færre bostedsløse etter avsluttet opphold i fengsel/institusjon. Likefullt var 274 personer bostedsløse etter soning i 2016. Bosituasjonen ved oppstart av soning har stor betydning for bosituasjonen etter soning². Samtidig var det registrert 391 bostedsløse som har blitt utskrevet fra institusjon innenfor de siste seks månedene (Dyb og Lid 2017).

Barn og unge i barnevernet som har bodd utenfor hjemmet, kan ha store utfordringer knyttet til psykisk helse³. Overgang fra institusjon/fosterhjem/bolig med oppfølging (inkl. bofellesskap) til egen bolig er særlig utfordrende. Ved utgangen av 2016 fikk 4.503 ungdommer mellom 18-22 år hjelpetiltak/ettervernstiltak, og 3225 av disse hadde bosted i regi av barnevernet. Kartleggingen viser en stor nedgang av bostedsløse med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser.

Dyb og Lid fant at 36 % av de kartlagte personene har opplevd bostedsløshet som en tilbakevendende situasjon over flere år (langtids bostedsløse). Antallet personer som opplever langtids bostedsløshet er redusert, men i forhold til det totale antallet bostedsløse har andelen langtids bostedsløse økt. I denne gruppen er 81 % avhengige av rusmidler, 46 % har en psykisk sykdom, og 38 % har samtidig psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet.

En liten gruppe av de bostedsløse, 23 %, har samtidig psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet (Dyb og Lid 2017). Selv om dette omhandler få personer, er det en gruppe mange kommuner har utfordringer med å gi et tilfredsstillende tilbud. Dyb og Lid fant at 80 % har vært bostedsløse lenge. 22 % av har blitt kastet ut av boligen sin. Sammenlignet med bostedsløse generelt er det en vesentlig høyere andel i denne gruppen som er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR), som er utskrevet fra institusjon eller venter på behandling, eller som har individuell plan. Personer i denne gruppen sliter oftere med høy gjeld (både offentlig og svart), har oftere fengselshistorikk, og har oftere både åpne og skjulte funksjonshemminger og somatiske sykdommer.

Snertingdal og Bakkeli⁴ har påpekt hvordan det kan herske uklarheter i ansvarsdelingen mellom den som skal bo og blant annet behandlingsinstitusjonen, spesialisthelsetjenesten, Kriminalomsorgen og kommunen/NAV. Tilsvarende finner Kayed et al⁵ at til tross for høy forekomst av psykiske lidelser blant ungdom i barnevernet oppgir få at de har fått noen form for psykiatrisk hjelp fra spesialisthelsetjenesten. Det er også en utfordring knyttet til den varierte eller mangelfulle bruken av individuell plan (IP). Brukerplan fra 2016⁶ viser at andelen personer med IP har vært ganske stabil, og 15 % av tjenestemottakere har en IP. Andelen med ulike tiltaksplaner har økt noe over de siste tre årene, og ligger nå på rundt en tredjedel. Blant LAR-pasientene har 23 % individuell plan og 81 % har ansvarsgruppe.

¹ Dyp, Evelyn og Stian Lid (2017): *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13

² Revold, Mathias Killengreen (2014): *Innsattes levekår 2014 - Før, under og etter soning*. SSB-rapport 2015:47

³ Kayed, Nanna S., Thomas Jozefiak, Tormod Rimehaug, Torill Tjelflaat, Ann-Mari Brubakk & Lars Wichstrøm (2015): Resultater fra forskningsprosjektet psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner. NTNU

⁴ Snertingdal, Mette og Vidar Bakkeli (2013): *Tre sårbare overganger til bolig – en kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2013:53

⁵ Kayed, Nanna S., Thomas Jozefiak, Tormod Rimehaug, Torill Tjelflaat, Ann-Mari Brubakk & Lars Wichstrøm (2015): Resultater fra forskningsprosjektet psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner. NTNU

⁶ Samlerapport 2016 <http://brukerplan.no/SUS-brukerplan16dig22.05.pdf>

HVA SKAL VI OPPNÅ?

Målsetning 1: Vanskeligstilte som er i en overgangsfase sikres en varig bolig

Resultatmål:

- 80 % av personer med kjent rusmiddelavhengighet eller rusmiddelavhengighet og psykisk lidelse skal ha en permanent og tilfredsstillende bosituasjon innen utgangen av 2020
- 85 % av personer i LAR-behandling skal ha en permanent og tilfredsstillende bosituasjon innen utgangen av 2020

Målsetning 11: Alle med behov skal motta tilstrekkelig med tjenester til å opprettholde en trygg og god bosituasjon

Resultatmål:

- Økning i antall årsverk totalt i psykisk helse- og rusarbeid for voksne
- Økning i antall kommuner med oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam
- Økning i antall kommuner med oppsøkende team i samarbeid med spesialisthelsetjenesten

Status

71 % av personer med kjent rusmiddelavhengighet eller rusmiddelavhengighet og psykisk lidelse hadde en permanent og tilfredsstillende bosituasjon i 2016. Kilde: Brukerplan

77 % av personer i LAR-behandling hadde en permanent og tilfredsstillende bosituasjon i 2016. Kilde: Brukerplan

11 069 årsverk rapportert totalt i psykisk helse- og rusarbeid for voksne (opp fra 10 429 i 2015). Kilde: IS 24/8

106 kommuner/bydeler med oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam i 2016 (ned fra 108 i 2015 (tall inkluderer utekontaktteam)). Kilde: IS 24/8

48 kommuner/bydeler med oppsøkende team i samarbeid med spesialisthelsetjenesten i 2016 (ned fra 58 i 2015). Kilde: IS 24/8

HVA SKAL VI GJØRE?

Strategien understreker nødvendigheten av å arbeide for utvikling av helhetlige tjenesteforløp med utgangspunkt i tjenestemottakers behov. Derfor blir det viktig å etablere sammenheng mellom bolig, behandling og oppfølging, økonomirådgivning og muligheter for arbeid eller aktivitet for bostedsløse som har rusmiddelavhengighet og/eller psykiske lidelser. Arbeidsprosesser er en metode for å beskrive sammenheng mellom alle aktiviteter knyttet til et område, for eksempel midlertidig botilbud fra NAV. Arbeidsprosesser skal beskrive hvem som kan gjøre hva, når og hvordan ulike aktiviteter bør gjennomføres, samt fremheve nyttige verktøy i prosessene. I det videre arbeidet i Bolig for velferd skal direktoratene bidra til at kommuner beskriver og forbedrer arbeidsprosessene sine.

Det er nedlagt en stor innsats i å beskrive arbeidsprosesser med målgruppen for tiltaket i Veiviseren. Direktoratene skal fortsette å samle kunnskap om gode arbeidsprosesser og bidra til at kommunene kan videreutvikle sitt arbeid. I overgang fra blant annet asylmottak, institusjon, fosterhjem eller fengsel er personer med rusproblematikk og/eller psykiske lidelser særlig utsatt og en prioritert gruppe for direktoratene.

Arbeidsprosessene skal dekke innsatser på tvers av sektoransvar og forvaltningsnivåer. Ansvaret for å bistå målgruppen er fordelt på mange aktører og nivåer, og risiko for ansvarsoverveltning eller ansvarspulverisering er en utfordring for godt arbeid med målgruppen. Muligheter for å håndtere konflikter i gjennomføring av arbeidsprosessene vil derfor inngå i tiltaket.

For personer med rusavhengighet og/eller psykiske problemer er oppfølging og tjenester i hjemmet ofte en del av et helhetlig behandlings- og rehabiliteringsforløp. Assertive community treatment (ACT)/flexible assertive community treatment (FACT) og Housing First bidrar med god kunnskap og vil kunne bidra i tiltaket. Hva vi kan lære av erfaringene fra Housing first i Norge er oppsummert i en rapport utarbeidet av Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Husbanken (Barvik og Flåto 2018)⁷. En evaluering av ACT-team viser gode resultater fra forsøk med modellen⁸. Etter 24

⁷ Barvik, Hedda og Maja Flåto (2018): *Alle skal bo trygt og godt – hva kan vi lære av erfaringene fra Housing first i Norge?* Rapport fra Husbanken, Arbeids- og Velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet

⁸ (2014) *Utpøring av ACT-team i Norge - Hva viser resultatene?* Akershus Universitetssykehus og Nasjonal kompetansetjeneste ROP, 2014

måneders oppfølging av ACT-team, finner evalueringen signifikant bedring knyttet til blant annet boforhold, inntekt, arbeidsrettede tiltak og utdanning. Antall liggedøgn i spesialisthelsetjenesten halveres, og antall liggedøgn på tvang reduseres ytterligere. Vi skal også arbeide for at kunnskap fra Individuell jobbstøtte (IPS) tas i bruk i kommunene. IPS er en kunnskapsbasert oppfølgingsmetode for mennesker med psykiske lidelser og eventuelt rusproblematikk til å komme i og beholde ordinært lønnet arbeid. En effektstudie på IPS i Norge viste at integrerte tjenester der jobbstøtte og behandling tilbys samtidig og over tid har stor effekt på jobb og jobbfastholdelse for målgruppen, samt bidrar til bedring i helsen⁹.

Dette skal skje i tiltaket:

- Direktoratene skal bidra til at kommuner kartlegger eksisterende arbeidsprosesser og praksis, og sprer gode eksempler på arbeidsprosesser
- På bakgrunn av kunnskap om arbeidsprosesser vil direktoratene bidra til utvikling av mer helhetlige tjenesteforløp gjennom
 - kompetansehevende tiltak, blant annet i Veiviseren
 - forslag om endringer i regelverk, virkemiddelutforming og -forvaltning
- Regional stat skal bidra til å forbedre kommunenes arbeidsprosesser gjennom kartlegginger og kunnskapsdeling, og koordinert aktivitet med kommunene.

Arbeidet med tiltaket skal koordineres med aktiviteter i andre statlige satsinger:

- Nasjonal plan for hjelpetiltak knyttet til unge med behov for hjelpetiltak/ettervern i regi av barnevernet etter fylte 18 år.
- Redusert tilbakefall til ny kriminalitet, Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021
- Opptrappingsplanen på rusfeltet (2016-2020)

TILTAK 2: TILRETTELEGGE FOR AT VANSKELIGSTILTE BARNEFAMILIER BOR I EN EGNET BOLIG

HVA ER PROBLEMET?

Barn i lavinntektsfamilier bor ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en bolig som familien selv eier. Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger, har ofte en dårligere bostandard og mer utrygge bomiljøer enn andre lavinntektsfamilier som bor i en bolig de selv eier¹⁰. Mange grupper kan i perioder være vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er grundig dokumentert at de mest utsatte barnefamiliene er familier med innvandrerbakgrunn og enslige forsørgere¹¹.

Utfordringsbildet for vanskeligstilte barnefamilier er tydelig i større byer, særlig tydelig er dette i Oslo. Kartlegginger av vanskeligstilte barnefamilier i bydeler omfattet av områdesatsinger i Oslo har tegnet et bilde av utfordringene familiene står ovenfor. De vanskeligstilte familiene var store familier med omkring 5 barn per familie. Sosialhjelp var hovedkilde til livsopphold for over halvparten av disse. Flertallet av foreldrene hadde innvandret til Norge. Nesten alle leide bolig, de fleste på det private leiemarkedet. Hyppige flyttinger og trangboddhet kjennetegnet boforholdene. Familiene hadde skiftende inntektsforhold, og gikk ut og inn av ulike offentlige overføringer og tiltak. Familiene hadde en komplisert økonomisk situasjon som var krevende å håndtere, samtidig som at familiene hadde begrensede økonomiske midler.

Grødem og Sandbæk¹² fant at årsaker til hyppige flyttinger blant vanskeligstilte barnefamilier blant annet kom av boliger av dårlig kvalitet, at leieforholdene var uforutsigbare grunnet kortvarige husleiekontrakter samt at familiene ble sagt opp i kontraktsperioden. Familiene kan ha for lave

⁹ Reme, Silje Endresen, Karin Monstad, Tonje Fyhn, Simon Øverland, Kari Ludvigsen, Vigdis Sveinsdottir, Camilla Løvvik, Stein Atle Lie (2016) *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Uni Research og Uni Research Rokkansenteret

¹⁰ NOU 2011: 15: Rom for alle - En sosial boligpolitikk for framtiden

¹¹ Nielsen, Roy (2011). Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig. Fafo-notat 2011:20. Oslo: Fafo. Nordvik, Viggo (2010b). Vanskeligstilte på leiemarkedet. I H. C. Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007*. En artikkelsamling. NOVA Rapport 2/2010. Oslo: NOVA.

¹² Grødem, Anne Skevik og Miriam Latif Sandbæk (2013): *Helt bakerst i køen - Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013

inntekter til å få boliglån i private banker, samtidig som de ble vurdert som for ressurssterke til å leie av kommunen. Å flytte ofte kan gjøre det vanskelig for barn å bli integrert i nærmiljø, ivareta relasjoner med jevnaldrende og få god tilknytning i skolen¹³.

Kartleggingen av bostedsløse i 2016 viste at 229 barn var bostedsløse med sine foreldre¹⁴. Tallet kan være noe høyere ettersom antall barn ikke var rapportert i alle saker. Av hovedårsaker til bostedsløshet blant barnefamilier er vold eller trusler om vold, samlivsbrudd eller utkastelse fra boligen de mest rapporterte. De vanligste oppholdsstedene for disse bostedsløse familiene er hos venner og familie, i krisesenter og i andre midlertidige botilbud som kommunen tilbyr. De fleste barnefamiliene skaffer seg et sted å bo forholdsvis raskt, men ifølge tall fra KOSTRA forblir rundt 20% i den midlertidige bosituasjonen i mer enn tre måneder. Antallet og andelen er sterkt redusert de siste årene og gjelder kun noen helt få kommuner. Bostedsløse barnefamilier har vært en prioritert gruppe siden de første tallene kom på bordet ved kartleggingen av bostedsløse i 2009. Økningen i antall bostedsløse barn fra 2009 til 2012 intensiverte fokus og prioritet for å få ned tallet og hindre at barnefamilier blir bostedsløse. Bolig for velferd vil fortsette å forebygge bostedsløshet for barnefamilier.

HVA SKAL VI OPPNÅ?

Målsetting 3: Ingen barnefamilier eller unge skal tilbringe tid i midlertidig botilbud.

Utvalgt resultatmål:

- Innen 2020 skal ingen barnefamilier bo i midlertidig botilbud.

Målsetting 6: Utleieboliger skal være av god kvalitet i et godt bomiljø

Utvalgte resultatmål:

- 50 % av alle nyanskaffede kommunalt disponerte boliger skal ikke være samlokalisert med andre kommunalt disponerte boliger fra 2017
- 20 % av den årlige rammen for tilskudd til utleieboliger skal prioriteres til boliger over 65 kvm fra 2017

Målsetting 8: Vanskeligstilte får hjelp til å kjøpe bolig

Utvalgte resultatmål:

- Minst 50 % av alle startlån skal gå til barnefamilier innen 2020.
- 15 % av alle startlånsmottakere skal være personer som leier kommunal bolig og som har kjøpt bolig ved hjelp av startlån.
- Minst 50 % av alle tilskudd til etablering skal gå til barnefamilier (gjelder hvert år i strategiperioden)

Målsetting 9: Vanskeligstilte som bor i en eid bolig skal ha en god og trygg bosituasjon

Resultatmål:

- Innen 2020 skal vanskeligstilte husstander få startlån til refinansiering av bolig
- Innen 2020 skal alle barnefamilier i eid bolig, med rett til bostøtte, motta bostøtte

Status

82 % barnefamiliene oppholdt seg i midlertidig botilbud med varighet 0 til tre mnd i 2016 (opp fra 75 % i 2015). Kilde: KOSTRA

48% av rammen for tilskudd til utleieboliger gikk til boliger over 65 kvm i 2016 (opp fra 43,5 % i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

6 945 utbetalt startlån i 2016 (ned fra 7 316 i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

13 % av de som leier kommunal bolig fikk kjøpt bolig ved hjelp av startlån i 2016 (opp fra 12 % i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

1 050 leietakere har kjøpt bolig ved hjelp av tilskudd til etablering i 2016 (opp fra 943 i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

51 % av alle startlån gikk til barnefamilier i 2016 (opp fra 50 % i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

40 % av mottakerne av tilskudd til etablering var barnefamilier i 2016 (opp fra 36 % i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

19 % av utbetalte startlån ble gitt til refinansiering av bolig i 2016 (opp fra 17 % i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

13 % av barnefamiliene som mottok bostøtte bodde i eid bolig (ned fra 13,6% i 2015). Kilde: Husbankens statistikk

¹³ Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)

¹⁴ Dyp, Evelyn og Stian Lid (2017): *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13

Visjonen for boligpolitikken i Norge er at alle skal bo trygt og godt. Det er bred politisk enighet om at dette oppnås ved at flest mulig eier egen bolig. Eierskapspotensialet blant leieboere vurderes som høyt¹⁵. Gjennom arbeidet i Bolig for velferd skal direktoratene utvikle virkemidler og forslag til arbeidsprosesser som gjør det mulig for flere vanskeligstilte barnefamilier å komme inn på boligmarkedet som eiere. Samtidig vil direktoratene arbeide for et profesjonelt og godt tilbud av private og kommunale leieboliger, slik at også familier som ikke eier, bor trygt og godt.

Blant innsatsene skal vi bidra til å øke tilbudet av offentlige eller private boligschooler med fokus på boligkarriere. Kompetanseheving av kommuner knyttet til bruk av Husbankens virkemidler uavhengig av familiens type inntekt/stønning vil også få oppmerksomhet. Vi skal også bidra til økt kunnskap om hvordan bruk av ulike virkemidler til å betjene lån, i kombinasjon med andre tiltak, potensielt kan bidra til å øke eierandelen blant flyktninger.

Direktoratene skal bidra til en trygg og god bosituasjon for vanskeligstilte barnefamilier. Å eie sin egen bolig kan bidra til det. I tråd med frarådingsplikten er det samtidig viktig å ikke sette leiere i en situasjon der de kjøper en bolig de ikke har råd til å finansiere på sikt. Lavinntektsfamilier kan komme i en uhåndterlig gjeldssituasjon i etterkant av boligkjøp, for eksempel grunnet renteoppgang eller endringer i personlige forhold. Det er derfor behov for et sikkerhetsnett for familiene slik at de enten kan få bistand til å håndtere eiersituasjonen eller løses ut av den. Utvalgte virkemidler i Husbankens portefølje vil vurderes opp mot behovet for risikodempende tiltak for tiltakets målgruppe og bostedskommune.

Kommunene har ansvar både for det boligsosiale arbeidet, samtidig som de har ansvaret for å tilby foreldrestøttene tiltak – avhengig av foreldrenes behov. Kommunene må sørge for at det er et godt samarbeid mellom svangerskapsomsorgen og øvrige kommunale helse- og velferdstjenester i oppfølging av gravide. Det samme gjelder i forhold til helsestasjons- og skolehelsetjenesten i småbarnsfasen, jfr. nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det bør også vurderes hva familievernkontorene kan tilby til vanskeligstilte familier med boligsosiale utfordringer. Det er frivillig å motta foreldrestøttene tiltak, med unntak av barnevernlover § 4.4. Årlig kommer rundt 110 000 personer til familievernet for å få bistand til parforholdet, mekling, foreldresamarbeid eller andre familieproblemer.

Dette skal skje i tiltaket:

- Bidra til at vanskeligstilte barnefamilier kan kjøpe bolig, blant annet gjennom «eie først»
- Trygge situasjonen til familier som kjøper bolig ved mulighet for bistand til å håndtere eiersituasjonen eller mulighet til å løses ut av den. Husbankens virkemidler kan benyttes slik at kommunene kan løse ut boligeiere i vanskeligheter, og familiene kan fortsette boforholdet som leietakere
- Etablere oppfølgingsrutiner og foreldrestøttene tiltak av boligeiere lokalt
- Bidra til et profesjonelt og godt tilbud av private og kommunale leieboliger

Arbeidet med tiltaket skal koordineres med aktiviteter i andre statlige satsinger:

- Nasjonal strategi for foreldrestøttene tiltak. Strategien beskriver en retning for det foreldrestøttene arbeidet i statlig, kommunal og frivillig sektor og inneholder mange konkrete tiltak for å nå målet om nasjonalt likeverdig tilbud i foreldrestøtte.
- Veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom
- Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år
- Bedre Tverrfaglig innsats (BTI): en samhandlingsmodell for å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen. Målgruppen er gravide, barn, unge og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til.

¹⁵ Aarland, Kristin (2011): *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. Utrykt vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle