

Høringsnotat

Saksnr. 20/6106

Forslag til lov om kommunens ansvar overfor
vanskeligstilte på boligmarkedet

2. desember 2020

1	Innledning	5
2	Bakgrunn	6
3	Internasjonale forpliktelser på det boligsosiale feltet	7
3.1.1	Verdensmålene for bærekraft	7
3.1.2	Internasjonale konvensjoner om retten til bolig	8
4	Forholdet mellom stat og kommune	10
5	Husbanken	10
6	Gjeldende rett	11
6.1	Sosialtjenesteloven.....	11
6.1.1	Kommunenes plikt til å skaffe midlertidig botilbud	11
6.1.2	Kommunenes ansvar for å skaffe varige botilbud.....	12
6.2	Helse- og omsorgstjenesteloven	13
6.2.1	Kommunenes plikt til å tilby sykehjem eller bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester.....	13
6.2.2	Kommunenes ansvar for å skaffe varige botilbud.....	13
6.3	Bostøtteloven	14
6.3.1	Innledning.....	14
6.3.2	Statlig bostøtte.....	14
6.3.3	Kommunale tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig.....	15
6.4	Folkehelseloven	15
6.5	Plan- og bygningsloven.....	15
6.6	Regler for kommunens saksbehandling	16
6.6.1	Avgjørelser om råd og veiledning	17
6.6.2	Tildeling av lån og annen økonomisk støtte.....	17
6.6.3	Kommunal bolig.....	17
7	Behov for endring	17
7.1	Innledning – hva er (godt) boligsosialt arbeid?	17
7.2	Medvirkningsansvaret er uklart for kommune og bruker	18
7.3	Medvirkningsansvarets uklare innhold fører til uønsket forskjellsbehandling	19
7.4	Innlemming av øremerkede tilskudd	22
7.5	Flere aktører har påpekt nødvendigheten av en styrket lovfesting	23

8	Departementets vurderinger og forslag	24
8.1	Innledning	24
8.2	Alternative virkemidler	25
8.3	Departementet foreslår å styrke kommunenes lovfestede ansvar	26
8.3.1	Bolig er et viktig velferdsgode	26
8.3.2	Alternative måter å styrke lovfesting på	27
8.3.3	Ny lov om kommunens ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet	27
8.3.4	Hovedinnhold i lovforslaget	28
9	Tilsyn	29
9.1	Innledning	29
9.2	Gjeldende rett	29
9.3	Departementets vurderinger	30
9.3.1	Vurdering av behov for tilsyn	30
9.3.2	Andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	32
9.3.3	Departementet foreslår tilsynshjemmel	34
9.4	Innholdet i tilsynet	34
9.4.1	Tilsyn med kommunens plikt til å gi individuell bistand	34
9.4.2	Risikobaserte tilsyn	35
9.5	Hvem som skal føre tilsynet	35
9.6	Kostnader ved tilsyn	36
9.7	Oppsummert – departementets vurdering	36
10	Nærmere om de enkelte delene av departementets forslag	37
10.1	Lovens formål (§ 1)	37
10.1.1	Forslag til lovtekst	37
10.1.2	Om forslaget	37
10.2	Virkeområde (§ 2)	37
10.2.1	Forslag til lovtekst	37
10.2.2	Om forslaget	38
10.3	Definisjoner (§ 3)	39
10.3.1	Forslag til lovtekst	39
10.3.2	Om forslaget	39
10.4	Kommunens organisatoriske ansvar (§ 4)	39

10.4.1	Forslag til lovtekst.....	39
10.4.2	Om forslaget.....	39
10.5	Kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet (§ 5).....	41
10.5.1	Forslag til lovtekst.....	41
10.5.2	Om forslaget.....	42
10.6	Saksbehandlingen (§ 6).....	43
10.6.1	Forslag til lovtekst.....	43
10.6.2	Om forslaget.....	43
10.7	Klage (§ 7).....	44
10.7.1	Forslag til lovtekst.....	44
10.7.2	Om forslaget.....	44
10.8	Tilsyn (§ 8).....	45
10.8.1	Forslag til lovtekst.....	45
10.8.2	Om forslaget.....	45
11	Forslag til endringer i andre lover.....	45
11.1	Sosialtjenesteloven.....	45
11.2	Helse- og omsorgstjenesteloven.....	45
12	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	46
12.1	Innledning.....	46
12.2	Konsekvenser for de ulike aktørene.....	46
12.2.1	Kommunene.....	46
12.2.2	Statlige aktører.....	47
12.2.3	Brukere av kommunens tjenester.....	47
12.3	Kostnader og gevinster.....	47
12.4	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring.....	51
	Lovforslag.....	53

1 Innledning

Regjeringen la 2. desember 2020 fram Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024). Den sosiale boligpolitikken handler om å *forebygge* at folk får store boligproblemer, og å *hjelpe* dem som ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en bestemt gruppe i samfunnet, men et begrep som brukes om personer som ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Antall vanskeligstilte har økt de senere årene, men veksten har avtatt. I 2019 var 179 000 vanskeligstilte på boligmarkedet, noe som utgjorde 3,5 pst. av befolkningen. 78 000 av de 179 000 vanskeligstilte i 2019 var barn og unge.

I strategien har regjeringen definert fire mål som skal forsterke den boligsosiale innsatsen i årene som kommer. Det legges frem flere tiltak for hvert mål. Det fjerde målet i strategien handler om «Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse». Et av tiltakene er å foreslå en ny lov som klargjør kommunenes ansvar på det boligsosiale området. Høringsnotatet følger opp dette tiltaket.

Formålet med lovforslaget er å få en høyere måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet. Et klarere regelverk på det boligsosiale feltet, vil kunne bidra til at flere vanskeligstilte får nødvendig hjelp. Forslaget skal også bidra til en mer likeverdig tjenesteyting i kommunene, slik at innbyggerne kan forvente et noenlunde likt nivå på den hjelpen som tilbys, uavhengig av oppholdskommune.

Bolig er et grunnleggende velferdsgode, og boligpolitikken er en sentral del av statens velferdspolitik. At alle skal bo godt og trygt, er et nasjonalt mål som det er bred politisk enighet om. Regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, ble lagt frem 17. januar 2019. Under kapittelet «Målrettet innsats mot fattigdom» fremgår det at regjeringen vil forsterke det boligsosiale arbeidet. I kapittelet fremheves det at trygge og gode boforhold er viktig for å bekjempe fattigdom.

Målet om trygge og gode boforhold er forankret i flere internasjonale konvensjoner, hvorav den mest sentrale er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Staten har ansvaret for å oppfylle internasjonale forpliktelser som er fastsatt i de konvensjonene mv. som Norge har sluttet seg til, men kan overføre hele eller deler av oppgavene med å oppfylle forpliktelsene til kommunene. Staten har gitt kommunene hovedansvaret for å gjennomføre boligpolitikken.

Staten har pålagt kommunene noen få oppgaver i lov. Staten har også etablert statlige økonomiske ordninger som kommunene kan benytte seg av, som startlån og tilskudd til utleieboliger. I tillegg deltar en del kommuner i ulike nettverk, konferanser og Husbankens kommuneprogram mv.

Selv om kommunene har fått noen lovpålagte oppgaver på det boligsosiale feltet, er kommunenes boligsosiale ansvar i liten grad lovregulert. Det finnes ingen egen lov som regulerer kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, det er kun noen få bestemmelser som er spredt på ulike lover (sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og bostøtteloven). Lovforankringen er også vesentlig svakere enn på andre velferdsområder,

som helse, utdanning og arbeid. Hvilke forpliktelser kommunen egentlig har på feltet, er derfor lite tydelig, både for det offentlige og brukerne. Det synes å være en allmenn oppfatning at kommunenes ansvar er større enn det som er nedfelt i lov.

Departementet foreslår derfor i dette høringsnotatet å klargjøre kommunenes boligsosiale ansvar i en ny lov. Lovforslaget innebærer i hovedsak en presisering av ansvaret kommunene har for det boligsosiale arbeidet, som er hjemlet i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven i dag. Lovforslaget presiserer kommunenes plikt til å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. På enkelte punkter går imidlertid lovforslaget lenger, og skjerper kommunenes ansvar noe. Skjerpingen av kommunenes plikter gjelder særlig ansvaret for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen.

Bostøtteloven er en viktig lov på det boligsosiale feltet, og departementet har vurdert å integrere bostøtteloven i den nye loven. Regjeringen vil imidlertid nedsette en ekspertgruppe som skal utrede bostøtten.¹ Ekspertgruppen skal gi en grundig vurdering av bostøttens måloppnåelse, vurdere hvordan den statlige bostøtten virker sammen med andre virkemidler, og gi forslag til hvordan en fremtidig bostøtteordning kan innrettes. Departementet mener derfor det ikke er hensiktsmessig å jobbe videre ut fra en samlet boligsosial lov nå. Målet på sikt er likevel en ny helhetlig lov på det boligsosiale feltet.

2 Bakgrunn

Regjeringen satte i 2010 ned et offentlig utvalg som skulle gi anbefalinger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken kan møtes i fremtiden. Boligutvalget mente at dagens lovverk er komplisert og vanskelig å få oversikt over, og at det er uklart hva kommunen faktisk er pålagt å gjøre.²

Utvalgets viktigste forslag var å endre sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7; fra et medvirkningsansvar til et ansvar for å gi nødvendig hjelp til å skaffe bolig:

«Det bør framgå at det ikke er tilstrekkelig at kommunen gir råd, veiledning og assistanse hvis ikke dette fører til et tilfredsstillende resultat. Kommunen må ha plikt til å sørge for at et udekket boligbehov for denne gruppen finner en tilfredsstillende løsning.»

(NOU 2011: 15 side 133)

Forslaget innebar en slags «resultatforpliktelse» for kommunene, men utvalget presiserte at det ikke var meningen å gi den enkelte rettskrav på at kommunen skaffer ham eller henne bolig.

I høringen av NOU 2011:15 Rom for alle var det mange instanser som hadde synspunkter på lovforslagene. Totalt sett var det en liten overvekt av høringsinstansene som støttet forslagene. Et flertall av kommunene gikk derimot mot forslagene. Kommunene var i hovedsak enige i intensjonen bak forslagene og at kommunene har et ansvar for å bistå

¹ Prop. 1 S (2020-2021) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, side 67.

² NOU 2011:15 Rom for alle - En sosial boligpolitikk for fremtiden

vanskeligstilte som ikke er i stand til å skaffe bolig selv. Kommunene som ikke støttet lovendringsforslaget pekte på uklarheter ved forslaget og hvor langt kommunens ansvar strekker seg. Flere påpekte også at de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene måtte utredes nærmere.

Boligutvalgets utredning ble fulgt opp i Meld. St. 17 (2012-2013) Byggje - bu - leve. Regjeringen fulgte da ikke opp Boligutvalgets forslag til lovendringer:

«Departementet er samd i fleire av dei momenta som utvalet grunngav i framlegget om å lovfeste det kommunale ansvaret for å skaffe bustader til vanskelegstilte. Bustaden er grunnleggjande for den einskilde si helse, verd og moglegheit for eit aktivt liv. Viss ei lovending skal innebere ei reell auke i dei rettslege forpliktingane kommunane har for å skaffe bustader til vanskelegstilte, let dette seg vanskeleg gjere utan å gje individuelle rettar. Det var ikkje intensjonen til utvalet å gje individuelle rettar.»

(Meld. St. 17 (2012-2013) side 45)

Departementet pekte på at det etter NOU 2011: 15 er utarbeidet et nytt rundskriv til sosialtjenesteloven (rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00)). Rundskrivet tydeliggjør hvilken forståelse som skal legges til grunn av de aktuelle lovbestemmelsene, og hvilke hensyn det skal legges vekt på i de skjønsmessige vurderingene.

På denne bakgrunn valgte departementet å ikke foreslå endringer i kommunenes lovfestede ansvar på det boligsosiale området.

Departementet er opptatt av å sikre gode virkemidler for å bidra til målet om trygge og gode boforhold for alle. Statistikk viser at antallet vanskeligstilte på boligmarkedet har økt de siste årene. Det boligsosiale området er i liten grad lovregulert, og det er i stor grad opp til den enkelte kommune i hvilken grad den velger å prioritere arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet har tillit til kommunenes selvstyre. På et så viktig felt som det boligsosiale, er likevel departementets vurdering nå at hensynet til bedre og mer likeverdige tjenester gjør det nødvendig med en nærmere lovregulering av kommunenes ansvar.

3 Internasjonale forpliktelser på det boligsosiale feltet

3.1.1 Verdensmålene for bærekraft

Verdensmålene for bærekraft, som ble vedtatt av FNs medlemsland i 2015, er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmål 11 handler om bærekraftige byer og samfunn. Her fremheves viktigheten av bolig ved at vi «innen 2030 [skal] sikre allmenn tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder» (delmål 11.1). Lovforslaget i dette høringsnotatet kan bidra til å styrke oppfyllelsen av dette målet.

3.1.2 Internasjonale konvensjoner om retten til bolig

Grunnloven § 92 fastslår at «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Plikten til å «respektere og sikre» menneskerettighetene kan medføre en plikt for staten til å tilpasse lovgivningen også til bestemmelser som ikke allerede gjelder som norsk lov. I dette avsnittet redegjøres det derfor for de viktigste internasjonale menneskerettighetsbestemmelsene som er relevante for retten til bolig.

3.1.2.1 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er den internasjonale konvensjonen som har størst betydning for Norges internasjonale forpliktelser på boligfeltet. ØSK gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven³ § 2. Det innebærer at ved motstrid skal aktuelle bestemmelser i ØSK gå foran bestemmelser i nasjonal lovgivning.

ØSK artikkel 11 nr. 1 slår fast at alle har rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie», herunder «...bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold» (uoffisiell norsk oversettelse). Bestemmelsen gir anvisning både på en rett til tilfredsstillende levestandard, herunder bolig, og den gir anvisning på en forpliktelse for statene til kontinuerlig å arbeide for å bedre leveforholdene. Denne siste forpliktelsen kan også forankres i ØSK artikkel 2 nr. 1. Artikkel 2 pålegger konvensjonspartene å sette alt inn på at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, gradvis blir gjennomført uten forskjellsbehandling av noe slag. Dette innebærer at det forventes en viss progresjon og bedring av den boligsosiale situasjonen over tid.

Praksis fra ØSK-komiteen, indikerer at retten til bolig mv. etter artikkel 11 er en sentral rettighet og at personer som trenger bistand fra det offentlige for å klare å skaffe seg og opprettholde bolig, også i betydelig grad må vernes i perioder hvor offentlige finanser mv. ellers kunne tilsi nedskjæringer.⁴

3.1.2.2 Den reviderte europeiske sosialpakt

Sosialpakten artikkel 31 gjelder direkte rett til bolig. I uoffisiell norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

Artikkel 31 Rett til bolig

For å sikre en effektiv gjennomføring av retten til bolig forplikter partene seg til å treffe tiltak utformet for

1 å fremme adgang til bolig med en tilstrekkelig standard,

³ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

⁴ General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant) (punkt 9), vedtatt på komiteens femte sesjon (1990).

2 å hindre og redusere hjemløshet med sikte på å fjerne den gradvis,

3 å gjøre prisen på bolig tilgjengelig for dem som mangler tilstrekkelige ressurser.

I tillegg vil artikkel 16 og artikkel 30 kunne være relevante. Artikkel 16 gjelder familiens rett til sosial, rettslig og økonomisk beskyttelse, og omfatter også bolig. Artikkel 30 gjelder rett til beskyttelse mot fattigdom og sosial utestengning, og derunder er også bolig nevnt i bestemmelsen.

Statenes etterlevelse av sosialpakten overvåkes av Den europeiske sosialkomité. Sosialkomiteen har i sin praksis understreket at alle har rett til bolig. I forlengelsen av dette har komiteen fremholdt at statene som er parter til sosialpakten har påtatt seg å gjennomføre tiltak for å sørge for bolig av tilfredsstillende standard, som kan motvirke og redusere hjemløshet, og tiltak for å gjøre prisen på boliger tilgjengelig også for personer uten tilstrekkelige egne ressurser. Av *Digest of the case law of the European Committee of social rights s. 225* (sist ajourført desember 2018) fremgår at artikkel 31 er mer av en innsatsforpliktelse enn en resultatforpliktelse.

Bestemmelsene i sosialpakten er ikke gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Sosialpakten er bindende for Norge, men rettighetene kan ikke håndheves av enkeltindivider for norske domstoler.

3.1.2.3 FN-konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne

FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) skal bidra til å motvirke diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Konvensjonens artikkel 19 omhandler retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Etter artikkelens bokstav a) er statene forpliktet til å sikre «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».

Det er imidlertid ikke helt klart hvor langt artikkel 19 går i å pålegge statene å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan bo der de velger, med et nødvendig tjenestetilbud og med rimelig tilrettelegging på stedet.

Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett, og rettighetene kan derfor ikke håndheves for norske domstoler.

3.1.2.4 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 (Barnekonvensjonen) regulerer ikke uttrykkelig boligspørsmål. En hovedbestemmelse i konvensjonen er artikkel 3 nr. 1, om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Ut fra forholdene, vil saker om bolig for barn kunne omfattes av konvensjonen. Bestemmelsen har fått en parallell i Grunnloven § 104 annet ledd; «Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn».

4 Forholdet mellom stat og kommune

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer og er ikke en del av statsforvaltningen. Kommunene og fylkeskommunene får som hovedregel tildelt oppgaver fra Stortinget gjennom lov.

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren. Rammestyring betyr at kommunene får reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver, blant annet slik at de beholder fleksibilitet til å se behov på tvers og samordne tjenester til pasienter og brukere. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å gi en mer detaljert regulering. Slik regulering må i så fall være særskilt begrunnet i nasjonale mål om blant annet likhet og likeverd, rettssikkerhet, liv og helse, bærekraftig utvikling eller effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser.

Kommuneloven lovfester det kommunale selvstyret og slår fast at kommunene utøver selvstyret innenfor nasjonale rammer, se §§ 2-1 og 2-2. Loven slår fast at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, og at selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Kommuneloven har som formål å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal også legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Kommuneloven gir regler om rammene for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet og krav til organisering. Hvilke oppgaver kommunene har, følger av den enkelte tjenestelov som for eksempel opplæringsloven, barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunedirektøren har det overordnede administrative ansvaret i kommunen og skal lede den samlede kommunale administrasjonen innenfor rammen som følger av lov og de instruksjer, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir.

Kommunedirektøren skal sikre at det skjer samarbeid på tvers av sektorer dersom dette er nødvendig for å oppfylle kommunale plikter pålagt i lov eller forskrift. Hvis dette svikter, skal kommunedirektøren gripe inn. Kommunedirektøren er også ansvarlig for kommunens internkontroll.

5 Husbanken

Staten har det overordnede ansvaret for å utvikle den boligsosiale politikken, og formulerer hovedmål og delmål for politikken overfor de vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten bruker økonomiske og pedagogiske virkemidler for å stimulere og motivere kommunene til godt boligsosialt arbeid.

Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig. Husbanken iverksetter regjeringens boligsosiale politikk gjennom økonomiske virkemidler som bostøtte, tilskudd og lån. Husbanken legger også til rette for kunnskapsutvikling og kompetanseoverføring til kommuner, frivillig sektor, byggsektoren og andre. Selv om det

er kommunene som har hovedansvaret for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet, skal statlige aktører sikre gode rammebetingelser. Husbanken støtter opp om kommunenes arbeid både faglig og økonomisk. Frivillige organisasjoner og bruker- og interesseorganisasjoner er viktige samarbeidspartnere. Husbankens virksomhet og oppgaver er regulert i lov 29. mai 2009 nr. 30 om Husbanken, med tilhørende forskrifter.

Det viktigste virkemiddelet for å bli boligeier er startlånet, som skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Bostøtten skal sikre personer med lave inntekter og høye bostgifter en egnet bolig, og er også et svært viktig boligsosialt virkemiddel.

Husbanken er en viktig støttespiller for kommunene i det boligsosiale arbeidet. Kommunene har sammen med (og i samarbeid med) Husbanken et ansvar for å gjennomføre den statlige politikken. Husbanken har inngått et flerårig samarbeid med flere kommuner for å nå målene i den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014-2020). Husbanken har gjennom kommuneprogrammet inngått langsiktige og forpliktende samarbeid med rundt 75 kommuner for perioden 2016-2020. Kommuner med like boligsosiale utfordringer får det samme tilbudet fra Husbanken og kan lære av hverandre. Husbanken samarbeider med kommunene for å utvikle innovative metoder og fremme forsøk på det boligsosiale feltet. Husbanken skal være en pådriver for å spre innovasjon og beste praksis.

6 Gjeldende rett

I dette kapitlet gjennomgås de mest sentrale lovene og bestemmelsene som omhandler oppgaver og ansvar knyttet til boligsosialt arbeid. Departementet foreslår å endre sosialtjenesteloven § 15 (omtalt i pkt. 6.1.2) og å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 (omtalt i pkt. 6.2.2). For øvrig er omtalen av gjeldende rett på området ment å gi oversikt og vise sammenhengen og kompleksiteten i det boligsosiale feltet.

6.1 Sosialtjenesteloven

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) regulerer de obligatoriske sosiale tjenestene som ligger under arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, jf. lovens § 1.

6.1.1 Kommunenes plikt til å skaffe midlertidig botilbud

Kommunene har plikt til å skaffe midlertidig botilbud til de som er akutt bostedsløse. Dette følger av sosialtjenesteloven § 27. Bestemmelsen gir rettskrav på midlertidig botilbud når en person eller en familie er i en akutt nødsituasjon. Kommunen kan oppfylle denne plikten ved å tilby overnatting for eksempel i hospits, campinghytte, hotell,

kommunal bolig e.l. Det er et mål at bruken av midlertidig botilbud begrenses i omfang, og helst ikke overstiger tre måneder.⁵

6.1.2 Kommunenes ansvar for å skaffe varige botilbud

Når det gjelder varige botilbud, skal kommunen «medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», jf. sosialtjenesteloven § 15.⁶ Ansvaret omtales ofte som et «medvirkningsansvar» eller en «medvirkningsplikt».

Dette ansvaret innebærer for det første en plikt til å sørge for at boliger for vanskeligstilte tas med i kommunal planlegging, jf. også plan- og bygningsloven §§ 11-1 og 11-2, og at de relevante kommunale organene samhandler med hverandre. Bestemmelsen legger ikke organisatoriske bindinger på kommunene; ifølge forarbeidene skal kommunene stå «mest mulig fritt i forhold til å organisere arbeidet med boliger til vanskeligstilte ut fra behovene i den enkelte kommune».⁷

Sosialtjenesteloven § 15 innebærer at NAV-kontoret skal delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblemer skal løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt.

I rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35/00), pkt. 3.15.1, står det følgende:

Bomiljø og beliggenhet har betydning for sosial inkludering. Konsentrasjon av boliger til vanskeligstilte kan bidra til å forsterke sosiale problemer, og NAV-kontoret bør så langt mulig medvirke til å unngå dette. NAV-kontoret skal være oppmerksom på bosituasjonen til familier med barn og unge, vanskeligstilte ungdom og personer i overgangs- eller etableringsfaser.

NAV-kontoret har et generelt ansvar for å gjøre andre deler av kommunen kjent med behovet for ordinære boliger og tilpassede boligløsninger, og bør ta initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte i kommunen. Det siste kan NAV-kontoret for eksempel gjøre gjennom å samarbeide med andre instanser, slik som Husbanken.

For det andre innebærer medvirkningsansvaret etter sosialtjenesteloven en direkte plikt overfor de vanskeligstilte, som i hovedsak innebærer å gi råd, veiledning og tilrettelegging. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, må kommunen i noen tilfeller engasjere seg sterkere for å skaffe bolig til vanskeligstilte. Det er likevel ingen krav om at kommunenes bistand skal gi som resultat at de(n) vanskeligstilte får en bolig.

Sosialtjenesteloven § 17 fastslår at kommunen «skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». Dersom kommunen ikke selv kan gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det. Plikten til å gi opplysning, råd og veiledning er en tjeneste som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal

⁵ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00).

⁶ Bestemmelsene viderefører den tidligere sosialtjenesteloven (1991) § 3-4.

⁷ Jf. Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen s. 34.

fatte vedtak om, eller som skal inngå som del av vedtak, og er noe videre enn plikten etter forvaltningsloven § 11.

6.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) regulerer helse- og omsorgstjenester som kommunen har plikt til å sørge for.

6.2.1 Kommunenes plikt til å tilby sykehjem eller bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 a pålegger kommunen en plikt til å tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Sistnevnte er en type omsorgsbolig hvor beboernes tilgang til pleie- og omsorgstjenester kan tilsvare hva beboerne hadde mottatt om de hadde bodd i sykehjem. Dersom sykehjem eller bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, har brukeren rettskrav på dette, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 e. Rettigheten gjelder både korttidsopphold og langtidsplass, og kan dermed etter forholdene gi rett til et varig botilbud. Tildeling av sykehjems plass eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er formelt sett tildeling av en helse- og omsorgstjeneste, men hvor slik boligform samtidig er nødvendig for å kunne yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester til den enkelte. Utløsende for rettigheten er med andre ord den enkeltes behov for helse- og omsorgstjenester, ikke den enkeltes behov for bolig.

6.2.2 Kommunenes ansvar for å skaffe varige botilbud

Også etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen «medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», men her med den presisering at det også gjelder «boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker», jf. lovens § 3-7.⁸ Tidligere var medvirkningsplikten kun hjemlet i sosialtjenesteloven (av 1991). Ved den nye helse- og omsorgstjenesteloven, som erstattet den tidligere kommunehelsetjenesteloven og deler av sosialtjenesteloven, ble denne plikten også videreført i helse- og omsorgstjenesteloven.

Videre fremgår det av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 første ledd at kommunen ved ytelse av helse- og omsorgstjenester skal «fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning», sammenlign sosialtjenesteloven § 17.

⁸ Bestemmelsene viderefører den tidligere sosialtjenesteloven (1991) § 3-4.

6.3 Bostøtteloven

6.3.1 Innledning

Lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte og kommunale bustadtilskot⁹ (bostøtteloven) regulerer bustøtte og kommunale tilskudd til etablering i bolig og tilpasning av bolig. Reglene om bustøtte var tidligere fastsatt i forskrift. Bostøtteloven ble innført for å gjøre bustøtten mer synlig og markere den som et viktig boligsosialt virkemiddel (Prop. 76 L (2011-2012) s. 4).

Tilskudd til etablering, tilskudd til tilpasning og tilskudd til utredning og prosjektering var tidligere øremerkede tilskudd som Husbanken forvaltet. Tilskuddene var regulert i en felles forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig (forskrift 23. februar 2011 nr. 191 om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer, gitt med hjemmel i husbankloven § 1). Husbanken hadde i tillegg retningslinjer for ordningene.

Ansvar for de aktuelle tilskuddene ble fra 1. januar 2020 overført til kommunene, jf. lov 16. juni 2017 nr. 66 om endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene), og midlene ble overført til kommunene som en del av kommunerammen. Fra samme tid ble forskriften opphevet og nye §§ 14 og 15 i bustøttelova trådte i kraft. Lovbestemmelsene erstattet forskrift og tilhørende retningslinjer gitt fra Husbanken, jf. Prop. 91 L (2016-2017) s. 26 (pkt. 4.4.1).

6.3.2 Statlig bustøtte

Bustøtten er en statlig støtteordning som skal gi husstander med lave inntekter og høye boutgifter mulighet til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Bustøtten er en behovsprøvd rettighetsordning for alle over 18 år. Unntaket er studenter som ikke har barn og som ikke er i arbeidsrettede tiltak, og militært og sivilt tjenestepliktige. Disse kan få annen offentlig boligstøtte. Boligen må normalt ha egen inngang, gi mulighet til hvile og matlaging, og ha eget bad og toalett.

Tildelingskriterier og beregningsregler er gitt i lov og forskrift. Støtten beregnes ut fra søkerens inntekt og boutgifter og utgjør 73,7 prosent av søkerens boutgifter fratrukket en beregnet egenandel. Kun boutgifter opp til et definert boutgiftstak for søkeren teller. Egenandelen øker med høyere inntekt. Bostøtteloven gir individuelle rettigheter til borgerne; den som oppfyller vilkårene for støtte, har rettskrav på dette.

Kommunene veileder søkerne, kvalitetssikrer søknadene, kontrollerer dokumentasjon og sørger for at søknadene er korrekt registrert i saksbehandlingssystemet. Vedtakene fattes maskinelt i Husbanken. Klagesaker forberedes av kommunen, men avgjøres av Husbanken.

⁹ Før 1. januar 2020 het loven kun «lov om bustøtte».

6.3.3 Kommunale tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig

Lovendringen fra 1. januar 2020 innebærer at kommunene har plikt til å behandle søknader om tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig. Bestemmelsen gir imidlertid ingen rettskrav på å få tilskudd. I forarbeidene til endringen ble det fremhevet at:

De foreslåtte lovbestemmelsene gir kommunene et tydeligere ansvar for å ha tilskuddsordninger. I dag er det ikke alle kommuner som benytter seg av Husbankens ordninger. Lovforankringen kan dermed føre til at flere kommuner blir mer bevisst sin rolle som tilskuddsforvalter, og at det i disse kommunene fører til økt aktivitet og mer bistand til etablering og tilpasning. (Prop. 91 L (2016-2017) s. 28)

Det er opp til kommunene hvor mye de vil sette av i sine budsjetter til disse tilskuddene.

6.4 Folkehelseloven

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) skal medvirke til en samfunnsutvikling som styrker folkehelsen og utjevner sosiale forskjeller i helse og levekår.

Folkehelseloven pålegger kommunen ansvar for folkehelsearbeid. Det innebærer blant annet å at kommunene må ha en oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne (§ 5) – herunder boligforhold. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi (§ 6), og kommunen plikter å møte folkehelseutfordringene i kommunen med relevante tiltak, blant annet tiltak for oppvekst- og levekårsforhold som bolig og fysiske og sosiale miljøer (§ 7).

6.5 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling) gir rammer for all planlegging som gjennomføres av offentlige myndigheter og private aktører. Sosiale hensyn er omtalt i den innledende delen av loven. Planlegging skal «legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår» og «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller» (§ 3-1).

Plan- og bygningsloven § 11-1 første og andre ledd pålegger kommunen å ha en kommuneplan, som «skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen». Kommuneplanen skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel. § 11-2 har nærmere bestemmelser om innholdet i kommuneplanens samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal samordne sektorenes planer. Den skal gi retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier, både i den kommunale virksomheten og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Regjeringen legger hvert fjerde år fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med

planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Med mindre det som fremgår av de nasjonale forventningene ikke er plikter som følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov, er de ikke rettslig bindende for kommunen. I *nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*, som ble vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, fremgår at «regjeringens forventninger» blant annet er at kommunen skal ta «boligsosiale hensyn i areal og samfunnsplanleggingen gjennom krav til boligstørrelse og nærområder, og ved å regulere nok boligtomter» (s. 29). Det er også en del av forventningene at kommunens boligpolitikk og boligplanlegging integreres i kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Regjeringen forventer også at kommunenes politikk og planlegging legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging. I dette inngår også en forventning om at kommunene planlegger aktivt for å motvirke og forebygge levekårsutfordringer og bidrar til utjevning av sosiale forskjeller. Videre at kommunene legger universell utforming til grunn i planlegging av omgivelser og bebyggelse, ivaretar barn og unge og folkehelsehensyn i planleggingen (dette er i samsvar med krav etter folkehelseloven § 4).

Plan- og bygningsloven § 3-1 supplerer den alminnelige formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1. Paragraf 1-1 angir de viktigste oppgavene og hensynene som skal ivaretas ved planlegging etter loven, og samfunnsoppgaver planleggingen skal bidra til å løse. Bestemmelsen har betydning ved tolkning av de øvrige bestemmelsene i lovens plandel og ved forvaltningens skjønnsutøvelse i medhold av disse bestemmelsene. Bestemmelsen inneholder ikke en uttømmende liste over relevante formål og hensyn.

I 2019 hadde departementet på høring forslag om å innta hensynet til tilstrekkelig boligbygging i § 3-1 første ledd bokstav d. Målet med forslaget er å synliggjøre at boligbygging er et sentralt og viktig hensyn.

De siste tiårene har særlig sentrale strøk i Norge opplevd befolkningsøkning. Dette har gitt økt etterspørsel etter boliger i byer og bynære strøk. Ved å innta hensynet til tilstrekkelig boligbygging i formålsbestemmelsen, ønsker regjeringen å legge forholdene til rette for raskere, enklere og rimeligere boligbygging. Å lovfeste hensynet til tilstrekkelig boligbygging i § 3-1 kan bidra til at det bygges flere boliger, slik at flere kan få mulighet til å skaffe seg en egnet bolig. Mulighetene for å utvikle og gjenbruke eksisterende bygningsmasse gir også mulighet til å etablere flere boliger.

6.6 Regler for kommunens saksbehandling

Forvaltningsloven gjelder for kommunens arbeid på det boligsosiale feltet. Det innebærer blant annet at kommunen har en veiledningsplikt, og at det er krav til utredning og begrunnelse når kommunen fatter enkeltvedtak. Det innebærer også at det er adgang til å klage på vedtak. Vi nevner her eksempel på tre ulike vedtak som kommunen kan tenkes å fatte som en del av det boligsosiale arbeidet.

6.6.1 Avgjørelser om råd og veiledning

Råd og veiledning er en del av medvirkningsplikten, men også en selvstendig individuell rettighet etter sosialtjenesteloven § 17. Avgjørelser om råd og veiledning er derfor en avgjørelse om tildeling av sosiale tjenester, og det følger da av sosialtjenesteloven § 41 at avgjørelsen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. At slike avgjørelser skal regnes som enkeltvedtak, innebærer blant annet visse partsrettigheter for brukeren. Det medfører også at vedtakene skal være forsvarlig utredet, skriftlige og begrunnede.

6.6.2 Tildeling av lån og annen økonomisk støtte

Avgjørelser om tildeling av lån og annen økonomisk støtte er også enkeltvedtak. Når det gjelder lån, er startlånet, som kommunen kan få fra Husbanken for videretildeling til bruker, sentralt. Det følger av forskrift 18. november 2019 nr. 1546 om lån fra Husbanken § 7-9 første ledd at det er klageadgang etter forvaltningslovens regler på Husbankens vedtak om tildeling og utmåling av lån og på avvisning og avslag på søknader om lån. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for kommunen i forbindelse med tildeling av startlån, jf. forskriftens § 5-2 annet ledd.

Videre er avgjørelser om tildeling av tilskudd til etablering og tilpasning, jf. bostøtteloven §§ 14 og 15, enkeltvedtak. Det samme gjelder eventuelle vedtak om kommunal bostøtte eller andre økonomiske støtteordninger kommunen måtte ha.

6.6.3 Kommunal bolig

Avgjørelser om tildeling av kommunal bolig er enkeltvedtak. Det innebærer at det stilles særlige krav til saksforberedelsen, og at vedtakene skal være skriftlige, begrunnede og inneholde informasjon om at de kan påklages, jf. forvaltningsloven. Et vedtak som gir rett til kommunal bolig, bør utformes så konkret at vedtaket kan anses oppfylt så snart boligen er tildelt. Det vil si at det bør framgå hvilken bolig som skal tildeles, og hvilken frist som gjelder for innflytting, jf. rundskriv U-10/2002, Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforholdet.

7 Behov for endring

7.1 Innledning – hva er (godt) boligsosialt arbeid?

Boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon, som bistand til å skaffe en egnet bolig, hjelp til å mestre sin boligsituasjon og til å bli integrert i nærmiljøet og samfunnet forøvrig. Det boligsosiale arbeidet er en viktig oppgave for kommunene. Arbeidet er krevende fordi den enkelte bruker kan ha utfordringer på flere områder, og fordi det er behov for koordinering på tvers av sektorer i kommunen, som sosial-, helse- og planenhet.

Kommuner er ulike både med hensyn til størrelse og demografi, de har ulike utfordringer og de organiserer det boligsosiale arbeidet forskjellig. Forskning og praksis viser at det er

modeller for samarbeid og organisering som gir økt boligsosial handlingskapasitet og bedre resultatoppgåelse for den enkelte.

Boligutvalget fra 2011¹⁰ framhevet fem viktige suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid i kommunene. I den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid «Bølig for velferd» er brukermedvirkning lagt til som en sjette suksessfaktor:

1. Organisering og samordning
2. Forankring og eierskap
3. Overordnet strategi
4. Kompetanse
5. Økonomiske ressurser
6. Brukermedvirkning

Disse seks suksessfaktorene er grunnleggende for å få god måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet, både for det helhetlige arbeidet i kommunen og på tiltaksnivå. Ifølge NTNU Samfunnsforskning er «forankring og eierskap» til boligsosialt arbeid det mest sentrale kriteriet.¹¹ Kriteriet er en forutsetning for å kunne jobbe godt med de andre suksesskriteriene. «Brukermedvirkning» er særlig viktig for brukerne, da det gir brukerne mulighet til å ha direkte innflytelse på det tilbudet han eller hun har behov for.¹²

Mange kommuner arbeider godt på det boligsosiale feltet. De kommunene som gjør et godt boligsosialt arbeid klarer å koordinere arbeidet på tvers og se brukerens behov i en helhetlig sammenheng. Det er likevel flere kommuner som ikke arbeider godt nok på det boligsosiale feltet, og variasjonen i tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet er til dels stor.

Departementet mener på denne bakgrunn at dagens regelverk ikke er egnet til å realisere det nasjonale målet om at alle skal bo trygt og godt. Departementet mener det er behov for endring, og begrunner dette nedenfor.

7.2 Medvirkningsansvaret er uklart for kommune og bruker

Kommunens ansvar på det boligsosiale feltet er i hovedsak fordelt på sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, men også andre regelverk er relevante på det boligsosiale området, jf. pkt. 6. Det innebærer at lovforankringen på det boligsosiale området er fragmentert. Lovforankringen er også svakere enn på andre velferdsområder, som helse, utdanning og arbeid.

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

¹¹ Thomas Hugaas Molden og Melina Røe, *Suksesskriterier i boligsosialt arbeid* (notat), NTNU Samfunnsforskning, februar 2019

¹² Merk at begrepet «brukermedvirkning» også omfatter medvirkning på systemnivå, eksempelvis gjennom brukerundersøkelser, innhenting av brukererfaringer og deltakelse i planleggings- og beslutningsprosesser.

Det nærmere innholdet i medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 oppfattes også som uklart både av kommunene og brukerne (de vanskeligstilte på boligmarkedet); hva innebærer det å «medvirke» til å skaffe boliger? Verken de som arbeider boligsosialt i kommunene eller de vanskeligstilte på boligmarkedet kan gå til loven og finne svar på hvilken hjelp kommunen skal gi. Forarbeidene gir lite konkret veiledning. Rundskriv til sosialtjenesteloven lister opp spesifikke oppgaver som kommunene skal gjøre (for eksempel ringe for å avtale visning, og eventuelt bli med på visning). Rundskriv er imidlertid ikke bindende for kommunene, og er dessuten en lite tilgjengelig kilde til informasjon for folk flest. Uklarheten fører til ulik oppfatning av hva som er innholdet i kommunens ansvar.

Siden innholdet i ansvaret er uklart, oppfattes også kravene til saksbehandlingen som uklare. All myndighetsutøvelse på området er omfattet av forvaltningsloven. Det innebærer at bestemmelsene om inhabilitet og veiledningsplikt kommer til anvendelse ved kommunens saksbehandling i medhold av medvirkningsansvaret. Kapitlene IV-VI i forvaltningsloven kommer til anvendelse på alle enkeltvedtak. Det innebærer blant annet at kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, at vedtak begrunnes, og at det er klageadgang.

På det boligsosiale feltet er det imidlertid ikke tydelig i hvilke tilfeller det skal fattes vedtak om bistanden som gis. Manglende vedtak fører til at brukerne ikke får mulighet til å følge med på hva som ytes av tjenester, og da blir de heller ikke informert om muligheten til å klage på innholdet. For eksempel viser en evaluering at om lag 25 prosent av kommunene ikke har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte.¹³ Blant de aller minste kommunene gjelder det halvparten.

Det at medvirkningsplikten er delt på sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, kan bidra til at det er mer uklart hvor i kommunen ansvaret ligger, og at det dermed blir vanskeligere for den enkelte å få bistand.

Når kommunenes ansvar ikke er tydelig, og kommunene prioriterer feltet ulikt, får dette konsekvenser for den enkelte bruker. De vanskeligstilte i boligmarkedet er utsatte grupper som sjelden når frem i den offentlige debatten. I innspillmøter til videreutvikling av den boligsosiale politikken har flere aktører påpekt behovet for tydeligere lovregulering av det boligsosiale feltet.

7.3 Medvirkningsansvarets uklare innhold fører til uønsket forskjellsbehandling

Tilgjengelig statistikk og evalueringer tyder på at det er stor variasjon i kommunenes boligsosiale arbeid. Noen kommuner benytter eksempelvis ikke Husbankens virkemidler. Det er videre stor variasjon i hvor mange kommunalt disponerte boliger som finnes i

¹³ Tyra Ekhaugen m. fl. 2017. *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista 2017/20

kommunene. Statlige tilskuddsmidler til etablering og tilpasning¹⁴ har i flere kommuner blitt stående ubrukt i lengre tid, mens andre kommuner har etterspurt mer tilskuddsmidler.

Mange kommuner gjør – og ønsker å gjøre – et godt boligsosialt arbeid. Stramme budsjetter fører imidlertid til at kommunene må prioritere strengt, og det er grunn til å anta at mange kommuner prioriterer tydelige, lovpålagte oppgaver fremfor andre oppgaver. I en stedsanalyse fra Tøyen beskrives dilemmaet slik: «...som nevnt kommer det lovpålagte først, altså det å skaffe bolig til de som ikke greier det selv, og som står helt uten bolig. Dette arbeidet er så krevende og pågangen så stor at det å arbeide med oppgaver som en god fordeling av beboere i de kommunale gårdene, individuell booppfølging og bomiljøarbeid ofte ser ut til å bli skadelidende og nedprioritert i en hektisk hverdag».¹⁵ En NIBR-rapport fra 2019 sier det slik: «Kommunene prioriterer lovpålagte oppgaver i første rekke, og boligframskaffelse inngår ikke i denne kategorien.»¹⁶

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, Dokument nr. 3:8 (2007–2008), konkluderte med at en del vanskeligstilte ikke får den hjelpen de trenger. Riksrevisjonen påpekte at både kommunene, Husbanken og departementet hadde forbedringspotensial i måten å forvalte sine oppgaver på rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Undersøkelsen viste at koordineringen av de boligsosiale virkemidlene ikke fungerte godt nok på kommunalt nivå og at det var store svakheter ved den kommunale saksbehandlingen.

I årene etter Riksrevisjonens rapport, har Husbanken brukt mye ressurser på å følge opp kommunenes boligsosiale arbeid gjennom kommuneprogrammene. Gjennom disse programmene hjelper Husbanken kommunene å nå nasjonale mål på det boligsosiale feltet, nå sist målene i den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014-2020), se kapittel 5. Mange kommuner har forbedret sitt boligsosiale arbeid, og det er en del positive tegn. Antall bostedsløse har gått betydelig ned, og det forklares med bedre boligsosialt arbeid i de største kommunene. Antall personer i midlertidig bolig er svakt fallende de siste fire årene. Departementet har ikke tall på varigheten av personer i midlertidig bolig over tid, men i Oslo er antallet som oppholder seg der mer enn tre måneder noe redusert. Siden 2014 er antallet husstander på venteliste for kommunal bolig blitt redusert med 25 prosent, selv om nedgangen stoppet opp i 2017. På landsbasis var det 13 023 nyinnflyttede husstander i kommunal bolig 2018, noe som er en nedgang på 1 364 fra året før. Antall kommunalt disponerte boliger totalt falt også i årene 2017-2019.

Til tross for noen positive trekk, mener departementet at det er for store forskjeller i kvaliteten på de ulike kommunenes boligsosiale arbeid. Departementet ser for eksempel at ikke alle kommuner bruker tilgjengelige virkemidler på det boligsosiale feltet. Elleve prosent av kommunene mottok for eksempel ingen søknader om bostøtte i perioden 2014-2016, mens 22 prosent ikke mottok søknader om tilskudd til etablering. I 2018 mottok alle kommuner søknader om bostøtte. 24 kommuner benyttet seg ikke av startlån i 2018. I

¹⁴ Merk at disse tilskuddene fra 1. januar 2020 er innlemmet i rammetilskuddet, se omtalen i kap. 5.5.

¹⁵ Ingar Brattbakk og Aina Landsverk Hagen, *Hva nå, Tøyen*, AFI Rapport 8:2015 side 77

¹⁶ NIBR-rapport 2019:9, Evelyn Dyb, *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?* side 10

evalueringen fra Vista fra 2017 står det at 22 prosent av kommunene svarer at de ikke mottok søknader til tilskudd til etablering i perioden 2014-2016.

Det finnes ikke noen fasit for hvordan kommunene bør organisere sitt boligsosiale arbeid. Konsekvensen av at kommunene ikke benytter tilgjengelige boligsosiale virkemidler, er imidlertid forskjellsbehandling og at tilbudet til brukerne ikke er likeverdig på nasjonalt nivå. Etter departementets vurdering er dette uheldig.

Beregninger departementet har gjort, tyder på at det er samsvar mellom virkemiddelbruk og antall vanskeligstilte på fylkesnivå. Kommuner i Husbankens kommuneprogram benytter seg i større grad av virkemidlene enn de øvrige kommunene, men målet er at brukerne i *alle* kommuner får et likeverdig tilbud. Det betyr ikke at alle kommuner skal løse oppgavene på samme måte, men brukerne skal kunne forvente en oppfølging totalt sett som ikke er på veldig forskjellig nivå.

I 2017-2018 gjennomførte Statens helsetilsyn et landsomfattende tilsyn med kommunale tjenester til personer med samtidig rusproblem og psykisk lidelse. I tilsynet ble det blant annet undersøkt om kommunen, ved helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i NAV, kartlegger den helhetlige situasjonen og tjenestebehovet til brukeren, og om kommunen tilbyr og yter tjenester slik at brukeren kan mestre å bo i egen bolig. Funnene er presentert i en oppsummeringsrapport fra mai 2019; «Det heng dårleg saman» (rapport fra Helsetilsynet 6/2019). Statens helsetilsyn har gjennom tilsynet dokumentert vesentlig variasjon og svikt i kommunenes boligsosiale arbeid. utfordringene gjaldt særlig koordinering og samordning internt i kommunen. Kommunene ga i mange tilfeller lite veiledning, råd og opplæring til brukerne for at de skulle kunne mestre å bo. Mange steder fikk ikke brukerne informasjon om «kva dei hadde krav på å få, det blei ikkje gjort vedtak, og verken vurderingar eller kva som var gitt av hjelp, blei dokumentert».¹⁷ Tilsynet var rettet mot tjenestetilbudet til personer med samtidig rusproblem og psykisk lidelser, som er typiske brukergrupper på det boligsosiale feltet. Bolig ble vurdert som en av de viktigste risikofaktorene i undersøkelsen. Departementet mener at funnene i tilsynet er relevante for det boligsosiale arbeidet generelt. Som Helsetilsynet også påpeker, er en stabil bosituasjon helt grunnleggende, og i de fleste tilfeller en nødvendig forutsetning, for at den enkelte skal kunne ta imot og ha nytte av helse- og omsorgstjenester og annen støtte.

En fersk evaluering av strategien Bolig for velferd viser også at det er systematiske forskjeller mellom det boligsosiale arbeidet i små og store kommuner.¹⁸ Slik forskjellsbehandling er særlig problematisk fordi det rammer de svakeste i samfunnet. Selv om kommunene har frihet til å prioritere mellom ulike tjenester ut fra lokale utfordringer, mener departementet at alle kommuner må gi et godt tilbud til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette følger også av Norges internasjonale forpliktelser

¹⁷ Rapport fra Statens helsetilsyn 6/2019, *Det heng dårleg saman*, side 6.

¹⁸ Evaluering av Nasjonal strategi - bolig for velferd/nummer 2020_42, 1. juli 2020

på området, som blant annet innebærer at staten har ansvar for at virkemidlene sikrer at brukerne i de ulike kommunene får et likeverdig tilbud.

7.4 Innlemming av øremerkede tilskudd

På Husbankens område har flere økonomiske virkemidler blitt innlemmet i rammetilskuddet. Dette gjelder tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig, tilskudd til utredning og prosjektering, samt den kommunerettede delen av boligsosialt kompetansetilskudd.

Ved å overføre tilskudd til kommunene, har kommunene fått et mer helhetlig ansvar for den boligsosiale politikken, slik at de i større grad kan se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder. Overføring innebærer også at det er mer forutsigbart for kommunene hvilke ressurser som står til rådighet. Videre innebærer overføringen en forenkling for kommunene ved at de ikke må søke Husbanken om tilskuddsmidler, samtidig som Husbankens oppgaver med å fordele tilskuddene mellom kommunene bortfaller.

I begrunnelsen for overføring av tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning uttalte departementet:

Kommunen er nærmest brukerne og har det helhetlige ansvaret for en rekke tjenester til sine innbyggere. Kommunen har dermed en klar interesse av å legge til rette for en god boligsituasjon for vanskeligstilte. Departementet har også tillit til at lokale myndigheter og folkevalgte er i stand til å prioritere viktige boligsosiale tiltak. Staten må også legge til rette for dette gjennom gode og forutsigbare økonomiske rammer for kommunene. Husbanken vil dessuten fortsatt ha en viktig veiledningsrolle overfor kommunene.

Prop. 91 L (2016-2017) side 26-27.

De øremerkede ordningene har vært viktige virkemidler i statens arbeid for å motivere kommunene til å drive boligsosialt arbeid. Kommunene har imidlertid ikke noen plikt til å benytte de ulike økonomiske virkemidlene. Som vist til i kapittel 7.3, er det stor variasjon i kommunenes bruk av tilskuddsordninger. En styrket lovforankring kan bidra til en mer lik praksis i de ulike kommunene. Departementet vektla dette i forbindelse med innlemming av tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig, og lovendring i bostøtteloven, se punkt 6.3.

Foruten en plikt til å behandle søknader om tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig, jf. bostøtteloven §§ 14 og 15, er ikke innlemming av de ulike tilskuddene fulgt opp gjennom lovendringer som pålegger kommunene større ansvar på det boligsosiale feltet. Kommunene har dermed i praksis fått mer ansvar, samtidig som kommunene står friere med hensyn til hvordan de vil prioritere boligsosialt arbeid. Dette er i tråd med intensjonen bak innlemming, men innebærer samtidig at staten ikke har mulighet til å følge opp de kommunene som ikke ivaretar sitt boligsosiale ansvar tilstrekkelig.

Evalueringen av strategien Bolig for velferd beskriver konsekvensene av innlemming slik:

I strategiperioden har det vært en trend at en del av Husbankens tilskuddsordninger som rettet seg mot kommunens boligsosiale arbeid er utfaset og innlemmet i kommunens

rammetilskudd. Det boligsosiale feltet blir dermed mer utsatt for den enkelte kommunes prioriteringer. Særlig kan dette bidra til å svekke det boligsosiale arbeidet i kommuner hvor forankringen av feltet allerede er svak. For å opprettholde prioriteringen av det boligsosiale feltet i kommunene, bør det derfor kompenseres med en fortsatt målrettet innsats og oppfølging av kommunenes boligsosiale arbeid.

(side 69)

Lovforankringen på det boligsosiale feltet får med andre ord større betydning når statens påvirkningsmulighet gjennom økonomiske virkemidler er lavere.

7.5 Flere aktører har påpekt nødvendigheten av en styrket lovfesting

Behovet for økt lovfesting og klargjøring av kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, er et tema som har blitt drøftet i flere omganger, både av fagfolk på det juridiske feltet og av tidligere boligutvalg. Boligutvalget fra 2002 foreslo en *portallov* for boligsektoren, som kunne gi en oversikt over annen lovgivning om boliger og over boligpolitiske virkemidler.¹⁹ Boligutvalget fra 2011 påpekte uklarheter, og hevdet at det ikke er tilstrekkelig med råd og veiledning, hvis det ikke bidrar til et tilfredsstillende resultat. Flere juridiske eksperter på området har også tatt opp spørsmålet om lovfesting.

I "Retten til bolig og oppfølgingstjenester", som er en utredning for det daværende Kommunal- og regionaldepartementet/Boligutvalget, skriver professor Alice Kjellevold:

Kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte bør lovfestes. Det betyr en endret lovgivning fra at kommunens helse- og omsorgstjeneste (og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen) skal ha et medvirkningsansvar, til et lovfestet kommunalt ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Det vil innebære en lovfesting av et ansvar som alle synes å være enige om allerede ligger på kommunene. Å gi alle en rett til bolig vil imidlertid være vanskeligere å forsvare. Det er og bør være en primær plikt for den enkelte å skaffe seg bolig. Men når den enkelte ikke er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet og heller ikke klarer å skaffe seg bolig ved hjelp av opplysninger, råd og veiledning, bør det vurderes om ikke særlig vanskeligstilte skal ha et rettskrav på bolig.²⁰

I en artikkel fra 2013 tar Kjellevold opp spørsmålet om rettighetsfesting av bolig for de som er særlig vanskeligstilte på boligmarkedet.²¹ Kjellevold har også gjentatt tilsvarende synspunkter på seminar 13. april 2018 om den nasjonale strategien Bolig for Velferd. Hun påpekte der at det er en rådende oppfatning at kommunenes ansvar bør lovfestes.

Professor Inge Lorange Backer skriver i *Lov og lovgivning*, Oslo (2013) side 34:

Også innenfor boligpolitikken har man vært tilbakeholdne med å lovfeste oppgavene, selv om man har erkjent at lovhjemmel er nødvendig for å pålegge kommunene oppgaver. Lovfesting kunne også tjene andre formål, som å gi informasjon om kommunenes oppgaver

¹⁹ NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken side 14 og 363-364

²⁰ NOU 2011: 15 *Rom for alle* side 153.

²¹ Alice Kjellevold, *Retten til bolig for vanskeligstilte – statlige mål og kommunalt selvstyre*, Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt, 2013 s. 309-317.

og poengtere politiske mål. Det ser ikke ut til at retten til bolig etter ØSK art. 11 har vært trukket inn i diskusjonen. Hensynet til det kommunale selvstyret ser ut til å ha vært avgjørende for at det ikke er blitt noen videre lovfesting.

I tilsynsrapporten fra mai 2019 («Det heng dårleg saman») skriver Helsetilsynet:

Ein stabil busituasjon er heilt grunnleggjande, og i dei fleste tilfella også eit nødvendig vilkår for at den enkelte skal kunne ta imot og ha nytte av helsehjelp og annan støtte. Statens helsetilsyn vil derfor be om at departementa vurderer å lovfeste retten til varig bustad for vanskelegstilte.²²

Gjennom arbeidet med å videreutvikle den boligsosiale politikken, mottok departementet flere innspill med ønske om en styrket lovfesting på det boligsosiale feltet.

Leieboerforeningen skriver i en utredning til departementet at en «lovfesting av bolig for vanskeligstilte vil styrke kommunenes arbeid med boligframskaffelse».²³

Leieboerforeningen mener dagens medvirkningsansvar er begrenset, og at det tolkes ulikt mellom kommuner. Leieboerforeningen mener videre at vanskeligstiltes rett til bolig ikke er tilpasset ØSK artikkel 11 eller Barnekonvensjonen artikkel 7.

Likestillings- og diskrimineringsombudet «foreslår at regjeringen vurderer å styrke kommunens ansvar for å sikre varig bolig til vanskeligstilte. Vi mener også at konkrete krav om vektlegging av selvbestemmelse, involvering, minstestandard og kvalitet av bolig bør tas inn i lovtekst eller forskriftsfestes.»²⁴

Gjennom innspillmøter o.l. har departementet fått inntrykk av at også mange kommuneansatte mener det boligsosiale arbeidet er for svakt lovforankret, og at dette fører til at det ofte må nedprioriteres for andre lovpålagte oppgaver.

8 Departementets vurderinger og forslag

8.1 Innledning

Hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål om blant annet likhet og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring og effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser. Den konkrete tildelingen av oppgaver til kommuner skal gis gjennom lov.

At det lokale selvstyret står sterkt i Norge, er nylig presisert i kommuneloven fra 2018. Kommuneloven § 2-2 første ledd slår fast at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

²² Rapport fra Statens helsetilsyn 6/2019, *Det heng dårleg saman*, side 37.

²³ Rapport fra Leieboerforeningen til KMD, *Utredning om det norske leiemarkedet*, desember 2019, side 14-15

²⁴ Brev til KMD 5. mars 2020.

Hensynet til det kommunale selvstyret reiser prinsipielle spørsmål når det gjelder økt lovfesting på et område.

Etter en samlet vurdering av de alternative virkemidlene (se punkt 8.2 under), mener likevel departementet at det er nødvendig å klargjøre kommunenes ansvar i lov. Formålet er å få en høyere måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet, og bedre og mer likeverdige tjenester for brukerne. På denne bakgrunn foreslår departementet en ny lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I det følgende redegjøres nærmere for departementets vurderinger.

8.2 Alternative virkemidler

Departementet har vurdert ulike alternativer for å løse problemet og oppnå målet med et likeverdig og bedre tilbud til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Tre typer virkemidler er relevante: Økonomiske, pedagogiske og juridiske virkemidler.

Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler er lån og øremerkede tilskudd til boligsosiale formål, for eksempel startlån.

Husbankens økonomiske virkemidler er, og har tradisjonelt vært, viktige for å stimulere kommunenes boligsosiale arbeid. Gjennom tildeling av øremerkede tilskudd oppfordres kommunene til å jobbe med boligsosiale formål. Flere av Husbankens økonomiske ordninger er overført til kommunene. Det betyr at staten nå i mindre grad kan styre kommunenes bruk av boligsosiale midler. Nye øremerkede tilskudd på det boligsosiale feltet er ikke i tråd med prinsippet om økonomisk rammestyring av kommunene, og anses ikke som et reelt alternativ.

Pedagogiske virkemidler

Med pedagogiske virkemidler menes faglige støtte- og veiledningsressurser som har som formål å øke kompetansen på det boligsosiale feltet.

Strategien *Bolig for velferd* (2014-2020) skal gi prioritet og bidra til opptrapping på området i en begrenset periode. Etter departementets vurdering er det gjennom strategien bygget opp gode metoder og strukturer for samarbeid. Regjeringen vil derfor videreføre og forsterke den statlige samordningen etter at denne strategiperioden er over.

Fylkesmannen har sektoransvar for å bidra til at kommunene tar boligsosiale hensyn i planleggingen. Gjennom *Bolig for velferd* har fylkesmennene sammen med Husbanken tatt initiativ til regionale råd, hvor også planlegging er tema.

Pedagogiske virkemidler i form av rundskriv, veiledning, strategier mv. kan bidra til økt fokus og bedre arbeid på det boligsosiale feltet. Slike virkemidler er imidlertid ikke rettslig bindende for kommunene, og kan ikke brukes for å pålegge kommunen plikter.

Juridiske virkemidler

Juridiske virkemidler i form av pålegg i lov er det sterkeste virkemiddelet staten kan ta i bruk for å sikre ønsket måloppnåelse på et felt – rett og slett fordi det ikke er frivillig for kommunen om den vil utføre lovpålagte oppgaver. Såfremt en lovpålagt oppgave er tydelig beskrevet i loven, er det derfor grunn til å tro at kommunene vil utføre oppgaven (oppfylle plikten). Som redegjort for i kapittel 6.1 og 6.2 er de oppgavene og pliktene som omfattes av dagens medvirkningsansvar ikke tydelig beskrevet i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Departementet er derfor kommet til at riktig virkemiddel for å oppnå bedre og mer likeverdige tjenester vil være å presisere (klargjøre) i lov hvilket ansvar kommunen har på det boligsosiale feltet.

8.3 Departementet foreslår å styrke kommunenes lovfestede ansvar

8.3.1 Bolig er et viktig velferdsgode

Bolig er den fjerde pilaren i velferdspolitikken (arbeid, helse, utdanning og bolig). En tilfredsstillende bolig er en sentral forutsetning for at den enkelte skal kunne leve og bo selvstendig, skaffe eller beholde arbeid, og delta i samfunnet. I familier med barn og unge er det spesielt viktig at det er en trygg og god bosituasjon, jf. også rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R-35/00). Samtidig er lovgivningen på boligfeltet svakere enn på de øvrige feltene, og i dagens lovgivning er ikke bolig et selvstendig velferdsgode.

Etter departementets vurdering er en god bosituasjon like viktig som mange av de andre kommunale tjenestene som i dag er lovfestet. Uten en trygg bosituasjon er sjansen for å lykkes med de andre tiltakene mindre. Godt boligsosialt arbeid vil kunne føre til besparelser på andre områder. Boligsosialt arbeid er viktig for å forebygge andre problemer, som manglende arbeidsdeltakelse, svakt utdanningsløp eller andre sosiale utfordringer. Det er dokumentert gjennom forskning at det er sammenheng mellom boligsituasjon og skolerestater.²⁵

Kommunene står fritt med hensyn til hvordan det boligsosiale arbeidet skal organiseres. Erfaring og evalueringer viser at kommunene følger opp de vanskeligstilte på boligmarkedet på ulik måte. Ikke alle får god nok hjelp. Gjennom flere år har ulike aktører tatt til orde for at regelverket på det boligsosiale feltet må skjerpes.

Departementet mener nå det er behov for å styrke kommunenes lovfestede ansvar på det boligsosiale feltet.

²⁵ Kristine von Simson og Janis Umblijs. *Boforhold og velferd*. Rapport 2019:2. Institutt for samfunnsforskning.

8.3.2 Alternative måter å styrke lovfesting på

Departementet har vurdert alternativet å beholde dagens lovbestemmelser, og heller klargjøre kommunenes ansvar nærmere i rundskrivet til sosialtjenesteloven. Et slikt grep kan bevisstgjøre flere saksbehandlere om hvilke plikter kommunen har på feltet, men vil etter departementets vurdering neppe føre til større endringer på beslutningsnivå i kommunen.

Departementet har også vurdert å foreslå endringer i dagens bestemmelser om bolig i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, jf. forslaget fra boligutvalget fra 2011. En endring i de to medvirkningsbestemmelsene kan bidra til å klargjøre ansvaret noe i loven. Med dette alternativet, vil imidlertid bolig fortsatt ikke ha en lovforankring på linje med de øvrige velferdsgodene. Med utgangspunkt i utfordringsbildet, mener derfor departementet at dette alternativet ikke er tilstrekkelig.

Departementet har videre vurdert et alternativ med endringer som klargjør og styrker det ansvaret kommunene har i dag, og som samtidig gir rettskrav på bolig. Det kan for eksempel være rett til bolig etter en viss tid i midlertidig botilbud, eller at enkelte grupper vanskeligstilte har rett til bolig. Dette alternativet innebærer en klar utvidelse av kommunenes plikter på det boligsosiale området. Departementet mener imidlertid at det vil føre for langt å gi enkeltpersoner rettskrav på bolig. Å skaffe seg en bolig er, og bør fortsatt, først og fremst være et ansvar for den enkelte.

Etter en helhetsvurdering foreslår derfor departementet å klargjøre og styrke kommunens ansvar på det boligsosiale feltet i en *egen* lov. Departementet mener dette vil bidra til å fremme det boligsosiale feltet som et viktig velferdsområde.

8.3.3 Ny lov om kommunens ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet

Når det er tale om områder som det er nødvendig at kommunene prioriterer for å oppfylle nasjonale og internasjonale mål og krav, stiller det krav til de juridiske virkemidlene. Internasjonale forpliktelser på området innebærer videre at staten har et ansvar for at virkemidlene sikrer at brukerne i de ulike kommunene får et likeverdig tilbud.

Mange kommuner gjør – og ønsker å gjøre – et godt boligsosialt arbeid. Stramme budsjetter fører imidlertid til at kommunene må foreta strenge prioriteringer. Med dette som ramme er det grunn til å anta at mange kommuner prioriterer tydelige, lovpålagte oppgaver fremfor andre oppgaver, jf. blant annet punkt 7.3.

En av hovedkonklusjonene i en NIBR-rapport fra 2019 er at fremgang i det boligsosiale arbeidet (i dette tilfellet konkretisert med markant nedgang i antall bostedsløse fra 2012 til 2016), er kommet etter langvarig innsats og bygging av kompetanse.²⁶ Det er den samlede innsatsen over tid som gir resultat. Departementet mener at rapporten underbygger at styrket lovverk vil gi tydeligere og mer forutsigbare rammer for hvilke plikter og hvilket nivå av innsats kommunene må legge ned i det boligsosiale arbeidet.

²⁶ NIBR-rapport 2019:9, Evelyn Dyb, *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?*

Hovedformålet med ny lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet er å bidra til at alle skal bo trygt og godt. Vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Både kommunene og brukerne får et regelverk som skal være lettere å forstå med hensyn til ansvar, plikter og rettigheter. Klarere regelverk vil også kunne føre til at forskjellene mellom nivået på det boligsosiale arbeidet til kommunene ikke blir for store. Lovforslaget kan også bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering, og vil etter departementets vurdering være et tiltak etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24, jf. § 6.

At brukere i alle kommuner skal få et mest mulig likeverdig tilbud, betyr ikke at alle kommuner skal løse oppgavene på samme måte, men brukerne skal kunne forvente at nivået på oppfølgingen totalt sett er relativt likt. Dette er spesielt viktig fordi dårlige boforhold særlig rammer utsatte grupper. Samtidig skal lovforslaget være i tråd med prinsippet om juridisk rammestyring.

Kommunenes handlefrihet til å finne gode tilpassede løsninger for den enkelte skal også ivaretas. Kommunene skal ha betydelig frihet til selv å fastsette tiltak og prioriteringer innenfor frie inntekter. Lovforslaget er ment å være en rammelov som fortsatt sikrer dette.

8.3.4 Hovedinnhold i lovforslaget

Lovforslaget tar i hovedsak sikte på å klargjøre og presisere de pliktene som kommunene har i dag gjennom medvirkningsansvaret, se 6.1.2 og 6.2.2. Lovforslaget vil på enkelte punkter skjerpe kommunens ansvar. Dette gjelder kommunens ansvar for boligsosial planlegging, og visse krav til saksbehandling og klageadgang. Lovforslaget gir ikke individuell rett til bolig, men presiserer at kommunen plikter å gi individuelt tilpasset bistand til de som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Forslaget inneholder også hjemmel for statlig tilsyn med kommunenes boligsosiale arbeid.

God planlegging og forankring i kommunen er løftet frem som en suksessfaktor for godt boligsosialt arbeid. Samtidig er det ofte på det planleggingsnivået at det boligsosiale arbeidet svikter. Departementet viser blant annet til evalueringen av Bolig for velferd, hvor det fremkommer at en relativt lav andel av kommunene opplever at boligsosiale hensyn er godt forankret i kommunenes overordnede planer (side 50).²⁷ I evalueringen vises til at behovet for bedre koordinering og samarbeid i det boligsosiale arbeidet er størst på strategisk nivå i kommunen (side 55). Evalueringen peker også på at forankring og eierskap til det boligsosiale feltet er sårbart for personalutskiftninger både på ledelsesnivå og operativt nivå i kommunene.

Funnene i evalueringen samsvarer med tidligere rapporter og innspill departementet har mottatt. Blant annet peker flere kommuner på bedre samordning av tjenester og mer helhetlig kommunal planlegging som viktig for å løse boligsosiale utfordringer. De som jobber med de vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunene, kommer i liten grad inn i

²⁷ Evaluering av Nasjonal Strategi - Bolig for velferd, delrapport 1 av 2, utarbeidet av Oslo Economics og Oslo Met (NIBR), 1. juli 2020

de strategiske planprosessene i kommunen. Boligsosialt arbeid er ofte prosjektbasert, og dermed i liten grad forankret i de langsiktige planene til kommunen.

Godt boligsosialt arbeid fordrer at kommunen forankrer det boligsosiale arbeidet i planverket. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre kommunenes plikt til å ta boligsosiale hensyn i den kommunale planleggingen.

I tillegg til å presisere gjeldende rett, innebærer forslaget en skjerping av kommunens plikt til boligsosial planlegging. Departementet mener en slik styrking av kommunens plikter er nødvendig for å nå nasjonale mål om et mer likeverdig tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Departementet foreslår også å presisere at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, og gi eksempler på hva slik bistand kan bestå i. Bakgrunnen for departementets forslag er å synliggjøre den direkte plikten kommunene har overfor vanskeligstilte på boligmarkedet, og vise konkret hva boligsosial bistand kan være. Formålet er at det skal bli lettere både for kommunen og de som er vanskeligstilt på boligmarkedet å vite hva boligsosial bistand innebærer.

Departementet foreslår videre regler knyttet til saksbehandling, klage og tilsyn. Formålet med bestemmelsene er å sikre god saksbehandling og styrke rettssikkerheten for den enkelte.

Tilsyn er nærmere omtalt i pkt. 9. En mer utfyllende omtale av hele lovforslaget er inntatt i høringsnotatets pkt. 10.

9 Tilsyn

9.1 Innledning

Fylkesmannen²⁸ har i en del lover kompetanse til å føre tilsyn med at kommunene etterlever lovpålagte krav. Tilsyn skal bidra til regeletterlevelse og kan bidra til å ivareta individers rettssikkerhet. Tilsyn vil gi staten en mulighet til å følge opp at kommunene gjør de pliktene de blir pålagt. Samtidig representerer tilsyn et inngrep i kommunenes selvstyre. Det må derfor begrunnes særskilt dersom det er aktuelt å innføre nye hjemler for statlig tilsyn med kommuner eller å utvide allerede eksisterende tilsynsordninger, jf. veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

9.2 Gjeldende rett

Det følger av lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv. (helsetilsynsloven) § 3 tredje ledd at fylkesmannen er tillagt myndighet til å føre tilsyn med helse- og omsorgstjenesten.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3 første ledd at fylkesmannen blant annet skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene i lovens kapittel 3, herunder

²⁸ Fra 1. januar 2021 skal fylkesmennene ha tittelen statsforvalter.

medvirkningsplikten etter lovens § 3-7. Det er derimot ikke hjemmel for å føre tilsyn med kommunenes medvirkningsansvar etter sosialtjenesteloven § 15.

For at statlige tilsynsmyndigheter skal kunne føre tilsyn med kommuners etterlevelse av lovpålagte plikter, må den enkelte særlov gi hjemmel for tilsyn. Tilsynsbestemmelsen skal konkretisere hvilke bestemmelser eller deler av loven tilsynsmyndigheten kan føre tilsyn med.

Kommuneloven kapittel 30 gir regler om statlig tilsyn med kommunesektoren. Det følger av disse reglene at fylkesmannen eller annet statlig tilsynsorgan bare kan føre tilsyn med plikter pålagt i eller i medhold av lov (lovlighetstilsyn), og at det bare kan føres tilsyn der dette er særskilt bestemt i den aktuelle loven. At det er lovlighetstilsyn betyr at tilsynsmyndigheten i forbindelse med tilsyn ikke skal vurdere kommunens skjønnsutøvelse. Der det er gitt slik tilsynshjemmel skal tilsynet følge de prosessuelle reglene i kommuneloven kapittel 30.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Vurdering av behov for tilsyn

9.3.1.1 Krav til risiko- og vesentlighetsvurdering og kost-nyttevurdering

En vurdering av om statlig tilsyn skal innføres, skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og Innst. 369 L (2017–2018).

Risikovurderingen skal knyttes til sannsynligheten for at loven brytes og hvilke konsekvenser dette vil få. Hva som vil være konsekvensen av brudd på loven, vil ofte følge av formålet med loven. En kost- og nytteanalyse skal tilstrebe å få frem hva som ville ha skjedd, dersom det ikke hadde vært tilsyn på det aktuelle området. Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på kostnader og hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet.

9.3.1.2 Vurdering av risiko for manglende oppfyllelse av loven

Mulighet til å skaffe eller beholde en egnet bolig er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Dersom det er barn i husstanden, vil dette også ha stor betydning for barnas oppvekstvilkår. Som nevnt i innledningen, utgjør barn og unge en forholdsvis stor gruppe av de som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Anslag fra SSB, viser at så mange som 72 pst. av alle vanskeligstilte på boligmarkedet lever i familier med barn. Fra 2015 til 2019 økte antallet personer i vanskeligstilte barnefamilier på boligmarkedet med 13,6 pst., fra 113 615 til 129 111. I en Sintef-rapport fra 2013, om samarbeid på pasientnivå mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester innenfor psykisk helse og rusfeltet, fremgår at sju prosent av pasientene i psykisk helsevern er utskrivningsklare og venter på et kommunalt tilbud. Tilsvarende andel i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) er beregnet til én prosent. Årsaken til at pasientene ikke er utskrevet er stort sett at de

mangler et kommunalt boligtilbud.²⁹ Rapporten peker også på at når samarbeidet mellom de ulike tjenestenivåene ikke eksisterer eller fungerer dårlig, «handler det ofte om uavklarte botilbud og at det tar lang tid å få på plass nødvendige tilbud» (side 5). Dette underbygger viktigheten av at kommunen har egnede botilbud for denne gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet. I den sammenheng vises det også til at kommunen må betale for utskrivningsklare pasienter som blir værende innlagt i døgnopphold helseinstitusjon i påvente av kommunalt tilbud, jf. forskrift 18. november 2011 nr. 1115 om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.

Departementet anser derfor at det er viktig at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter på det boligsosiale området. Det gjelder særlig individuell bistand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig, som departementet mener er en svært viktig velferdstjeneste for den enkelte.

Som nevnt i kapittel 7, viser evalueringer at det er variasjon i kommunenes boligsosiale arbeid. Noen kommuner fatter for eksempel ikke vedtak ved vurdering av om en bruker skal få kommunal bolig. Etter departementets vurdering er det grunn til å tro at en ny lov om kommunens ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet vil bidra til å sikre at flere kommuner gjør et bedre boligsosialt arbeid og prioriterer feltet høyere. Samtidig vil ikke lovforslaget i seg selv bidra til mer kunnskap og kompetanse om boligsosialt arbeid. Situasjonen i dag viser at det er ulik vilje til å prioritere boligsosialt arbeid i de ulike kommunene. Dette underbygges også i NIBR-rapporten fra 2019³⁰, hvor det blant annet trekkes frem at

«Kommunene er på ulike stadier i utvikling av [det boligsosiale] feltet. Mange kommuner har fremdeles en vei å gå før det boligsosiale arbeidet blir en del av kommunens faste struktur og tilbud.» (side 111)

Etter departementets vurdering er det etter dette ikke ubetydelig risiko for at loven brytes – særlig i de første årene etter et eventuelt lovvedtak.

9.3.1.3 Vurdering av konsekvenser av manglende lovoppfyllelse

Som fremhevet i flere sammenhenger, er en stabil bosituasjon grunnleggende, og i mange tilfeller en forutsetning, for at enkelte helse- og omsorgstjenester og andre hjelpetiltak skal ha tilstrekkelig effekt. Dårlige boforhold, eller å være bostedsløs, har negative konsekvenser både for den enkelte og for samfunnet. Det blir vanskeligere å ta imot og ha nytte av helse-, omsorgs- og velferdstjenester, ta utdanning og delta i arbeidslivet. En utrygg bosituasjon vil også vanskeliggjøre integrering, og veien til kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker kan bli kortere. For barn og unge vil en utrygg bosituasjon kunne påvirke oppvekstvilkårene på en negativ måte. Konsekvensene av at kommunen ikke følger opp det lovpålagte ansvaret med å gi tilpasset individuell bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, kan derfor være svært alvorlige. Vanskeligstilte på

²⁹ Sintef-rapport: Solveig Osborg Ose og Rune Slettbakk, *Unødvendige innleggelse, utskrivningsklare pasienter og samarbeid rundt enkeltpasienter – omfang og kjennetegn ved pasientene*, 24. oktober 2013. (side 4)

³⁰NIBR-rapport 2019:9, Evelyn Dyb, *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?*

boligmarkedet er en sårbar gruppe som kan ha vanskeligheter med å følge opp overfor kommunen og oppleve at de ikke har stor gjennomslagskraft overfor kommunen. I tillegg viser noen rapporter at det kan få vesentlige, positive konsekvenser på andre livsområder for brukerne hvis det drives et godt boligsosialt arbeid.

Forut for det landsomfattende tilsynet i 2017-2018 utarbeidet Helsetilsynet en risikovurdering av tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse.³¹ Manglende tilpasset bolig ble sammen med to andre områder rangert som mest risikoutsatt. I den endelige tilsynsrapporten påpekte Helsetilsynet at det var en utfordring at det ikke kunne føres tilsyn med medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15. Helsetilsynet ba Arbeids- og sosialdepartementet om å vurdere å utvide tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven.³²

Etter departementets vurdering underbygger Helsetilsynets rapport at det er uheldig at det ikke er hjemmel for å føre tilsyn med en bestemmelse som har så stor betydning for brukerne. Sammenholdt med risikovurderingen, hvor bolig var rangert som den tredje største risikofaktoren, viser dette at manglende oppfyllelse fra kommunens side vil ha betydelige negative konsekvenser.

9.3.2 Andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

Også andre kontrollmekanismer skal inngå i vurderingen av om det er behov for tilsynshjemmel.³³ Om det finnes andre kontrollmekanismer, og hvor sterke disse i tilfelle er, kan tilsi at det er mindre behov for tilsyn på et område. Andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn kan være økt krav til rapportering fra kommune til stat, klagebehandling, kommunenes egenkontroll etter kommuneloven kapittel 22 flg., politisk kontroll, interesseforeninger og andre pressgrupper, media, mv. Departementet redegjør her for de kontrollmekanismene som har størst betydning på dette feltet.

9.3.2.1 Egenkontroll

En velfungerende egenkontroll er viktig både for å sikre tilliten innbyggerne har til kommunen, og for å sikre effektiv og riktig ressursbruk i kommunen. Kommuneloven har regler om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll.

Kontrollutvalget velges av kommunestyret, og er således et folkevalgt kontrollorgan.

Virksomheten til kontrollutvalget er regulert i kommuneloven kapittel 23.

Kontrollutvalget har som oppgave å sikre at den kommunale virksomheten skjer i tråd med gjeldende lover og regler, kommunens egne planer og vedtak, samtidig som fokus settes på kvalitet og effektivitet i myndighetsutøvelsen og produksjonen av velferd for kommunens innbyggere. Kontrollutvalget kan ta opp ethvert spørsmål ved kommunens

³¹ Risikovurdering av tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse. Rapport fra Helsetilsynet 3/2016.

³² Rapport fra Statens helsetilsyn 6/2019, *Det heng dårleg saman*, side 37.

³³ Se KMDs veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner side 31, samt Difis ”Risikobasert kost-nyttevurdering av statlig tilsyn med kommunesektoren” som finnes som en egen veileder (Statskonsult 2004).

eller fylkeskommunens virksomhet som er knyttet til utvalgets kontrollansvar. Kontrollutvalget har ikke adgang til å føre kontroll med kommunestyret eller fylkestinget eller politiske prioriteringer som er foretatt av folkevalgt organ. Kontrollutvalget kan likevel uttale seg hvis kommunestyret eller fylkestinget eller annet folkevalgt organ er i ferd med å treffe eller har truffet et ulovlig vedtak.

En del av egenkontrollen består i at kommunen skal ha et internkontrollsystem.

Kommuneloven § 25-1 inneholder en ny og mer omfattende bestemmelse om kommunens internkontroll.³⁴ Bestemmelsen trer i kraft 1. januar 2021. I kravet til internkontroll legges det vekt på at det skal være en systematisk internkontroll for hele kommunens administrasjon, som er tilpasset den enkelte virksomhet/sector, og hvor det skal gjøres en risikovurdering av behovet for internkontroll. Videre er det blant annet krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer og at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp. Kommuneloven har i tillegg regler om egenkontroll som skal gjennomføres i regi av den folkevalgte delen av kommunen, som krav om revisjon og kontrollutvalg.

Den nye bestemmelsen fastslår både at kommunen skal ha internkontroll og at det er kommunedirektøren som har ansvaret for internkontrollen. Kommunedirektøren kan delegerer utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet til andre i administrasjonen, som for eksempel leder av ulike tjenesteområder i kommunen. Ved slik delegering vil kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for oppgaven og oppfyllelse av lovens krav.

Internkontrollen skal være med administrasjonens virksomhet. Internkontrollen gjelder ikke de folkevalgte eller folkevalgte organer, men kun den administrative delen av kommunen. Internkontrollen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Alle deler av administrasjonen er inkludert. Det vil si både ulike sektorer som opplæring, barnevern og så videre, og den sentrale administrasjonen

Ett av målene med ny internkontrollbestemmelse er å styrke internkontrollen i kommunene.

God egenkontroll, herunder internkontroll i kommunen, kan redusere behovet for statlig styring og kontroll. Det finnes likevel en rekke tilsynshjemler på ulike områder. God egenkontroll står derfor ikke i direkte motsetning til det å ha tilsynsordning. God egenkontroll tilsier imidlertid at tilsynsmyndigheten bør være tilbakeholden med tilsyn, og i stedet konsentrere tilsyn hos de kommunene som har dårligere egenkontroll på området. Det er også i tråd med anbefalingen i departementets veileder, punkt 7.6.

Departementet viser i den sammenheng også til en rapport fra Digitaliseringsdirektoratet, som har gjennomført en undersøkelse om statlig tilsyn.³⁵ Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetene og kommunene stort sett opplever at tilsyn er nyttige og bidrar til

³⁴ For tjenester omfattet av helse- og omsorgstjenesteloven følger internkontrollplikten av lovens § 3-1 tredje ledd, jf. forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

³⁵ Difi-rapport 2016:05: *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter.*

læring og bedre kommunale tjenester. Sammenlignet med tidligere undersøkelser viser denne undersøkelsen at kommunene er mer positive til statlig tilsyn nå enn før. Tilsyn innebærer etter Digitaliseringsdirektoratets vurdering heller ingen urimelig belastning på kommunene i form av tidsbruk.

9.3.2.2 Klageadgang

Lovforslaget innebærer tydeligere regler om at en avgjørelse om å gi (eller ikke gi) individuelt tilpasset bistand, er et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen. Ved at fylkesmannen er klageinstans, vil det være et statlig organ som kan overprøve kommunens vurdering. Klageadgang med statlig overprøvingsorgan er i utgangspunktet en god rettssikkerhetsgaranti. Departementet anser at en slik individuell klageadgang reduserer behovet for en tilsynsordning. Samtidig er målgruppen personer som kan ha vanskeligheter med å bruke klagemuligheten. Det kan tilsi at det er behov for tilsynsordning i tillegg til klageadgang på enkeltvedtak. Det samme gjelder dersom kommunen ikke fatter vedtak slik de vil være forpliktet til etter lovforslaget § 5. Da vil det ikke være mulig å klage på (den manglende) bistanden.

9.3.3 Departementet foreslår tilsynshjemmel

Etter en samlet vurdering mener departementet at risikovurderingen tilsier at det er behov for å innføre en tilsynshjemmel. Dette vil dels være en videreføring av gjeldende rett (etter helse- og omsorgstjenesteloven), dels en utvidelse av tilsynshjemmelen (sammenlignet med sosialtjenesteloven). Samtidig som departementet tilrår å innføre tilsynshjemmel, har departementet vært i tvil om tilsyn er det mest egnede og et nødvendig virkemiddel for å oppnå lovens formål. Departementet ber derfor særskilt om at høringsinstansene uttaler seg om dette.

9.4 Innholdet i tilsynet

Det statlige tilsynet skal føres i tråd med de generelle tilsynsreglene i kommuneloven kapittel 30. Dette innebærer blant annet at tilsynet er avgrenset til et lovlighetstilsyn. Tilsyn er dermed en kontroll med at kommunen utfører sine plikter i henhold til bestemmelsene som angis i lovforslaget § 8.

9.4.1 Tilsyn med kommunens plikt til å gi individuell bistand

Av hensyn til det kommunale selvstyret, er departementet opptatt av at det ikke gis videre adgang til å føre tilsyn enn det som er strengt nødvendig ut fra risikovurderingen. Departementet mener at det er bestemmelsen om individuell bistand som har størst direkte betydning for den enkelte. Samtidig legger departementet til grunn at kommunens oppfyllelse av plikten til å ha oversikt over boligbehovet og planlegge i henhold til dette (lovforslaget § 4 annet ledd), vil ha stor betydning for om kommunen klarer å oppfylle pliktene i lovforslagets § 5 (plikt til å gi individuelt tilpasset bistand). Det at kommunen etterlever det ansvaret de har etter forslaget § 4 annet ledd, om å jobbe systematisk for å kartlegge og følge opp boligbehovet i kommunen, er svært viktig for at kommunen skal kunne gi individuelt tilpasset bistand etter forslaget § 5. Departementet viser til pkt. 7.1,

hvor det fremgår at forankring og eierskap er en forutsetning for å kunne jobbe godt og helhetlig innenfor boligsosialt arbeid. Samtidig mener departementet at det av hensyn til kommunens selvstyre, kan være uheldig å gi adgang til å føre tilsyn med enkeltelementer i kommunenes planlegging. På denne bakgrunn foreslår departementet å avgrense tilsynshjemmelen til lovforslagets § 5. Departementet presiserer at § 5 inneholder stor grad av fritt skjønn til kommunene. Tilsynet kan ikke overprøve det frie skjønnet, men kun kontrollere at kommunen gir bistand som er innenfor lovens krav.

9.4.2 Risikobaserte tilsyn

Etter lovforslaget «kan» Fylkesmannen føre tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal vurdere omfanget og hyppigheten av tilsyn ut fra en helhetlig vurdering av risikoen for avvik i den enkelte kommune, altså risikobaserte tilsyn. Eventuelle varsel om mulige brudd på pliktene, klagesaker og kommunens egenkontroll er forhold som kan gi et utgangspunkt for Fylkesmannen for å vurdere om det er behov for tilsyn.

Departementet viser i den sammenheng til en rapport, som viser til noen forhold som kan gjøre den samlede kontrollvirksomheten mer effektiv og i større grad bidra til læring i kommunene.³⁶ Det gjelder bl.a. økt veiledning, bedre egenkontroll i kommunene og at kommunene kan involveres mer ved å velge ut og formulere tema for tilsyn. Videre vises til en evalueringsrapport om læringstilsyn³⁷ fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Statens helsetilsyn. Evalueringen viser at det er like god eller bedre tjenestekvalitet i kommuner som hadde hatt læringstilsyn, sammenlignet med kommuner som hadde vanlig tilsyn. I konklusjonen fremgår at

«Samla sett tyder funna på at læringstilsyn er ei godt eigna arbeidsform som kan gi gode resultat på tenestyting, samstundes som Fylkesmannen si ressursutnyttinga er betre enn ved vanleg tilsyn.»

(Rapporten side 10)

Departementet legger til grunn at Fylkesmannen innretter tilsynene på en måte som best mulig kan bidra til å sikre formålet med tilsyn; at brukerne får bedre og mer likeverdige tjenester, og at variasjonene mellom kommunene reduseres.

9.5 Hvem som skal føre tilsynet

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med blant annet sosiale tjenester og helsetjenester. Helsetilsynet har selv anmodet om utvidet tilsynshjemmel etter

³⁶ Rapport til KMD fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Agder kommunerevisjon og KS; *Pilotprosjekt – Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll* (2016)

³⁷ Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har i perioden 2012-2014 arrangert læringstilsyn for kommuner i fylket. Læringstilsyn er en pedagogisk arbeidsform der grupper av kommuner gjør egenkontroll på avgrensede felt i helse-, sosial-, og barnevernstjenesten, samtidig som Fylkesmannen gjør systemrevisjon (vanlig tilsyn) på samme tema i nabokommuner.

sosialtjenesteloven, slik at de kan føre tilsyn også med kommunens ansvar for å medvirke til å skaffe boliger (se pkt. 9.3.1.3).

Departementet mener på denne bakgrunn at Statens helsetilsyn bør ha det overordnede faglige ansvaret for tilsyn etter lovforslaget.

Departementet mener videre at det på regionalt nivå bør være fylkesmannen som skal være tilsynsinstans.

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene fylkesmannen fører tilsyn med oppfyllelsen av, jf. kommuneloven § 30-4.

9.6 Kostnader ved tilsyn

Tilsyn med at kommunene gir individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet vil i stor grad være en videreføring av det ansvaret som Helsetilsynet og fylkesmannen har med tilsyn etter helse- og omsorgstjenesteloven. Det vil imidlertid være en utvidelse av ansvaret i forhold til sosialtjenesteloven. Etter departementets vurdering vil en utvidelse av adgangen til å føre tilsyn etter forslaget, ikke nødvendigvis føre til at det blir flere tilsyn, men at tilsyn kan treffe bedre på risikoområdene i tjenesten som er av betydning for brukerne.

Departementet legger til grunn at merkostnadene ved tilsyn ikke vil være store, siden bolig normalt kan integreres i øvrig tilsyn på andre tjenesteområder. Kostnadene vil stå i forhold til nyttevirkninger og forbedret måloppnåelse på området, se pkt. 12.

9.7 Oppsummert – departementets vurdering

Departementets vurdering er at det både er egnet og nødvendig med tilsynsmulighet på et så viktig felt som det boligsosiale. Dette er i tråd med tradisjonen innen andre områder av velferdsretten, for eksempel innen helse og omsorg, barnehage og utdanning. I og med at variasjonen mellom kommuner er stor, vil et godt tilsynsapparat sikre at brukerne får bedre og mer likeverdige tjenester, og at variasjonene mellom kommunene reduseres. Dette er spesielt viktig for barnefamilier. Etter en samlet vurdering mener derfor departementet at hensynet til forutsigbarhet og likebehandling av brukerne taler for å innføre hjemmel for tilsyn. Tilsyn vil også gi et godt grunnlag for at fylkesmannen i etterkant kan bistå kommunene med målrettede råd, veiledning og opplysninger.

10 Nærmere om de enkelte delene av departementets forslag

10.1 Lovens formål (§ 1)

10.1.1 Forslag til lovtekst

Formålet med loven er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en bolig som har tilfredsstillende størrelse og standard, og som ligger i et nærmiljø som er bra for den eller de som skal bo der.

10.1.2 Om forslaget

Formålet med en egen lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Ansvar et gjelder både overfor de som ikke har bolig og de som har en uegnet bolig. Departementet foreslår derfor å fremheve dette i en egen formålsbestemmelse. Bestemmelsen har ikke et selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett pålegger plikter. Indirekte har bestemmelsen betydning som retningsgivende ved kommunenes prioriteringer, og som veiledning ved utøvelse av skjønn og ved valg av tolkningsalternativer.

Bestemmelsen definerer indirekte begrepet «egnet bolig». Når det gjelder momentene «tilfredsstillende størrelse» og «nærmiljø» vil det blant annet være relevant om personen har hjemmeboende barn, jf. også at det skal tas hensyn til mulighetene både for familieliv og privatliv. Når det gjelder «standard»-momentet, vil det blant annet være relevant å trekke inn om personen trenger særskilte tilpasninger i boligen. Boligen bør understøtte mulighetene for å beholde eller skaffe arbeid, delta i aktiviteter og holde ved like sosiale relasjoner.

10.2 Virkeområde (§ 2)

10.2.1 Forslag til lovtekst

Loven gjelder for alle som oppholder seg i riket.

Følgende personer omfattes likevel ikke av loven:

- a) personer som ikke har lovlig opphold i riket.
- b) personer som har søkt om beskyttelse, og som har eller kan få statlig innkvartering.
- c) personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, med mindre annet følger av avtale Norge har inngått med personens hjemland, eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner.

En person som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har bare rett til tjenester i denne kommunen, med mindre det er avtalt med en annen kommune at personen skal flytte dit.

10.2.2 Om forslaget

Første ledd gir uttrykk for hovedregelen om at loven gjelder for alle som oppholder seg i riket. Det innebærer at det ikke er krav om å være norsk statsborger, eller at oppholdet har en viss varighet eller har sammenheng med arbeid eller utdanning i Norge.

Annet ledd angir de persongruppene som ikke har rett til bistand etter loven til tross for at de oppholder seg i riket. Avgrensningen samsvarer stort sett med persongruppene som defineres i forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.

For det første foreslår departementet (bokstav a) at loven ikke skal gjelde for personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Dette vil typisk være personer som har fått endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse, og personer som har fått en tillatelse tilbakekalt.

Etter utlendingsloven § 95 skal en utlending som søker beskyttelse gis tilbud om innkvartering. En utlending som har fått avslag på søknad om beskyttelse, kan gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise. Departementet foreslår derfor (bokstav b) at personer som har søkt om beskyttelse, og som er innkvartert (eller kan få) statlig innkvartering, ikke skal omfattes av loven.

For det tredje foreslår departementet (bokstav c) at loven ikke skal gjelde personer som ikke er norske statsborgere og ikke har bopel i riket. Unntaket tar sikte på personer som oppholder seg lovlig i Norge, men som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i Norge. Eksempler på dette er personer som er innvilget opphold for et bestemt formål og av begrenset varighet. Gruppen omtalt i bokstav c omfattes likevel av loven dersom dette følger av avtale Norge har inngått med personens hjemland eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner. EØS-avtalen og Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester er særlig aktuelle:

EØS-borgere kan fritt oppholde seg i Norge i tre måneder, eller i seks måneder hvis personen er arbeidssøker. I denne perioden har personen ikke rett til bistand. En EØS-borger som skal oppholde seg utover denne første perioden har rett til bistand etter loven, dersom vedkommende på dette tidspunkt anses å ha bopel i Norge.

I artikkel 7 i Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester heter det at en nordisk statsborger ikke kan sendes hjem på grunn av at personen har behov for sosialhjelp hvis hans eller hennes familieforhold, tilknytning til bosettingslandet eller omstendighetene for øvrig taler for at han eller hun bør få bli i landet, og ikke i noe tilfelle om vedkommende minst i de siste tre årene har hatt lovlig bopel i landet. Retten til individuelt tilpasset bistand må avgjøres på grunnlag av en slik vurdering.

Departementet foreslår å presisere i tredje ledd at personer som mottar integreringstilskudd bare har rett til bistand i den aktuelle kommunen. Hvis en person flytter til en annen kommune, har vedkommende rett til bistand der, dersom flyttingen er

avtalt mellom de to kommunene. Integreringstilskudd skal blant annet dekke utgifter til bosetting av flyktninger, og en flyktning som velger å flytte vil da ikke har rett til bistand til å dekke sitt boligbehov i tilflyttingskommunen med mindre flytting er avtalt mellom kommunene. Tilflyttingskommunen kan ikke nekte flyktningen å flytte, men kan avslå anmodning om bistand alene med henvisning til bosettingskommunens ansvar.

10.3 Definisjoner (§ 3)

10.3.1 Forslag til lovtekst

I denne loven menes med: «vanskeligstilte på boligmarkedet»: personer som av økonomiske, sosiale, eller helse- og omsorgsmessige årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig som nevnt i § 1.

10.3.2 Om forslaget

Departementet foreslår at loven definerer begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet». Siden det kun er vanskeligstilte på boligmarkedet som kan få bistand etter loven, er det etter departementets vurdering viktig at begrepet defineres på en tydelig måte. Det er behovet for bistand til boligsituasjonen som er det sentrale, ikke årsaken til det. Om problemene kan anses selvforskyldt eller ikke, har ikke betydning for retten til å motta bistand etter loven. I vurderingen av om en person er vanskeligstilt på boligmarkedet skal kommunen ta hensyn til helsemessige og sosiale behov, muligheter for privatliv, familieliv, å beholde eller skaffe arbeid, og å delta i aktiviteter.

10.4 Kommunens organisatoriske ansvar (§ 4)

10.4.1 Forslag til lovtekst

Kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. Kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. En drøfting av kommunens boligsosiale arbeid bør inngå i strategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

10.4.2 Om forslaget

Lovforslagets § 4 regulerer kommunens oppgaver knyttet til organisering og planlegging for å sikre at kommunen oppfyller sitt ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Bestemmelsen presiserer (tydeliggjør) det organisatoriske ansvaret som følger av medvirkningsplikten i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, og utvider (skjerper) det planleggingsansvaret som følger av folkehelseloven og plan- og bygningsloven § 11-1.

I bestemmelsens første ledd første punktum foreslår departementet å presisere (tydeliggjøre) at kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. På det boligsosiale feltet følger dette allerede av medvirkningsansvaret, men det kan ikke leses direkte ut av sosialtjeneste- eller helse- og omsorgstjenesteloven. Det følger også av kommunelovens system, ved at kommunedirektøren skal sikre at det skjer samarbeid på tvers av sektorer, dersom dette er nødvendig for å oppfylle kommunale plikter pålagt i lov eller forskrift.

I første ledd annet punktum foreslår departementet å presisere (tydeliggjøre) at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet. På det boligsosiale feltet følger dette allerede av medvirkningsansvaret, men det kan ikke leses ut av bestemmelsene i sosialtjeneste- eller helse- og omsorgstjenesteloven. Det kan for eksempel være samarbeid med spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen for å klarlegge boligbehov ved henholdsvis utskrivning fra sykehus eller løslatelse fra fengsel. Husbanken er også en sentral offentlig samarbeidsaktør for kommunene i det boligsosiale arbeidet.

Selv om det ikke fremgår av lovforslaget, fremhever departementet at interesseorganisasjoner og andre private aktører som er engasjert i sosialt arbeid, i mange tilfeller kan være egnede samarbeidsaktører for kommunen.

I bestemmelsens annet ledd første og annet punktum utvides kommunens ansvar, ved at de skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi.

Med tilpassede boliger mener departementet boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker, jf. det som i dag er helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Det er opp til hver enkelt kommune å ha eller utarbeide system som gjør det mulig å ha en slik oversikt. Kommuner som ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å utarbeide egne oversikter, kan ha god hjelp av å bruke andre systemer, for eksempel Boligsosial monitor, som er utarbeidet av Husbanken.

Etter plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunen utarbeide kommunal planstrategi minst én gang i hver valgperiode og vedta den senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Boligbehovet knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet fremgår i dag ikke av oppstillingen av temaer som bør inngå i kommunal planstrategi, men skal gjøre det etter forslaget til § 4 annet ledd. Den kommunale planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens boligsosiale arbeid knyttet til det aktuelle boligbehovet i kommunen. Lovforslaget § 4 annet ledd annet og tredje punktum utdypet plan- og bygningsloven ved

å sette krav om at en oversikt over kommunens behov på det boligsosiale feltet, jf. § 4 første ledd, skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi.

Etter forslaget § 4 annet ledd fjerde og femte punktum skal kommunen fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum. Departementet peker på at all kommunal sektorplanlegging bør være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, eventuelt som kommunedelplanlegging på grunnlag av samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel vil være en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer og prioriteringer og kommunens samlede utvikling.

Forslaget innebærer at det boligsosiale arbeidet i kommunen skal behandles politisk som ledd i de alminnelige plan- og beslutningsprosessene i kommunen. Kommunens boligsosiale arbeid (overordnede mål og strategier) skal være et svar på de utfordringene som fremkommer av oversikten etter § 4 første ledd. Mål og strategier skal inngå i kommuneplanen etter plan- og bygningsloven. Lovforslaget skal sikre politisk forankring av det boligsosiale arbeidet og sikre at det boligsosiale arbeidet ligger over sektornivå.

Forslagets annet ledd bygger på tilsvarende bestemmelser i folkehelseloven §§ 5 og 6.

10.5 Kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet (§ 5)

10.5.1 Forslag til lovtekst

Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Slik bistand kan blant annet gå ut på

- a) å gi råd og veiledning, for eksempel om økonomi
- b) å gi bistand til å søke aktuelle støtte-, låne- og tilskuddsordninger
- c) å gi bistand til å finne aktuelle boliger og praktisk bistand i den konkrete kjøps- eller leieprosessen
- d) å gi bistand til å beholde bolig og forebygge utkastelse
- e) å gi bistand til å tilpasse bolig til individuelle helse- og omsorgsmessige og sosiale behov
- f) å gi bistand til å søke andre relevante kommunale tjenester
- g) å tildele lån, tilskudd eller annen økonomisk støtte
- h) å tildele kommunalt disponert utleiebolig
- i) å inngå avtale om leie til eie eller gi bistand til å inngå slik avtale med annen aktør
- j) å gi annen egnet bistand

Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Kommunen skal i samarbeid med den enkelte tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov.

10.5.2 Om forslaget

Departementet foreslår en bestemmelse som presiserer de individuelle bistandsoppgavene som følger av medvirkningsplikten i sosialtjenesteloven § 15, plikten til råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 og medvirkningsplikten i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

Departementet foreslår en lovtekst som presiserer (tydeliggjør) at kommunen skal gi direkte bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, og som gir eksempler på hva slik bistand kan bestå i. Opplistingen i lovforslaget skal ikke være en uttømmende liste over hva kommunen kan og skal bistå med på det boligsosiale feltet. Noen av eksemplene er også delvis overlappende.

Forslaget er ikke ment å utvide (skjerpe) kommunens plikter til å gi individuell bistand.

Første ledd fastsetter prinsippet om at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand.

Annet ledd sier hva bistanden *kan* gå ut på:

Råd og veiledning (bokstav a) kan dreie seg om rådgivning knyttet til alle sider av det å skaffe bolig. Det kan være råd og veiledning om praktiske, økonomiske og juridiske aspekter ved budgivning, kontraktsinngåelse og låneopptak. Det kan også være aktuelt å gi økonomisk rådgivning med sikte på å avklare hvilken lånebelastning personen kan tåle og hvilken boligstandard som er realistisk. Det kan også være råd og veiledning knyttet til det å mestre boforholdet.

Bistand til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger (bokstav b) kan dreie seg om bistand til å søke lån i ordinære finansinstitusjoner, men også om bistand til å finne fram til – og søke – aktuelle offentlige ordninger.

For noen kan det være aktuelt med bistand til å finne boliger på det ordinære boligmarkedet, og til å søke om lån, gå på visning, legge inn bud og inngå kjøpekontrakt (bokstav c).

Noen har bolig, men står i fare for å miste denne. Det kan være på grunn av manglende betaling av avdrag på lån eller husleie. Det kan også være på grunn av andre forhold knyttet til bosituasjonen, for eksempel brudd på husordensregler, som gjør at boligen står i fare for å bli tvangssolgt eller at leieavtalen blir avsluttet. I slike tilfeller kan kommunens bistand gå ut på å forebygge at personen eller husstanden mister boligen (bokstav d).

At man mestrer å bo er sentralt for muligheten til å beholde eller skaffe bolig. Noen trenger spesielle tilpasninger i boligen eller særlige hjelpe- og vernetiltak, typisk grunnet alder, funksjonsnedsettelse eller andre helse- og omsorgsmessige forhold. Kommunen skal etter forslagets bokstav e gi slik bistand. Samarbeidsplikten med den kommunale helse- og omsorgstjenesten er sentral, jf. forslagets § 4 første ledd.

For å mestre å bo er noen også avhengig av andre kommunale tjenester, typisk tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Etter forslaget (bokstav f) skal kommunen identifisere slike behov og bistå den vanskeligstilte med å søke slike.

Det å innvilge lån, tilskudd eller annen økonomisk støtte som kommunen selv forvalter, og som den vanskeligstilte på boligmarkedet oppfyller vilkårene for å motta, er også en del av den boligsosiale bistanden (bokstav g). Det kan for eksempel være dekning av boligutgifter i form av kommunal bostøtte eller kommunale tilskudd med hjemmel i bostøtteloven kapittel II (tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig).

Dersom kommunen disponerer utleieboliger, kan tilbud om leie av en slik være aktuelt (bokstav h). Dette punktet skiller seg litt fra de øvrige i oppregningen, ettersom det innebærer et konkret tilbud fra kommunen om bolig. I en del tilfeller kan dette være den beste måten å løse det aktuelle boligbehovet.

Kommunen må etter forslaget bokstav i vurdere om «leie til eie» er aktuelt for den vanskeligstilte. Leie til eie er et virkemiddel som blant annet legger til rette for at husstander som er i målgruppen for startlånordningen, men som ikke oppfyller kravene til betjeningsevne i dag, kan sikres en stabil bolig og mulighet for å kjøpe boligen på sikt.

Også annen bistand, for eksempel gjennom prosjekter som kommunen selv har initiert, kan være egnet for å oppfylle plikten til å gi individuelt tilpasset bistand (bokstav j).

I tredje ledd foreslår departementet å presisere at det er opp til kommunens skjønn å vurdere innholdet i bistanden som skal gis, men at kommunen i samarbeid med den enkelte skal tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov. Dette inkluderer blant annet brukermedvirkning på individnivå, jf. pkt. 7.1. Det er viktig at kommunen i denne sammenheng ser og vurderer den enkeltes *helhetlige* behov (knyttet til for eksempel helse, rus og arbeid) i sammenheng med boligsituasjonen.

10.6 Saksbehandlingen (§ 6)

10.6.1 Forslag til lovtekst

Når noen ved søknad eller på annen måte ber om bistand fra kommunen, skal kommunen ta stilling til om personen er vanskeligstilt på boligmarkedet, og til hva slags bistand den vanskeligstilte i tilfelle skal få, jf. § 5 annet og tredje ledd.

Avgjørelse om å gi bistand eller ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Hvis kommunen fatter vedtak om individuelt tilpasset bistand etter § 5 skal hovedinnholdet i bistanden angis i vedtaket. Kommunen kan ikke endre bistanden til ugunst for den vedtaket retter seg mot, uten å fatte nytt vedtak.

10.6.2 Om forslaget

Det er i dag ikke direkte krav om at kommunen fatter vedtak etter medvirkningsplikten i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Forvaltningsloven krever imidlertid at kommunen fatter et enkeltvedtak hvis avgjørelsen «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Dette betyr antagelig at noen kommuner

unnlater å fatte vedtak i en del tilfeller de etter forvaltningsloven skulle gjort det, se også punkt 7.2 og 7.3.

Departementet foreslår derfor å presisere (klargjøre) i den nye loven at kommunen skal fatte enkeltvedtak når den avgjør om en person som søker/ber om bistand, oppfyller vilkårene for å få individuell bistand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig.

Departementet foreslår å presisere (klargjøre) at også avslag på anmodning om individuell bistand, er et enkeltvedtak.

Departementet foreslår videre å lovfeste at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket når kommunen fatter vedtak om bistand. Dette er en utvidelse av gjeldende rett. Formålet er å sikre god saksbehandling, og at brukeren får god informasjon om hvilken hjelp han kan få.

I forslaget presiseres også at kommunen ikke kan endre bistanden til ugunst for den vedtaket retter seg mot, uten å fatte nytt vedtak. Regelen følger allerede av forvaltningsloven § 35, men departementet mener at dette av pedagogiske årsaker bør stå i loven.

10.7 Klage (§ 7)

10.7.1 Forslag til lovtekst

Enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

10.7.2 Om forslaget

At parten har rett til å klage på et enkeltvedtak, følger av forvaltningsloven.

Departementet mener likevel at det av pedagogiske årsaker er nødvendig å presisere i loven at enkeltvedtak om individuell bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. lovforslaget § 5 første ledd, kan påklages. Departementet foreslår at fylkesmannen skal være klageinstans.

Videre foreslår departementet at fylkesmannen skal kunne prøve alle sider av vedtaket. Det betyr at fylkesmannen fullt ut kan prøve lovanvendelsen, bevisbedømmelsen og saksbehandlingen. Når det gjelder prøving av det frie skjønn (hensiktsmessighets-skjønnet), er prøvingsadgangen – i tråd med ulovfestet alminnelig forvaltningsrett – begrenset til om vedtaket er klart urimelig. Det betyr at innholdet i bistanden og valg av tiltak, som er del av kommunens frie skjønn, bare kan prøves når bistanden samlet sett er klart urimelig for den enkelte. I tillegg vil fylkesmannen også kunne prøve om det er tatt utenforliggende hensyn, om vedtaket innebærer en usaklig forskjellsbehandling eller om vedtaket er uforholdsmessig tyngende. Departementet foreslår også at loven presiserer at fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn, jf. også forvaltningsloven § 34

annet ledd tredje punktum. Det vil i praksis si at fylkesmannen skal være noe tilbakeholden med å overprøve kommunens skjønnsutøvelse.

10.8 Tilsyn (§ 8)

10.8.1 Forslag til lovtekst

Fylkesmannen kan føre tilsyn etter reglene i kommuneloven kapittel 30 med at kommunen oppfyller sine plikter etter lovens § 5.

10.8.2 Om forslaget

Fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter § 5. Det innebærer at fylkesmannen kan føre tilsyn med at kommunen gir individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Fylkesmannen skal gjennomføre risikobaserte tilsyn. Tilsynet skal være et lovligheitsilsyn. Tilsyn skal gjennomføres etter reglene i kommuneloven kapittel 30.

11 Forslag til endringer i andre lover

11.1 Sosialtjenesteloven

Departementet foreslår å endre sosialtjenesteloven § 15, slik at bestemmelsen viser til den nye loven.

Det boligsosiale arbeidet har i dag en sentral plass i sosialtjenesten. Departementet viser til at en del av formålet til sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, herunder ved at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig (§ 1).

Samtidig er det et viktig premiss for lovforslaget at det boligsosiale feltet skal bli mindre fragmentert og at det blir tydeligere for kommunen hvilket ansvar de har. Det er også et viktig formål å klargjøre dette for brukere og andre aktører på feltet.

Ved å endre § 15 til en henvisningsbestemmelse til den nye loven, synliggjøres kommunens boligsosiale ansvar. Endringen innebærer at dagens medvirkningsansvar etter sosialtjenesteloven § 15 erstattes av den nye loven om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Ansvaret vil imidlertid fortsatt være plassert i NAV-kontoret, og inngå i det helhetlige sosialfaglige arbeidet.

Departementet viser i den sammenheng til at dette arbeidet er nært knyttet til sosialtjenesteloven § 17 om råd og veiledning, og § 27 om midlertidig bolig.

11.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

Departementet foreslår at helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 oppheves.

Opphevingen er i hovedsak av teknisk karakter, da kommunens ansvar etter dagens § 3-7 i helse- og omsorgstjenesteloven i stedet reguleres i den nye loven om kommunens ansvar

overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Hjemmelen for tilsyn videreføres, jf. lovforslaget § 8.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Innledning

Formålet med de foreslåtte endringene er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bedre og mer likeverdige tjenester på det boligsosiale feltet. Loven skal klargjøre hvilket ansvar kommunene har for samordning, planlegging, oppfølging av den enkelte bruker og saksbehandling.

Kommunenes ressursbruk på boligsosialt arbeid består blant annet i oppfølging av vanskeligstilte i form av rådgivning, økonomisk støtte og bistand til å finne en egnet bolig. Kommunene bruker i tillegg ressurser på saksbehandling, planlegging og annet strategisk arbeid på det boligsosiale feltet. Det er imidlertid variasjon i det boligsosiale arbeidet i kommunene, jf. særlig omtalen i pkt. 7.2 og 7.3. Både Vistas evaluering fra 2017³⁸ og statistikk fra Husbanken, viser at det er variasjon i hvilken grad kommunene benytter seg av Husbankens virkemidler. Statistikk fra SSB viser videre at det er variasjon i dekningsgraden for kommunalt disponerte boliger. Selv om det ikke er en fasit for hvordan kommunene skal arbeide på det boligsosiale feltet, viser disse eksemplene at det er stor variasjon i kommunenes tilbud til de vanskeligstilte på boligmarkedet.

Lovforslaget vil hovedsakelig klargjøre, men til dels også skjerpe kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. Departementet legger til grunn at lovforslaget, i varierende grad, vil medføre behov for økte administrative ressurser kommunene. Konsekvenser, kostnader og gevinster knyttet til lovforslaget er nærmere omtalt i pkt. 12.2 og 12.3.

12.2 Konsekvenser for de ulike aktørene

Lovforslaget vil få konsekvenser for flere aktører. Kommunene skal gjennomføre endringene i praksis, mens de statlige aktørene har ansvar for tilrettelegging. Størst konsekvenser vil forslaget få for kommunenes boligsosiale arbeid og for den enkelte bruker (de vanskeligstilte på boligmarkedet).

12.2.1 Kommunene

Kommunene blir ikke pålagt helt nye typer oppgaver, men deres ansvar klargjøres og kravene til det eksisterende boligsosiale arbeidet i kommunene vil øke. Selv om lovforslaget utvider kommunenes plikter noe, spesielt når det gjelder krav til planlegging (lovforslaget § 4), er det departementets oppfatning at flere kommuner allerede i dag har systemer og arbeider på en måte som (i alle fall langt på vei) oppfyller lovens krav. Det er imidlertid grunn til å tro at større kommuner har rutiner og systemer på plass i større grad

³⁸ Tyra Ekhaugen m. fl. 2017. *Fra bostøtte til programarbeid*: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler. Vista 2017/20.

enn mindre kommuner. Noen kommuner vil derfor trenge å gjøre mindre justeringer i det boligsosiale arbeidet, mens andre må få bedre rutiner og systemer på plass.

12.2.2 Statlige aktører

Fylkesmannen

Fylkesmannen har de senere årene fått i oppgave å samordne den statlige innsatsen for strategien Bolig for velferd (2014-2020) og andre statlige initiativ på velferdsfeltet. Fylkesmannen skal også framover sørge for at staten er godt samordnet slik at bolig og tjenester blir sett i sammenheng. Fylkesmannen har også ansvar for å veilede kommunene til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Lovforslaget medfører at fylkesmannen vil bruke mer ressurser på klagebehandling og tilsyn på det boligsosiale feltet.

Husbanken

En av Husbankens mest sentrale oppgaver er å gi faglig støtte til kommunenes boligsosiale arbeid. Husbanken skal tilby faglig støtte som er til nytte for alle kommuner, uavhengig av størrelse og geografi. Husbanken skal i 2021 utvikle en kompetanseplan som støtter opp om oppgavene i kommunenes boligarbeid. Kompetanseplanen er særlig viktig for å bistå i arbeidet kommunene har med å implementere loven og fortolke hva den innebærer i praksis.

12.2.3 Brukere av kommunens tjenester

KMD har anslått at det var 179 000 vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019. Av disse var ca. 78 000 (44 pst) barn og unge (0-19 år). I perioden 2015 – 2019 har antall vanskeligstilte barn og unge på boligmarkedet økt år for år, men veksten har vært avtakende. Vanskeligstilte på boligmarkedet er målgruppen for loven.

Lovforslaget klargjør den enkeltes rett til å komme til kommunen for å få vurdert sin boligsituasjon og få individuelt tilpasset bistand. Siden kravene til kommunens ansvar er tydeligere definert, er det grunn til å tro at brukerne av tjenestene på det boligsosiale feltet vil få mer likeverdige tjenester uavhengig av hvilken kommune de bor i. Det gjelder blant annet presisering av kravet om å gjøre vedtak og krav til innholdet i vedtaket. Tydeligere krav til kommunenes planlegging og strategier på feltet vil også forbedre brukernes tilbud på et overordnet plan.

12.3 Kostnader og gevinster

Vurderingene av kostnader og gevinster for kommunenes boligsosiale ansvar og arbeid tar utgangspunkt i hva som foreslås endret i lovforslaget i forhold til gjeldende rett.

Dagens ressursbruk på boligsosialt arbeid

Vistas evaluering³⁹ fra 2017 viser at kommunene i gjennomsnitt bruker 4,4 årsverk på boligsosialt arbeid i året. Totalt bruker kommunene anslagsvis 1 300 årsverk på boligsosialt arbeid i året. Målt som andel av totale årsverk i kommunene utgjør dette i gjennomsnitt 0,38 prosent. Anslagene er usikre fordi det boligsosiale arbeidet skjer på flere områder i kommunene.

Endringer i kommunenes ressursbruk

Lovforslaget presiserer i hovedsak kommunenes ansvar etter gjeldende rett. Det er en ønsket effekt av loven at alle kommuner prioriterer feltet minst opp til lovens krav. Økte krav til planlegging og saksbehandling, innebærer at kommunene trolig må bruke noe mer administrative ressurser.

Lovforslaget skal forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til god planlegging. I tillegg kommer kontakten med den enkelte bruker, der det stilles krav til vedtak og til innholdet i vedtaket. Regler om klage og tilsyn er også bestemmelser som vil gi behov for mer ressursinnsats i en del kommuner. De kommunene som allerede gjør et godt boligsosialt arbeid, som i praksis ligger over dagens lovkrav, vil i mindre grad få merkostnader. Selv om noen av kommunene får merarbeid for å oppfylle loven, kan et godt boligsosialt arbeid være effektiv ressursbruk. Kommunen vil også få innsparinger som følge av at Husbanken tilbyr digitale løsninger på saksbehandling av bostøtte og startlån, og veilednings- og analyseverktøy for planlegging av boliger for vanskeligstilte. Parallelt med lovforslaget pågår det samarbeid med kommunesektoren om å utvikle systemer for å søke, tildele og forvalte kommunale utleieboliger.

Nærmere om kostnader og gevinster ved de ulike delene av lovforslaget

Bestemmelser om krav til planlegging (§ 4)

Kravene til *samarbeid og samordning* er i tråd med gjeldende rett og vil ikke gi økte kostnader av betydning for kommunene. En tydeligere lovregulering av samarbeid og samordning ventes å bringe praksis opp til lovkravet i de kommunene som ikke oppfyller lovkravet i dag. Gevinsten er mer effektivt arbeid innad i kommunen på tvers av tjenesteområder, som igjen kan gi et bedre og mer helhetlig tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kravene til *oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger* for vanskeligstilte på boligmarkedet, *drøfting av boligsosialt arbeid i planstrategien* og *fastsetting av overordnede mål og strategier* er dels presisering av det ansvaret kommunene har i dag etter medvirkningsansvaret, dels en skjerping av dagens krav.

³⁹ Tyra Ekhaugen m. fl. 2017. *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*, side 92. Vista 2017/20.

Skjerpingen ligger i at bestemmelsen konkretiserer hvordan kommunen skal planlegge, og at det boligsosiale arbeidet skal være en del av kommuneplanen.

Mange kommuner har god oversikt over de boligsosiale behovene, og har dette som en del av den kommunale planleggingen. For disse kommunene vil lovendringen ikke få vesentlige konsekvenser. For andre kommuner må det påregnes en viss økning i kommunenes ressursbruk for å tilfredsstillende kravene til oversikt og planlegging. Økningen antas å være begrenset, dels fordi kommunene forventes å ha en viss oversikt og tilfredsstillende planlegging, og dels fordi Husbanken vil arbeide med å tilrettelegge statistikk som kommunene har behov for.

Innføring av skjerpede krav til planlegging vil gi gevinster på sikt, ved at det virker forebyggende at kommunen kommer tidlig inn i arbeidet, og kan planlegge for de boligsosiale utfordringene kommunen står overfor. Mange kommuner har utarbeidet egne systemer med indikatorer som er sentrale for å forutse utviklingen i antall vanskeligstilte og behovet for boliger til denne gruppen.

Bestemmelser om bistand til den enkelte og saksbehandling (§§ 5 og 6)

Paragraf 5 konkretiserer kommunenes plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Bestemmelsen gir ikke nye rettigheter for vanskeligstilte på boligmarkedet, men presiserer at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand og at dette skal skje i samarbeid med den enkelte og i henhold til den enkeltes behov. Paragraf 6 stiller krav til saksbehandlingen i form av krav om vedtak og at hovedinnholdet i vedtaket skal angis. Det følger allerede av forvaltningsloven når det skal fattes vedtak og krav til saksbehandlingen. Forslag om at hovedinnholdet i bistanden skal angis, er imidlertid en utvidelse av kravene etter forvaltningsloven.

En del kommuner må bruke mer administrative ressurser på boligsosialt arbeid, gjennom ulike typer bistand og utforming av vedtak. De kommunene som ikke følger opp tilstrekkelig i dag, vil få økte kostnader, og noen kommuner må etablere bedre systemer og rutiner. Gevinsten er at brukere i en del kommuner får bedre bistand og et bedre botilbud. Flere vanskeligstilte får et godt tjenestetilbud, med potensielt store positive konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Tidligere innsats fra kommunen kan gi mindre behov for omfattende innsats senere, også på andre tjenesteområder. Økt bruk av vedtak kan gjøre det enklere for kommunen å drive strategisk og kostnadseffektivt boligsosialt arbeid.

Klagebehandling (§ 7)

Paragraf 7 sier at enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen. Bestemmelsen forventes å gi økte kostnader for fylkesmannen og kommunen ved å tilrettelegge og behandle flere klager, siden klargjøringen av kravene til saksbehandling (og dertil flere vedtak) forventes å gi økning i antall klager. Gevinsten er økt rettssikkerhet for brukerne og at noen brukere får prøvd saken på nytt.

Tilsyn, jf. nedenfor, kan imidlertid på sikt bidra til økt kompetanse i kommunen, slik at kommunene reduserer antall klager og kostnader til klagebehandling.

Tilsyn (§ 8)

Paragraf 8 sier at fylkesmannen kan føre tilsyn etter reglene i kommuneloven kapittel 30 med at kommunen oppfyller sine plikter etter lovens paragraf 5. Bestemmelsen vil gi økte administrative kostnader for fylkesmannen i form av planlegging og gjennomføring av tilsyn. Departementet legger imidlertid til grunn at merkostnadene ved tilsyn er begrenset, da fylkesmannen kan prioritere målrettede tilsyn der risikoen for avvik er størst. De kommunene som får tilsyn, vil få merarbeid ved å tilrettelegge for tilsyn og følge opp tilsynsresultatet. Departementet legger samtidig til grunn at tilsyn vil gi gevinster i form av økt kompetanse i kommunen, mer effektiv ressursbruk, og bedre og mer likeverdige tjenester.

Langsiktige gevinster ved godt boligsosialt arbeid

Bedret planarbeid i kommunene vil kunne bidra til at færre blir vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved å jobbe mer koordinert på tvers av sektorer, og ved å fange opp personer med problemer tidligere, kan kommunene finne løsninger ved hjelp av lavere ressursbruk enn ellers. Noen studier viser også at kommunene kan spare inn utgifter over tid ved å ha et godt boligsosialt arbeid. For eksempel har Asker kommune utarbeidet en modell for det sosiale arbeidet, herunder boligsosialt arbeid, der det er beregnet at et systematisk og langsiktig arbeid kan være lønnsomt for kommunen over tid.⁴⁰ I 2018 og 2019 har det blitt utviklet en modell med tilsvarende tematikk i regi av KS. Denne modellen kalles «Utenfor-regnskapet», og er et verktøy for å vise hvor mye det lønner seg for samfunnet å forebygge utenforskap.

Slike modeller tyder på at godt boligsosialt arbeid kan være både kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt på noe lengre sikt. Gevinstene fra å gå fra en utsatt boligsituasjon til en stabil og bærekraftig situasjon er f. eks. unngåtte samfunnskostnader som økonomisk sosialstønad eller økt produksjon for innbyggere som kommer ut i jobb. Forskning viser at boforhold og nærmiljø kan ha betydning for barn og unges framtidige utdanningsløp, inntekt og yrkesdeltakelse.⁴¹

⁴⁰ Tjenesten retter seg mot innbyggere eller familier med behov for sammensatte og tverrfaglige tjenester. I modellen samarbeider man på tvers av sektorer i kommunen. Som del av dette arbeidet utarbeidet PWC i 2018 en økonomisk modell for beregning av kostnader og gevinster som følge av Asker velferdsrab og hva dette innebærer for den kommunale tjenesteproduksjonen, jf. rapporten: *Følgenotat til videreutviklet effektmodell for Asker velferdsrab*. PriceWaterhouseCoopers 2019. Som del av arbeidet med modellen for Asker velferdsrab skal man søke erfaringer fra modellen fra KS og vurdere likheter og forskjeller. Suksessfaktorene i begge modeller angir grunnlaget for gevinster. Begge modeller er viktige supplementter til kommunene for å ta investeringsbeslutninger som over tid er gunstig for kommunenes budsjetter og for samfunnet.

⁴¹ For eksempel von Simson, Kristine & Umblijs, Janis (2019). *Boforhold og velferd*. Rapport – Institutt for samfunnsforskning. 2019:02.

Nylige innlemminger av statlige tilskudd i rammetilskuddet

Samtidig som kommunene blir pålagt noe mer oppgaver, har de nylig fått tilført midler til boligsosiale tiltak gjennom innlemmede tilskudd. Som en del av kommunereformen ble tilskudd til etablering og tilpasning innlemmet i rammetilskuddet fra 2020. Det omfattet 481,6 mill. kr. Den kommunale delen av boligsosialt kompetansetilskudd, som gikk til kunnskapsutvikling, ble gradvis innlemmet i rammetilskuddet fra i 2018. Det utgjorde 15,5 mill. kr i 2018. Disse bevilgningsendringene dekker ikke direkte de lovendringene omfatter, som i hovedsak vil gi endringer i administrative utgifter, men gir kommunene større handlefrihet i oppgaveløsningen. I tillegg har det skjedd flere forbedringer i den statlige bostøtteordningen, som også avlaster de kommunale budsjettene.

Det forventes at de økonomiske ordningene vil brukes mer aktivt som følge av lovforslaget. Det gjelder for eksempel startlån til personer som har langvarige finansieringsproblemer. Det legges ikke opp til økte bevilgninger i gjeldende låne- og tilskuddsordninger i forbindelse med lovforslaget.

12.4 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

En vellykket implementering av loven innebærer at kommunene får tilgang til det materialet de trenger for å følge opp pliktene som gis i loven. Det gjelder blant annet kravene til planlegging. Kravene til oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, betinger at kommunene har statistikk og annet materiale som er nødvendig for å få denne oversikten.

Kommunene trenger nøkkeldata og styringsinformasjon, og spesielt oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger, i henhold til lovforslagets § 4 annet ledd. Husbanken har utviklet en boligsosial monitor som skal gi kommunene oversikt over deres boligsosiale situasjon.⁴² Den digitale monitoren er åpen for alle og inneholder indikatorer på prioriterte boligsosiale innsatsområder; for barn og unge, bostedsløse, eldre og bolig og for personer med nedsatt funksjonsevne. Monitoren gjør det mulig å sammenligne indikatorer mellom kommuner og med gjennomsnittet for hele landet. Tallene skal danne grunnlag for analyser og tiltak. Monitoren skal bidra til at kommunen kan ta kunnskapsbaserte beslutninger i sitt bolig- og planleggingsarbeid, herunder i implementeringen av loven.

Husbanken skal i større grad innhente og behandle data og gjøre analyser som gir bedre innsikt i utviklingen og sammensetningen av utsatte grupper på boligmarkedet – både lokalt og nasjonalt. Dette omfatter både hva som er utfordringene og hvilke faktorer som gjør at folk blir vanskeligstilte. Kommunene har også behov for mer dokumentasjon av effekter av ulike tiltak. Husbanken skal fortsatt dokumentere verktøy og metoder for godt boligsosialt arbeid, og tilpasse dette i tråd med de nye bestemmelsene. Husbankens kompetanseplan skal bidra til utvikling av metoder og modeller for å løse de mer komplekse problemstillingene, som for eksempel å sikre helhetlige tjenester for dem med sammensatte boligbehov og det å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Husbanken skal

⁴² Lenke til nettsiden: [Boligsosial monitor](#)

utvikle kompetanseplanen i samråd med kommunesektoren, andre statlige virksomheter, utdanningsinstitusjoner og brukerrepresentanter.

Statlige aktører samarbeider på tvers av sektorer for å sikre at det boligsosiale arbeidet er helhetlig og samordnet gjennom strategien *Bolig for velferd*. Regjeringen vil fremover videreføre og forsterke den statlige samordningen. Et viktig tiltak i arbeidet med strategien har vært å samle kunnskap og erfaringer med boligsosialt arbeid på en digital plattform. Dette arbeidet har resultert i etablering av [Veiviseren.no](https://veiviseren.no) i 2016. Veiviseren.no er en digital verktøykasse utviklet for kommunene, men også for ansatte i direktoratene, fylkesmannsembetene, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner. Veiviseren skal bidra til å heve kompetansen hos kommuner og samarbeidspartnere, gjøre offentlig sektor mer transparent, og bidra til en mer lik praksis overfor innbyggerne lokalt. En Difi-rapport om statlig tilsyn med kommune viser at et flertall i kommunene, mener veiledning bidrar mest (i forhold til tilsyn) til å sikre regeletterlevelse.⁴³ En fersk rapport fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, viser også at kommunene mener veiledning (i tillegg til tilsyn) bidrar til bedre regeletterlevelse, god kvalitet i tjenestene og læring i kommunene.⁴⁴ Det underbygger at det er svært viktig å videreutvikle og oppdatere pedagogiske virkemidler, som for eksempel Veiviseren, slik at disse er egnet for å bistå kommunene i å følge opp pliktene i den nye loven.

⁴³ Difi-rapport 2016:05 *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*, side 40-41.

⁴⁴ DFØ-rapport 2020:9, *Statlig tilsyn med kommunene - Kartlegging av omfang, samordning og nytte*, side 39-40.

Lovforslag

Forslag til lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

§ 1 Lovens formål

Formålet med loven er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en bolig som har tilfredsstillende størrelse og standard, og som ligger i et nærmiljø som er bra for den eller de som skal bo der.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder for alle som oppholder seg i riket.

Følgende personer omfattes likevel ikke av loven:

- a) personer som ikke har lovlig opphold i riket.
- b) personer som har søkt om beskyttelse, og som har eller kan få statlig innkvartering.
- c) personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, med mindre annet følger av avtale Norge har inngått med personens hjemland, eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner.

En person som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har bare rett til tjenester i denne kommunen, med mindre det er avtalt med en annen kommune at personen skal flytte dit.

§ 3 Definisjoner

I denne loven menes med:

vanskeligstilte på boligmarkedet: personer som av økonomiske, sosiale, eller helse- og omsorgsmessige årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnet bolig som nevnt i § 1.

§ 4 Kommunenes organisatoriske ansvar

Kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. Kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. En drøfting av kommunens boligsosiale arbeid bør inngå i strategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

§ 5 Kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Slik bistand kan blant annet gå ut på

- a) å gi råd og veiledning, for eksempel om økonomi og bomestring
- b) å gi bistand til å søke aktuelle støtte-, låne- og tilskuddsordninger
- c) å gi bistand til å finne aktuelle boliger og praktisk bistand i den konkrete kjøps- eller leieprosessen
- d) å gi bistand til å beholde bolig og forebygge utkastelse
- e) å gi bistand til å tilpasse bolig til individuelle helse- og omsorgsmessige og sosiale behov
- f) å gi bistand til å søke andre relevante kommunale tjenester
- g) å tildele lån, tilskudd eller annen økonomisk støtte
- h) å tildele kommunalt disponert utleiebolig
- i) å inngå avtale om leie til eie eller gi bistand til å inngå slik avtale med annen aktør
- j) å gi annen egnet bistand

Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Kommunen skal i samarbeid med den enkelte tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov.

§ 6 Saksbehandling

Når noen ved søknad eller på annen måte ber om bistand fra kommunen, skal kommunen ta stilling til om personen er vanskeligstilt på boligmarkedet, og til hva slags bistand den vanskeligstilte i tilfelle skal få, jf. § 5 annet og tredje ledd.

Avgjørelse om å gi bistand eller ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Hvis kommunen fatter vedtak om individuelt tilpasset bistand etter § 5 skal hovedinnholdet i bistanden angis i vedtaket. Kommunen kan ikke endre bistanden til ugunst for den vedtaket retter seg mot, uten å fatte nytt vedtak.

§ 7 Klage

Enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

§ 8 Tilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn etter reglene i kommuneloven kapittel 30 med at kommunen oppfyller sine plikter etter lovens § 5.

§ 9 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

§ 10 *Endring i andre lover*

Med virkning fra loventrer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen:

§ 15 skal lyde:

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger *etter reglene i lov [dato] om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.*

2. Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester mm.:

§ 3-7 oppheves.