DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 132 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 132 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Innhold

1	**Proposisjonens hovedinnhold**	5
2	**Bakgrunnen for lovforslaget**	7
2.1	Styrket lovforankring på det boligsosiale feltet	7
2.2	Oppfølging av bærekraftsmålene	7
2.3	Tiltak som kan hindre diskriminering	8
2.4	Anmodningsvedtak om botilbud og boforhold	8
2.5	Høringen	8
2.5.1	Ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet	8
2.5.2	Tilleggshøring om hjemler for behandling av personopplysninger	10
3	**Det boligsosiale feltet**	12
3.1	Utviklingen av den boligsosiale politikken	12
3.2	Boligsosialt arbeid	14
3.3	Offentlige aktørers roller og ansvar	19
4	**Menneskerettslige forpliktelser**	22
4.1	Innledning	22
4.2	Internasjonale konvensjoner om retten til bolig	22
4.2.1	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	22
4.2.2	FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne	23
4.2.3	FNs barnekonvensjon	23
4.2.4	Den reviderte europeiske sosialpakt	23
5	**Gjeldende rett**	25
5.1	Innledning	25
5.2	Sosialtjenesteloven	25
5.2.1	Innledning	25
5.2.2	Midlertidig botilbud	25
5.2.3	Varige botilbud	25
5.3	Helse- og omsorgstjenesteloven	26
5.3.1	Innledning	26
5.3.2	Bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester	26
5.3.3	Varige botilbud	26
6	**Forslag om en egen lov på det boligsosiale feltet**	28
6.1	Departementets høringsforslag	28
6.2	Høringsinstansenes syn	29
6.3	Departementets vurderinger	31
7	**Lovens formål**	33
7.1	Departementets høringsforslag	33
7.2	Høringsinstansenes syn	33
7.3	Departementets vurderinger	35
8	**Virkeområde og ansvarlig kommune**	37
8.1	Departementets høringsforslag	37
8.2	Høringsinstansenes syn	37
8.3	Departementets vurderinger	38
8.3.1	Innledning	38
8.3.2	Svalbard	38
8.3.3	Hovedregel og unntak	38
8.3.4	Ansvarlig kommune	39
8.3.5	Ansvar etter loven ved opphold i institusjon og lignende	39
8.3.6	Ansvar etter loven når en kommune mottar integreringstilskudd	40
8.3.7	Krav om botid for å søke om kommunal bolig	40
9	**Vanskeligstilte på boligmarkedet**	41
9.1	Departementets høringsforslag	41
9.2	Høringsinstansenes syn	41
9.3	Departementets vurderinger	42
9.3.1	Innledning	42
9.3.2	Nærmere om definisjonen	42
9.3.3	Særlige grupper	44
10	**Kommunens ansvar knyttet til organisering og planlegging**	45
10.1	Departementets høringsforslag	45
10.2	Høringsinstansenes syn	45
10.3	Departementets vurderinger	47
10.3.1	Innledning	47
10.3.2	Kommunens samordnings- og samarbeidsplikt	47
10.3.3	Kommunens oversikt over boligbehovet	49
10.3.4	Boligsosiale hensyn i planarbeidet	49
11	**Kommunens plikt til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet**	52
11.1	Departementets høringsforslag	52
11.2	Høringsinstansenes syn	52
11.3	Departementets vurderinger	55

11.3.1 Innledning 55
11.3.2 Rekkevidden av bestemmelsen 55
11.3.3 Nærmere om kommunens bistandsplikt 56
11.3.4 Eksempler på bistand 57
11.3.5 Tilpasset bolig 58
11.3.6 Brukermedvirkning 58
11.3.7 Krav til forsvarlighet 58

12 Saksbehandling 60
12.1 Departementets høringsforslag 60
12.2 Høringsinstansenes syn 60
12.3 Departementets vurderinger 62
12.3.1 Innledning 62
12.3.2 Innholdet i vedtaket 62
12.3.3 Brukermedvirkning 63
12.3.4 Omgjøring av vedtak 64
12.3.5 Andre forhold knyttet til saksbehandlingen 64

13 Klage 67
13.1 Departementets høringsforslag 67
13.2 Høringsinstansenes syn 67
13.3 Departementets vurderinger 69
13.3.1 Innledning 69
13.3.2 Statsforvalteren som klageinstans 69
13.3.3 Klageinstansens kompetanse 70
13.3.4 Vektlegging av hensynet til det kommunale selvstyret 70

14 Tilsyn 71
14.1 Departementets høringsforslag 71
14.2 Høringsinstansenes syn 71
14.3 Departementets vurderinger 73

15 Behandling av personopplysninger 74
15.1 Personvernforordningen 74
15.1.1 Innledning 74
15.1.2 Personvernforordningens grunnprinsipper 74
15.1.3 Krav om behandlingsgrunnlag 75
15.1.4 Krav om supplerende rettsgrunnlag 75
15.2 Departementets høringsforslag 76
15.3 Høringsinstansenes syn 76
15.4 Departementets vurderinger 78
15.4.1 Innledning 78
15.4.2 Supplerende rettsgrunnlag 78
15.4.3 Bruk av opplysninger til statistikk og analyse 80
15.4.4 Tilgangsstyring og informasjonsdeling i kommunenes fagsystemer 81
15.4.5 Behandling av personopplysninger i kommunale ordninger 81

16 Innhenting av opplysninger 82
16.1 Gjeldende rett 82
16.2 Departementets høringsforslag ... 82
16.3 Høringsinstansenes syn 82
16.4 Departementets vurderinger 83

17 Taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret og hos skattemyndighetene 86
17.1 Gjeldende rett 86
17.1.1 Folkeregisteret 86
17.1.2 Skattemyndighetene 86
17.2 Departementets høringsforslag ... 87
17.2.1 Folkeregisteret 87
17.2.2 Skattemyndighetene 87
17.3 Høringsinstansenes syn 87
17.4 Departementets vurderinger 87
17.4.1 Folkeregisteret 87
17.4.2 Skattemyndighetene 88

18 Endring i andre lover 90
18.1 Sosialtjenesteloven 90
18.1.1 Departementets høringsforslag ... 90
18.1.2 Høringsinstansenes syn 90
18.1.3 Departementets vurderinger 91
18.2 Helse- og omsorgstjenesteloven .. 92
18.2.1 Departementets høringsforslag ... 92
18.2.2 Høringsinstansenes syn 92
18.2.3 Departementets vurderinger 93
18.3 Krisesenterloven 94

19 Økonomiske og administrative konsekvenser 96
19.1 Departementets omtale i høringsnotatet 96
19.2 Høringsinstansenes syn 96
19.3 Departementets vurderinger 97
19.3.1 Konsekvenser for ulike aktører ... 97
19.3.2 Kostnader og gevinster 98
19.3.3 Gjennomføring og oppfølging 100

20 Merknader til de enkelte bestemmelsene 102

Forslag til lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet 110

DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 132 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 17. juni 2022, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og distriktsdepartementet legger med dette frem forslag til en ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

Bolig er et grunnleggende velferdsgode, og boligpolitikken er en sentral del av statens velferdspolitikk. Trygge og gode boforhold er viktig blant annet for å bekjempe fattigdom og sikre gode oppvekstsvilkår for barn og unge. Det boligsosiale feltet favner bredt og er tverrsektorielt, men lovforankringen av kommunens oppgaver er svak. Regjeringen mener at dagens regelverk ikke er egnet til å realisere det nasjonale målet om at alle skal bo trygt og godt, og at en ny lov vil bidra til et nødvendig løft på det boligsosiale feltet.

Forslaget til ny lov i denne proposisjonen viderefører plikter kommunen har i dag gjennom medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, men presiserer og til dels skjerper ansvaret. De skjerpede kravene gjelder plikten til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen, samt innføring av noe strengere krav til saksbehandlingen.

Formålet med lovforslaget er å få et klarere og mer samlet regelverk på det boligsosiale feltet, som igjen kan gi en høyere måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet. Et klarere regelverk på det boligsosiale feltet vil kunne bidra til at flere vanskeligstilte får nødvendig hjelp og at nivået på den boligsosiale bistanden blir mer likeverdig mellom kommuner. Formålsbestemmelsen konkretiserer dette ved å fremheve at loven skal forebygge boligsosiale utfordringer, og at de som ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig skal få hjelp.

For å forebygge boligsosiale utfordringer, foreslår departementet å presisere kommunens ansvar for organisering og samordning, og å pålegge kommunen å ta boligsosiale hensyn i planlegging. Departementet foreslår også å presisere at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra i arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet foreslår en plikt for kommunen til å ha en oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeid

med kommunens planstrategi. Departementet foreslår også å lovfeste at kommunen skal fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen.

For å hjelpe dem som ikke selv klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig, foreslår departementet en bestemmelse som presiserer at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til de som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er i dag en del av de individuelle bistandsoppgavene som følger av medvirkningsansvaret i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15. Regjeringen er opptatt av å sikre kommunene handlefrihet til å bestemme innretningen på bistanden i det enkelte tilfelle. Det er derfor presisert i forslaget at kommunen etter eget skjønn vurderer hvilken bistand som gis. Samtidig er det viktig at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet kan ha innflytelse på det tilbudet han eller hun har behov for. Prinsippet om brukermedvirkning, som i dag er lovfestet både i sosialtjenesteloven og i helse- og omsorgstjenesteloven, foreslås videreført. Kommunen skal etter forslaget fatte enkeltvedtak når den avgjør om personer som ber om bistand, oppfyller vilkårene for å få individuelt tilpasset bistand. For å sikre at brukeren får god informasjon om hvilken hjelp han eller hun kan få, foreslås det at hovedinnholdet i bistanden skal fremgå av vedtaket. Departementet foreslår at statsforvalteren skal være klageinstans, slik statsforvalteren allerede er på tilgrensende velferdsområder.

For å utføre sine oppgaver etter lovforslaget som fremmes i denne proposisjonen, må kommunen behandle personopplysninger. For å sikre at kravene i personvernforordningen er oppfylt, foreslår departementet en uttrykkelig hjemmel for kommunens behandling av personopplysninger. Hjemmelen gir kommunen rett til å behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven, og adgang for statsforvalteren til å behandle personopplysninger i forbindelse med behandling av eventuelle klager over kommunens vedtak.

Kommunene har behov for å bruke personopplysninger til utarbeidelse av statistikk og analyser, for å støtte opp under sitt boligsosiale arbeid. Departementet foreslår derfor å presisere at de personopplysningene kommunene behandler når de utfører oppgaver etter loven, kan brukes til statistiske og analytiske formål.

Uten opplysninger om den som ber om bistand, vil det ikke være mulig for kommunene å utføre de lovpålagte pliktene som foreslås i denne proposisjonen. Proposisjonen inneholder derfor en generell hjemmel for kommunen til å innhente opplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Taushetsplikt hos det organet som blir bedt om å gi opplysninger, går imidlertid foran den generelle opplysningsplikten som foreslås i denne proposisjonen. Noen taushetsbelagte opplysninger står imidlertid i en særstilling. Departementet mener at det å gi kommunene tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret og hos skattemyndighetene er helt nødvendig, og dessuten forholdsmessig, sammenlignet med de ulempene en slik tilgang eventuelt kan tenkes å medføre for enkeltpersoner. I proposisjonen foreslås det derfor spesifikke hjemler for kommunen til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene. Dette vil gi kommunen rett til å kreve opplysninger om blant annet inntekt, formue og foreldreansvar.

Medvirkningsansvaret som er fastsatt for kommunen *i arbeids- og velferdsforvaltningen* i sosialtjenesteloven, skal gjelde som i dag. Departementet foreslår en endring i ordlyden i sosialtjenesteloven § 15, slik at dette kommer tydelig frem. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 foreslås opphevet, da den nye loven vil erstatte medvirkningsansvaret etter denne bestemmelsen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Styrket lovforankring på det boligsosiale feltet

Det er bred politisk enighet om, og et nasjonalt mål, at alle skal bo godt og trygt. Målet om trygge og gode boforhold er forankret i flere internasjonale konvensjoner (se kapittel 4), hvorav den mest sentrale er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og FNs barnekonvensjon inneholder også sentrale bestemmelser om bolig. Trygge og gode boforhold er viktig blant annet for å bekjempe fattigdom og sikre gode oppvekstsvilkår for barn og unge.

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 2020 var det 175 000 vanskeligstilte på boligmarkedet, noe som utgjorde 3,5 prosent av befolkningen. 75 000 av disse var barn og unge. I tillegg var 3 325 personer registrert som bostedsløse i 2020. Det er en nedgang på 15 prosent siden 2016.

Staten har pålagt kommunene noen få oppgaver i lov på det boligsosiale feltet. Staten har også etablert statlige økonomiske ordninger som kommunene kan benytte seg av, som startlån og tilskudd til utleieboliger. I tillegg bistår Husbanken kommunene med kompetanseoppbygging, blant annet gjennom sin kommunestrategi. Kommunestrategien innebærer at alle landets kommuner får et helhetlig tilbud fra Husbanken, bestående av økonomiske virkemidler, veiledning, digitale plattformer, arrangementer, nettverk, informasjon og opplæring.

Det finnes i dag ingen egen lov som regulerer kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, men kommunene har etter sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 et ansvar for å «medvirke» til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvilke forpliktelser kommunen egentlig har på feltet, er derfor lite tydelig, både for det offentlige og for brukerne. Samtidig synes det å være forutsatt og en allmenn oppfatning at kommunenes ansvar er større enn det som er nedfelt i lov. Lovforankringen er svakere enn på andre velferdsområder, som helse, utdanning og arbeid. Over tid har også flere aktører påpekt behovet for en styrking av den rettslige forankringen av det boligsosiale feltet. Blant annet har to tidligere boligutvalg i 2002 og 2011 foreslått å styrke lovfestingen (se punkt 3.1). Senest i OECDs landrapport om Norge fra februar 2022 støtter OECD en tydeligere forankring av boligsosial planlegging i lov.

Departementet foreslår derfor å klargjøre kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet i en ny lov. Lovforslaget innebærer i hovedsak en presisering av ansvaret kommunene allerede har på det boligsosiale feltet. 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 og krav til saksbehandlingen. I tillegg foreslås at statsforvalteren skal være klageinstans ved klage over vedtak om individuelt tilpasset bistand på det boligsosiale feltet.

2.2 Oppfølging av bærekraftsmålene

Bærekraftsmålene ble vedtatt av FNs medlemsland i 2015. Det er til sammen 17 mål og 169 delmål for økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Bærekraftsmålene er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene omfatter alle land og berører alle deler av samfunnet. Norge har et stort ansvar for å bidra til oppnåelsen av målene. Bærekraftsmål 11 gjelder bærekraftige byer og lokalsamfunn. Målet er å gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige. Bærekraftsmålene fremhever viktigheten av bolig ved at man «innen 2030 [skal] sikre at alle har tilgang til tilfredsstillende

og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder» (delmål 11.1).

At kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet blir klargjort og dels skjerpet, vil bidra til at kvaliteten på det boligsosiale arbeidet i kommunene øker og at flere vanskeligstilte får nødvendig hjelp. Lovforslaget kan dermed bidra til å styrke oppfyllelsen av målet om inkluderende og trygge byer og lokalsamfunn, samt bidra til å sikre tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger.

2.3 Tiltak som kan hindre diskriminering

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Eierseksjonsloven § 6, borettslagsloven § 1-5, boligbyggelagsloven § 1-4 og husleieloven § 1-8 (felles benevnt som «boliglovene») forbyr diskriminering på en rekke diskrimineringsgrunnlag. Det fremkommer av bestemmelsene i boliglovene at ved diskriminering gjelder likestillings- og diskrimineringsloven.

Undersøkelser tyder på at diskriminering likevel skjer på dette området, særlig på leiemarkedet. Diskriminering er imidlertid ikke alltid lett å bevise eller dokumentere. Departementet mener derfor det fortsatt er behov for økt kunnskap om diskriminering.

Departementet mener at lovforslaget kan bidra til å hindre diskriminering på boligmarkedet, ved at kommunenes ansvar blir klargjort, og at bistanden som gis til vanskeligstilte på boligmarkedet derved blir mer likeverdig. Lovforslaget presiserer blant annet kommunens ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand og å sikre brukermedvirkning.

Lovforslaget vil på denne bakgrunn være et tiltak som forebygger diskriminering på boligmarkedet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 24, jf. § 6.

2.4 Anmodningsvedtak om botilbud og boforhold

Stortinget fattet i vårsesjonen 2021 to anmodningsvedtak som berører bistand til en bedre boligsituasjon for personer som har behov for boligbistand etter døgnbehandling og løslatelse fra fengsel.

Anmodningsvedtak nr. 692, 25. februar 2021, lyder:

> «Stortinget ber regjeringen sørge for at personer som har kommet ut av aktiv rus, sikres et botilbud der man ikke plasseres sammen med personer som fortsatt er i aktiv rus.»

Vedtaket ble truffet ved behandling av Dokument 8:49 S (2020–2021), jf. Innst. 235 S (2020–2021).

Anmodningsvedtak nr. 1122, 3. juni 2021, lyder:

> «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en etterverns reform der rusavhengige blir fulgt opp på en systematisk måte etter behandlings- og fengselsopphold, herunder sikre boforhold og oppfølging som forebygger at de faller tilbake til rusmiljøet.»

Vedtaket ble truffet ved behandling av Dokument 8:119 S (2020–2021), jf. Innst. 578 S (2020–2021).

Denne lovproposisjonen er, gjennom presiseringen av kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, en del av oppfølgingen av disse anmodningsvedtakene. Regjeringen vil også vurdere disse vedtakene i forbindelse med den planlagte forebyggings- og behandlingsreformen på rusfeltet.

2.5 Høringen

2.5.1 Ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (fra 1. januar 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet) sendte 2. desember 2020 ut forslag om en ny lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet på høring. Høringen ble også offentliggjort på regjeringen.no. Departementet sendte høringen direkte til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet

Fylkesmennene (fra 1. januar 2021 Statsforvalterne)
Helsedirektoratet
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norsk senter for menneskerettigheter
Regjeringsadvokaten
Statens helsetilsyn
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statens seniorråd
Statsbygg
Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sametinget

Fylkeskommunene
Kommunene

Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF
Innovasjon Norge

Asker og Bærum Boligbyggelag
Bergen Huseierforening
Boligbyggelaget Usbl
Bolig for alle
Den Norske Advokatforening
Den norske dommerforening
Fellesorganisasjonen
Fredensborg Bolig AS
Huseierne
Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd
KS – Kommunesektorens organisasjon
Leieboerforeningen
Leieboerforeningen i Norge
Norges Huseierforbund
Norges Juristforbund
Norske Boligbyggelags Landsforbund
OBOS
Oslo Kommunale Leieboerorganisasjon
Steinar Moe Eiendom AS
Utleiemegleren AS

Blå Kors
Caritas Norge
Ensliges Landsforbund
Fagrådet – Rusfeltets hovedorganisasjon
Frelsesarmeen
Frivillighet Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gatejuristen
Handikappede barns foreldreforening
Juridisk rådgivning for kvinner
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkens Bymisjon
Kirkens Sosialtjeneste
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Kvenlandsforbundet
Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Landsorganisasjonen for romanifolket
Nasjonale minoriteter i Norge
Norges Handikapforbund
Norske kveners forbund
Norske Sanitetskvinners Landsforbund
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering
Redd Barna
Romano Kher
Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon
Røde Kors
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Taternes landsforening
Unge funksjonshemmede
Velferdstinget i Oslo og Akershus
Velferdstinget i Trondheim
Wayback

Høringsfristen gikk ut 15. mars 2021. Departementet mottok 98 høringsuttalelser. Resultatet av høringen er nærmere omtalt i forbindelse med omtalen av de enkelte forslagene, se proposisjonens kapittel 6 til 14 og kapittel 18. 94 instanser har avgitt realitetsuttalelse. Disse var:

Justis- og beredskapsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Integreringsrådet i Stange kommune
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken

Statens helsetilsyn
Statsforvaltaren i Møre og Romsdal
Statsforvaltaren i Vestland
Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Nordland
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Rogaland

Norges institusjon for menneskerettigheter

Innlandet fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Troms og Finnmark fylkeskommune
Alvdal kommune
Asker kommune
Askøy kommune
Aurskog-Høland kommune
Bergen kommune
Bodø kommune
Brønnøy kommune
Bærum kommune
Drammen kommune
Eidsvoll kommune
Eigersund kommune
Fredrikstad kommune
Grimstad kommune
Hå kommune
Kristiansand kommune
Larvik kommune
Lier kommune
Moss kommune
Nittedal kommune
Nordre Follo kommune
Oslo kommune
Røros kommune
Sandefjord kommune
Sandnes kommune
Sarpsborg kommune
Skien kommune
Stavanger kommune
Tromsø kommune
Trondheim kommune
Ullensaker kommune
Vågan kommune
Våler kommune
Øvre Eiker kommune
Ålesund kommune

Helse Bergen HF
Helse Midt-Norge RHF

Blå Kors
Caritas Norge
Cerebral Parese-foreningen
Dagfinn Våge og Stian Dale
Den Norske Advokatforening
Fellesorganisasjonen
Fellesorganisasjonen Trøndelag
Frelsesarmeen
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gatejuristnettverket
Huseierne
Juristforbundet
Juridisk rådgivning for kvinner
Jussbuss
Jørund Hassel
Kirkens Bymisjon
Kirsten Costain og Kari Asheim
Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd
KS – Kommunesektorens organisasjon
Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Leieboerforeningen
Norges Handikapforbund
Norske arkitekters landsforbund
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Pensjonistforbundet
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Skadeforebyggende forum
Uloba Independent Living
Velferdsalliansen EAPN Norway

I tillegg har to privatpersoner som ikke har oppgitt navn, avgitt uttalelse.

Disse instansene hadde ingen merknader:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

2.5.2 Tilleggshøring om hjemler for behandling av personopplysninger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (fra 1. januar 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet) sendte 17. november 2021 ut en tilleggshøring med forslag til hjemler for kommunene til å innhente opplysninger og til å behandle personopplysninger når de utfører lovpålagte oppgaver på det boligsosiale feltet. Høringen ble også

offentliggjort på regjeringen.no. Departementet sendte høringen direkte til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Helsedirektoratet
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statsforvalterne

Fylkeskommunene
Kommunene

Asker og Bærum Boligbyggelag
Boligbyggelaget Usbl
Den Norske Advokatforening
Den norske dommerforening
Juridisk rådgivning for kvinner
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd
KS – Kommunesektorens organisasjon
Leieboerforeningen
Leieboerforeningen i Norge
Norges Juristforbund
Norske Boligbyggelags Landsforbund
OBOS

Høringsfristen gikk ut 4. januar 2022. Departementet mottok 16 høringsuttalelser. Resultatet av høringen er nærmere omtalt i forbindelse med omtalen av de enkelte forslagene, se proposisjonens kapittel 15 til 17. Tolv instanser har avgitt realitetsuttalelse. Disse var:

Justis- og beredskapsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Skatteetaten
Statens helsetilsyn
Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Asker kommune
Bergen kommune
Oslo kommune
Stavanger kommune

KS – Kommunesektorens organisasjon

Disse instansene hadde ingen merknader:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet

Skien kommune

3 Det boligsosiale feltet

3.1 Utviklingen av den boligsosiale politikken

Fra subsidiert boligbygging til målrettet støtte for utsatte grupper

I etterkrigstiden var boligpolitikkens hovedoppgave å bygge flere boliger. Husbanken ble etablert i 1946, og skulle skaffe flere boliger med god kvalitet og nøktern standard. Husbanken ga boliglån med lav rente. Kommunene hadde en aktiv tomtepolitikk og bidro med rimelige tomter. I årene mellom 1950 og 1995 finansierte Husbanken rundt to tredjedeler av alle nyoppførte boliger (Sørvoll 2011).

Etter mange år med høy boligbygging, endret boligpolitikken karakter. Tiltakene ble gradvis rettet mot vanskeligstilte grupper som ikke fikk dekket sitt boligbehov på egen hånd. Historikeren Jardar Sørvoll skriver i en artikkel: «Fra midten av 1990-tallet kan en snakke om en gradvis boligsosial vending av den statlige boligpolitikken» (vedlegg til NOU 2011: 15 *Rom for alle*). En viktig endring var omlegging av Husbankens subsidiemodell, jf. St.meld. nr. 34 (1994–95) *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*. Subsidiene som tidligere ble gitt som rentestøtte, ble isteden gitt som tilskudd. Husbanken fortsatte å gi lån til boligbygging og utbedring av boliger, men nå til en gunstig, markedsbasert rente. Støtten ble i større grad rettet mot utsatte grupper. I 2003 ble etableringslån fra kommunene og kjøpslån fra Husbanken slått sammen til ett lån; startlån. Kommunene videretildeler lånet til økonomisk vanskeligstilte. Kommunenes rolle i boligpolitikken endret seg, og Husbanken gikk gradvis over til å bli en velferdsetat. Kommunenes økte ansvar for arbeid overfor vanskeligstilte på boligmarkedet ble ikke presisert i lov. Det ble i stedet benyttet økonomiske virkemidler for å stimulere kommunen til å gjøre et godt boligsosialt arbeid.

Boligen fikk etter hvert en tydeligere rolle i sosial- og velferdspolitikken. Frem til begynnelsen av 2000-tallet var boligpolitikk og sosialpolitikk i større grad to ulike felt, mens det nå ble samlet og kalt boligsosial politikk. Stat og kommune startet samarbeid om tiltak for utsatte grupper, og bolig- og sosialpolitikk ble koblet sammen i innsats for bostedsløse gjennom *Prosjekt bostedsløse*, som ble satt i gang i 2001. Denne innsatsen ble senere avløst av *På vei til egen bolig. Nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet*, som gjaldt for perioden 2005–2007.

I perioden 2009–2017 ble det etablert et samarbeid mellom Husbanken og kommunene med de største boligsosiale utfordringene, kalt *Boligsosialt utviklingsprogram*. Målgruppen ble utvidet fra å hjelpe bostedsløse til alle vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet. Husbanken tilbød kommunene kompetansestøtte og samarbeidsavtaler. Målene med innsatsen var å forebygge og bekjempe bostedsløshet, fremme økt oppmerksomhet for det boligsosiale arbeidet og øke den boligsosiale kompetansen i kommunene. I dag er Husbankens bistand rettet mot alle kommuner, og den enkelte kommune får et tilbud tilpasset deres behov.

De statlige virkemidlene i den boligsosiale politikken har med andre ord bestått av tilrettelegging gjennom økonomisk støtte, prosjektsamarbeid og annen kompetansestøtte. Juridiske virkemidler er i liten grad benyttet. Boligutvalget fra 2002 diskuterte lovfesting i sin utredning *Boligmarkedene og boligpolitikken* (NOU 2002: 2). Utvalget påpekte på side 362:

> «Kommunene må erkjenne et boligpolitisk ansvar som går lenger enn det som pålegges i eksisterende lovverk, at innbyggerne skal ha «tak over hodet.» Det er mange årsaker til lavt engasjement. En av de viktigste er manglende lovfesting av ansvaret for boligoppgavene. Utvalget vil anbefale at det vurderes å forankre kommunenes oppgaver i boligpolitikken i en egen lov.»

Utvalget foreslo samtidig en portallov for boligsektoren, som kunne gi en oversikt over annen lovgivning om boliger og over boligpolitiske virkemidler.

Spørsmålet om å innføre en rett til bolig ble vurdert i St. meld. 23 (2003–2004) *Om boligpolitik-*

ken. Regjeringen konkluderte da med at «retten til bolig er tilstrekkelig forankret i Norge gjennom gjeldende lovhjemler, og [regjeringen] vil ikke foreslå ytterligere presiseringer». Det ble i denne sammenhengen vist til at hovedregelen etter norsk rett er at den enkelte må ta ansvar for egne boligforhold. De som ikke klarer dette på egen hånd har rett til bistand fra kommunene, i henhold til sosialtjenesteloven.

Boligutvalget fra 2011 foreslo tydeligere lovfesting

I 2009 nedsatte regjeringen et offentlig utvalg som skulle drøfte og gi tilrådninger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skulle løses i årene fremover. Utvalget hadde en rekke forslag om videreutvikling av de boligsosiale virkemidlene. I utvalgets rapport NOU 2011: 15 *Rom for alle* påpekte utvalget at dagens lovverk på det boligsosiale feltet er komplisert og vanskelig å få oversikt over. Utvalget påpekte at det er uklart hva kommunen faktisk er pålagt å gjøre, og foreslo å lovfeste kommunenes boligsosiale arbeid tydeligere gjennom presiseringer av kommunenes plikt til å gi «nødvendig hjelp» i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15. Forslaget ble begrunnet slik i punkt 12.5.3:

> «Utvalget mener at det må framgå tydelig av loven at kommunene har plikt til å sørge for at det foreligger adekvate botilbud for personer med et helse- og omsorgsbehov, eller som av andre grunner ikke er i stand til å skaffe seg et forsvarlig sted å bo. Det må legges til grunn at det er lovgivers mening at denne plikten allerede ligger på kommunene, og det er da viktig at dette fremgår så tydelig som mulig av lovteksten.»

Forslaget innebar en slags resultatforpliktelse for kommunene, men utvalget presiserte at det ikke var meningen å gi den enkelte rettskrav på at kommunen skaffer en bolig. Et flertall foreslo også å gjøre presiseringer i § 27 i sosialtjenesteloven om at midlertidige botilbud skal være forsvarlige og tidsavgrensede, og en påfølgende rett til varig bolig til dem som ikke kan skaffe seg det på egen hånd.

I høringen av denne utredningen var det mange instanser som hadde synspunkter på lovforslagene. En liten overvekt av høringsinstansene støttet forslagene, men et flertall av kommunene gikk mot forslagene. Kommunene var i hovedsak enige i intensjonen bak forslagene og at kommunene har et ansvar for å bistå 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 egentlig strekker seg.

Boligutvalgets utredning ble fulgt opp i Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*. Departementet gikk da ikke videre med 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 lovendring 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.»

Departementet pekte på at det etter NOU 2011: 15 er utarbeidet et nytt rundskriv til sosialtjenesteloven (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 skjønnsmessige vurderingene. På denne bakgrunn valgte departementet å ikke foreslå endringer i kommunenes lovfestede ansvar på det boligsosiale området.

Strategien Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)

Behovet for en nasjonal strategi på det boligsosiale området ble lagt frem i Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*. Bakgrunnen var utfordringer med tverrsektorielt samarbeid om bolig og tjenester på alle nivåer av forvaltningen. Mangel på samordning førte blant annet til at løslatte ikke hadde bolig etter endt soning, bostedsløse ble værende lenge i midlertidige tiltak, og barn og unge ble boende i uegnede boliger og dårlige bomiljøer. Den nasjonale strategien *Bolig for velferd* (2014–2020) ble lansert i 2014. Seks departementer var ansvarlige for strategien, og seks direktorater var iverksettere. Det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Husbanken koordinerte arbeidet på henholdsvis departements- og direktoratsnivå. Et viktig formål med strategien var å sikre bedre samarbeid på alle nivåer av forvaltningen, slik at tjenestene rettet mot den enkelte ble mer helhetlige.

Bolig for velferd ble evaluert i 2020 av Oslo Economics og NIBR ved OsloMet. Evalueringen viste forbedring i flere målgruppers situasjon og en positiv utvikling i kommunenes boligsosiale arbeid på flere områder. Evalueringen viste også til en del utfordringer, herunder at planmyndighetene ikke er involvert i samordning av det boligsosiale området og at det boligsosiale feltet i for liten grad er inkludert i arealplaner og overordnet planverk. I evalueringen ble det pekt på at det er potensial for å styrke det boligsosiale i planarbeidet både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Evalueringen viser også til at små kommuner kan ha store kompetansebehov på det boligsosiale feltet, og det anbefales at innhold i veiviseren.no også kan rettes mer mot små kommuner.

Strategien Alle trenger et trygt hjem (2021–2024)

I desember 2020 ble den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken* (2021–2024) lagt frem. Denne strategien bygger på erfaringer, strukturer og virkemidler fra den forrige strategien, *Bolig for velferd*, men omhandler i større grad planlegging av boliger for alle. Planlegging trekkes frem som et viktig innsatsområde, blant annet for å møte behovene som følger av en aldrende befolkning og for å få til et velfungerende boligmarked også i distriktene. I innledningen slås det fast:

> «Alle skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Regjeringen vil at de som ikke klarer det selv skal få den hjelpen de trenger. Hjelpen skal i størst mulig grad sette folk i stand til å mestre egne liv. Ingen skal måtte gjøre seg fortjent eller kvalifisert til å få hjelp. Alle må bo, og med riktig hjelp kan alle bo.»

Følgende mål skal ifølge strategien forsterke den boligsosiale innsatsen i årene som kommer:

Mål 1 – Flere skal kunne eie egen bolig
Mål 2 – Leie skal være et trygt alternativ
Mål 3 – Sosial bærekraft i boligpolitikken
Mål 4 – Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

I strategien står det flere tiltak for hvert mål. Et av tiltakene er forslag om en boligsosial lov som klargjør kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Strategien retter også en særskilt innsats mot dem som er bostedsløse eller som står i fare for å bli det. I tillegg til en nullvisjon for bostedsløshet, løfter strategien frem to prioriterte innsatsområder: Barn og unge skal ha gode boforhold og personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne velge hvor og hvordan de skal bo, på lik linje med andre. Dette er grupper som er særlig sårbare for en dårlig bosituasjon.

3.2 Boligsosialt arbeid

Bolig er viktig for velferd

Boligen dekker et av våre grunnleggende behov, og sammen med helse, utdanning og arbeid er bolig en viktig velferdspilar. Boligen bidrar til tilhørighet, den gir fysisk trygghet, og den er en viktig sosial arena. Og omvendt – det å bo dårlig eller være bostedsløs, påvirker livskvaliteten negativt. En dårlig bosituasjon gjør det vanskeligere å ha utbytte av velferdstjenester, gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet. En utrygg bosituasjon vil også gjøre integrering vanskelig, og veien til kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker kan bli kortere. Den sosiale boligpolitikken skal forebygge at folk får boligproblemer.

Brukernes tillit til det offentlige er god i Norge, og forventninger om gode offentlige tjenester kan være høyere enn det er økonomisk handlingsrom for. Det er først og fremst et privat ansvar å skaffe seg et sted å bo, og de fleste klarer det på egen hånd. På mange områder er det i dag en positiv utvikling: Mange eier sin egen bolig og antall bostedsløse går ned. Den største utfordringen i boligpolitikken er likevel at en del husholdninger ikke selv klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Det er alvorlig for den enkelte og for samfunnet. Høy boligprisutvikling kan være et hinder for vanskeligstilte som ønsker å skaffe seg en bolig, og alle har ikke mulighet til å bygge opp egenkapital som kreves ved boligkjøp og for å betjene et boliglån. Mange med lave inntekter må leie bolig og får ikke samme mulighet til formuesoppbygging gjennom egen bolig som de som eier bolig.

Vanskeligstilte på boligmarkedet

Vanskeligstilte på boligmarkedet er et begrep som brukes om personer og familier som har problemer med på egen hånd å få dekket boligbehovene sine. I strategien *Alle trenger et trygt hjem* (2021–2024) defineres vanskeligstilte på boligmarkedet som dem som ikke selv er i stand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig, og som befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- er uten bolig
- står i fare for å miste boligen sin
- bor i uegnet bolig eller bomiljø

Noen personer er i en vanskelig situasjon i en kort periode og trenger kun litt veiledning eller økonomisk hjelp for å bedre bosituasjonen sin. Andre har behov for mer omfattende oppfølging og tjenester over lang tid for å mestre boforholdet.

Det finnes ikke statistikk eller en detaljert oversikt over omfang og sammensetning av utsatte grupper og personer på boligmarkedet. Departementet har over tid arbeidet med å utvikle målemetoder for antall vanskeligstilte. Som et ledd i dette arbeidet, har Statistisk sentralbyrå vurdert ulike metoder basert på tilgjengelig statistikk. En målemetode med grunnlag i data for husholdningenes inntekt, gjeld og boforhold er brukt i statsbudsjettet de siste årene. Metoden indikerer at om lag 175 000 personer var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2020. Dette er en nedgang på om lag 4 000 personer fra 2019. Enslige, innvandrere og store barnefamilier er overrepresentert blant vanskeligstilte på boligmarkedet. 75 000 av de 175 000 vanskeligstilte var barn og unge. Vanskeligstilte er overrepresentert på leiemarkedet: 23 prosent av husholdningene i Norge bor i en bolig de leier, mens leietakere utgjør nesten halvparten av dem som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Rundt 60 prosent av disse har innvandrerbakgrunn. Metoden for å anslå antall vanskeligstilte er beheftet med stor usikkerhet, og tallene er mest egnet til å gi uttrykk for utviklingen over tid. For å få et bedre bilde av omfanget av målgruppen for loven, må tallene sees i sammenheng med andre indikatorer.

Et supplerende mål er personer som har kommet inn under definisjonen «vanskeligstilt» i tre sammenhengende år. Disse personene regnes som *vedvarende* vanskeligstilte på boligmarkedet. I perioden 2018–2020 gjaldt dette 62 000 personer. Dette er en økning på 2 000 personer fra perioden 2017–2019.

De som er uten egen bolig kalles bostedsløse. Dette er personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, er i institusjon eller under kriminalomsorgen og skal utskrives eller løslates innen to måneder uten å ha egen bolig, samt personer som sover ute eller som ikke har et sted å sove. Bostedsløse er ikke registrert med adresse, og telles derfor ikke med i SSBs anslag for vanskeligstilte. Bostedsløse kartlegges regelmessig i egne undersøkelser. De nyeste kartleggingene viser en vesentlig nedgang, fra 6 200 bostedsløse i 2012 til 3 900 i 2016. Ekstra sterk var nedgangen blant barn, fra 679 barn i 2012 til 229 barn i 2016. I 2020 ble det registrert 3 325 bostedsløse, som er en nedgang på 584 personer fra 2016. Antall barn i familier uten bolig ble ytterligere redusert fra 229 til 148 i samme periode (*Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging.* NIBR 2021).

Hva er godt boligsosialt arbeid?

Det boligsosiale arbeidet er en viktig oppgave for kommunene. Boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Det omfatter bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig og hjelp til å mestre boligsituasjonen. 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, for eksempel mellom sosial-, helse- eller planenhet.

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.

Forskning og praksis viser at det er modeller for samarbeid og organisering som gir økt boligsosial handlingskapasitet og bedre resultatoppnåelse for den enkelte. Boligutvalget fra 2011 fremhevet fem viktige suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid i kommunene. I den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid *Bolig for velferd* (2014–2020) ble 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 suksessfaktorene er grunnleggende for å få god måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet, både for det helhetlige arbeidet i kommunen og på tiltaksnivå. Kriteriet «forankring og eierskap» er sentralt fordi forankring er en forutsetning for å kunne jobbe godt med de andre suksesskriteriene. «Brukermedvirkning» er særlig viktig for brukerne, da det gir dem mulighet til å ha direkte innflytelse på tilbudet de har behov for.

Mange kommuner arbeider godt på det boligsosiale feltet. De kommunene som gjør et godt boligsosialt arbeid, klarer å koordinere arbeidet på tvers av sektorer og å se brukerens behov i en helhetlig sammenheng. Det er likevel flere kommuner som ikke prioriterer dette arbeidet tilstrek-

kelig og variasjonen i tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet er til dels stor.

Utfordringer på det boligsosiale feltet

Da strategien *Alle trenger et trygt hjem* (2021–2024) ble laget, fikk departementet en rekke innspill fra kommuner, organisasjoner og brukere. Departementet gjennomførte innspillsmøter og besøk til kommuner og frivillige organisasjoner. I tillegg kunne alle gi innspill via en nettside for strategien. Til sammen mottok departementet mer enn 500 innspill over en periode på i overkant av ett år. Innspillene viser et stort mangfold i hvilke boligsosiale utfordringer som regnes som de mest sentrale, og hvilke målgrupper som er utsatt. Blant annet fremkom det at brukergruppene «barn og unge», «personer med store, sammensatte behov» og «personer med funksjonsnedsettelser» oppfattes som særlig utsatte på boligmarkedet. Mange lavinntektsfamilier leier og har ustabile og utrygge boforhold. For store lavinntektsfamilier er særlig trangboddhet og mangel på tilgang til store nok boliger en utfordring. Dette gjelder spesielt familier med flyktningbakgrunn. Innspillene om personer med funksjonsnedsettelser viser at botilbudet er begrenset og mangelfullt, og mange blir boende lenge i foreldrehjemmet. Innspillene går også på at flere bør få mulighet til å kjøpe bolig. Flere kommuner fremhevet også viktigheten av god planlegging og det å ta boligsosiale hensyn i planleggingen.

I arbeidet med strategien ga både kommuner, organisasjoner og brukerrepresentanter uttrykk for at det er mange utfordringer knyttet til personer med rusavhengighet og psykiske lidelser, den såkalte ROP-gruppen. Denne gruppen har stor risiko for å oppleve bostedsløshet, og kommuner melder om at det er særlig utfordrende å gi dem et tilfredsstillende bolig- og tjenestetilbud. Det er utfordringer med å nå frem med tjenester kommunen anser som nødvendige for at personer med rusavhengighet og psykiske lidelser kan mestre boforholdet. Mange trekker også frem mangel på egnede botilbud til denne gruppen. Flere brukerrepresentanter beskriver utfordringer med at personer etter utskrivelse eller løslatelse plasseres i midlertidige boliger, som hospits eller lignende, sammen med personer i aktiv rus.

Behovet for et bedre leiemarked, både privat og kommunalt, ble fremhevet av leietakere, kommuner, utbyggere og utleiere. Det samme fremkommer i Leieboerforeningens rapport *Utredning om det norske leiemarkedet* (2020). Innspillene omhandler høyt husleienivå, lite tilpassede boliger, lav standard og lav forutsigbarhet. Mange trekker frem at det er potensial for bedre samarbeid mellom kommuner og private aktører for å utvikle et bedre leiemarked.

Innspillene gir også uttrykk for at det skjer diskriminering på leiemarkedet. Diskriminering kan skje på ulike måter, for eksempel gjentatte avslag på henvendelser om å leie bolig, høyere husleie enn andre eller ubegrunnede oppsigelser. Forbrukerrådet gjennomførte i perioden oktober 2020 til januar 2021 flere undersøkelser, samlet i rapporten *Å leie bolig,* om leietakeres erfaringer og ønsker for boligmarkedet, som blant annet identifiserte erfaringer med diskriminering. Undersøkelsen fant at 18 prosent av leietakere har følt seg diskriminert på leiemarkedet (side 28). Personer med innvandringsbakgrunn fra ikke-europeiske land, lavinntektshusholdninger og personer med funksjonsnedsettelser er blant de som er mest utsatt for diskriminering på leiemarkedet. Selv om innspill og undersøkelser tyder på at diskriminering forekommer, er det få saker som meldes inn til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det kan være fordi det i praksis er vanskelig å dokumentere og måle diskriminering på leiemarkedet.

Mange har gitt innspill om betydningen av å kunne kjøpe egen bolig, og at for en del er dette vanskelig i dagens boligmarked. Både kommuner og privatpersoner fremhever startlån som et sentralt virkemiddel som flere burde få tilgang til, og flere kommuner ønsker økt bruk av leie-til-eie-løsninger. Både kommuner og private aktører problematiserer at kommunene har forskjellig praksis ved bruk av startlån.

Flere kommuner tar opp konflikter mellom boligsosial politikk og fortettingspolitikk. Dette, og behovet for tverrfaglig organisering, går også klart frem i en rapport om boligrådgiving (*Boligrådgivning i kommunene – kartlegging, vurdering og anbefalinger,* NIBR 2021). Fortettingspolitikk har økonomiske og klimamessige gevinster, men kan presse opp boligprisene rundt knutepunkter og fremme mindre boenheter. Dette kan bidra til at lavinntektsgrupper og store husholdninger presses ut av sentrum og ny bebyggelse, og det blir vanskeligere å sørge for sosial integrering i nabolagene. Det etterlyses tydeligere krav til sosial bærekraft i nasjonale forventinger og retningslinjer for kommunal planlegging.

Flere kommuner har spilt inn behov for bedre kommunale oppfølgingstilbud som styrker den enkeltes muligheter til å håndtere boforholdet. Eksempler på slike tilbud er økonomisk veiledning og opplæringstilbud i «hvordan bo». Mange trekker også frem et behov for økt samarbeid både mellom kommunale tjenester og statlige

aktører i oppfølgingen av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er særlig viktig for personer på vei ut fra fengsel eller behandlingsinstitusjon. Noen erfarer at ressurser i sosial- og helsetjenestene avgjør hvilken hjelp personer får til å skaffe varig bolig. Manglende integrasjon mellom saksbehandlingssystemer trekkes også frem som et hinder for godt samarbeid om personer som trenger bolig- og tjenestetilbud.

Erfaring og evalueringer viser at kommunene følger opp de vanskeligstilte på boligmarkedet på ulik måte. Kommuner er ulike både med hensyn til størrelse og demografi, de har ulike utfordringer og organiserer det boligsosiale arbeidet forskjellig. Kommunenes utfordringer er dokumentert i noen evalueringer og spørreundersøkelser. Vistas evaluering fra 2017 *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler* 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 stor variasjon i dekningsgraden for kommunalt disponerte boliger. Ifølge KOSTRA var det 20 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere i 2020 for landet som helhet, mens dekningsgraden i de enkelte kommunene varierte fra under 10 boliger til over 90 per 1000 innbyggere. Det er ikke noen fasit for hvordan kommunene skal utføre sitt boligsosiale arbeid, men eksempelet viser stor variasjon i kommunenes tilbud av kommunalt disponerte boliger.

I en spørreundersøkelse til kommunene fra NOVA i 2021, ble kommunene bedt om å oppgi hva de mener er de viktigste boligsosiale utfordringene. Det flest kommuner oppgir som «i stor grad» er en utfordring er høye priser på leieboliger, høye boligpriser, lav inntekt og ustabil inntekt hos dem som trenger bolig, samt få leieboliger for familier. Det betyr at det både er markedsmessige og individuelle forhold som gjør at personer trenger bistand fra det offentlige. Høye priser i leie- og eiermarkedet slår mest ut for lavinntektsgrupper. Dette viser at lav og ustabil inntekt hos mange er en vesentlig årsak til utsattheten på boligmarkedet. I undersøkelsen oppgir kommunene i tillegg flere tilgrensende utfordringer, som manglende kontroll over egen økonomi og gjeldsproblemer. Kommunene fremhever også at det er krevende når de som trenger bolig har komplekse og sammensatte utfordringer.

En del kommuner oppgir at det er få leieboliger tilpasset personer med funksjonsnedsettelser og til en viss grad at eldre bor i lite egnede boliger. Mange kommuner mener at få kommunale leieboliger og få private leieboliger til en viss grad er et problem.

Når det gjelder kommunenes egen organisering av arbeidet, er det færre som oppgir utfordringen «ikke tilstrekkelig saksbehandlerkapasitet» eller «ikke tilstrekkelig kompetanse på saksbehandlernivå» som en vesentlig utfordring. Manglende forankring og prioritering på ledelsesnivå i kommunen er heller ikke oppgitt som en avgjørende utfordring. «Manglende samarbeid på tvers av etater» er imidlertid oppgitt som en utfordring «til en viss grad» av 32 prosent av de kommunene som svarte på undersøkelsen.

Evalueringen av den nasjonale strategien *Bolig for velferd* (2014–2020) utført av Oslo Economics i samarbeid med NIBR ved OsloMet i 2020, gir et noe annet bilde og viser forbedringspotensial i kommunenes forutsetninger i det boligsosiale arbeidet. 41 prosent av kommunene i undersøkelsen oppga at de i stor grad har en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet. Om lag 30 prosent av kommunene har systemer og rutiner for erfaringsdeling og kompetansespredning. De som jobber med de vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunene, kommer i liten grad inn i de strategiske planprosessene i kommunen. Boligsosialt arbeid er ofte prosjektbasert, og dermed i liten grad forankret i de langsiktige planene til kommunen. Evalueringen viser at en relativt lav andel av kommunene opplever at boligsosiale hensyn er godt forankret i kommunenes overordnede planer. Rundt to av tre kommuner hadde en boligsosial handlingsplan oppdatert etter 2014, mens fire av ti oppga at boligsosiale hensyn var forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel, og kommunens økonomiplan. Seks av ti opplevde at de hadde nødvendig informasjon for å lage gode strategier og planer for det boligsosiale arbeidet, og at de hadde gode rutiner, systemer eller mekanismer for å fange opp vanskeligstilte på boligmarkedet. Tre av fire kommuner opplever at de har god kunnskap om kommunens boligsosiale situasjon. Evalueringen av strategien *Bolig for velferd* (2014–2020) viste at det fortsatt gjenstår viktig arbeid blant annet for å løfte arbeidet i de mindre kommunene, med samordning og kompetanseoverføring internt i kommunene, og med brukermedvirkning. En rapport viser at 80 prosent av kommunene med færre enn 5 000 innbyggere bruker mindre enn ett årsverk på samfunnsplanlegging (*Nullpunktsmåling,* Senter for økonomisk forskning ved NTNU i samarbeid med flere, 2017).

Brukermedvirkning

Den enkeltes rett til å medvirke er nedfelt i bruker- og pasientrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. Medvirkning innebærer at tjenestene så langt som mulig utformes i samarbeid med den enkelte, også barn og unge, og at den enkeltes ønsker blir tatt hensyn til når tjenestetilbudet skal vedtas. Medvirkning i det boligsosiale arbeidet kan skje både på individ- og systemnivå. På individnivå handler det om å kunne påvirke hvordan man bor, og hvilken oppfølging man får for å mestre boforholdet. En god og tillitsfull dialog er viktig. På systemnivå handler medvirkning om å involvere representanter for brukerne i arbeidet med å planlegge, iverksette og evaluere bo- og tjenestetilbudet i kommunen. Det kan for eksempel skje gjennom beboerråd, eller innhenting av erfaringer gjennom brukerundersøkelser eller kartlegging av brukerreiser.

Evalueringen av strategien *Bolig for velferd* (2014–2020) fant at få kommuner innhenter brukererfaringer eller involverer brukere systematisk for å forbedre botilbud og tjenester på systemnivå. Flere gir uttrykk for at de har god dialog med brukerne i oppfølging av egen sak, men at dette i liten grad er satt i system. Innspill fra departementets brukerråd indikerer samtidig at dialogen med den enkelte ikke får nok frem den enkeltes ønsker og behov. Brukerrepresentanter ser ut til oftere å få mulighet til å medvirke på overordnet nivå i det boligsosiale arbeidet. Erfaringene er likevel at ønsker og behov ikke i tilstrekkelig grad påvirker beslutningene som treffes.

Boks 3.1 Boligbygg Oslo KFs beboerråd

Boligbygg, Oslos kommunale foretak som eier, forvalter og leier ut kommunens kommunale boliger, har opprettet et beboerråd. Rådet har som mål å bidra til å styrke tilbudet til kommunale leietakere, ved å sikre at beboernes stemme blir hørt. Beboerrådet skal blant annet gi innspill i Boligbyggs strategi- og planarbeid og gi tilbakemeldinger fra beboere om behov, og forslag til tiltak. Beboerrådet skal også involveres i utviklingen av tjenestetilbudet til Boligbyggs leietakere, og i tiltak for å bedre bomiljøet i de kommunale eiendommene.

Kilde: Oslo kommune

Rapporter om boligtilbud til vanskeligstilte indikerer at brukernes muligheter for å påvirke valg av bolig er begrenset. Flere erfarer at de ikke får mulighet til å velge mellom ulike botilbud, men mulighet for å takke nei til et botilbud. Å velge bort et botilbud kan imidlertid føre til at man mister prioritet til bolig. En undersøkelse om botilbudet til utviklingshemmede viser at kun en av fire utviklingshemmede som leier har deltatt i beslutningen om hvor de bor (*Utviklingshemmedes bosituasjon,* NTNU Samfunnsforskning 2021).

Individuell tilpasning av tjenester bygger på kunnskap fra forsking, praksis og brukererfaring. Den som vet mest om en persons utfordringer og behov er personen selv. Systematisk medvirkning bidrar derfor til bedre tilpasning, effektivitet og kvalitet i tjenestene, og synliggjør ofte behovet for sammenhengende tjenester. Å ha mulighet til å påvirke egen situasjon gjennom egne valg og egne ressurser, kan styrke motivasjon og bidra til bedringsprosesser.

En god bosituasjon er like viktig som mange av de andre kommunale tjenestene som i dag er lovfestet. Uten en trygg bosituasjon er sjansen for å lykkes med andre tiltak 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.

Boligsosiale hensyn i planlegging

Kommunene skal ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Dette er forankret både i regelverk og sentrale målsetninger. Kommunene må planlegge for gode bomiljø og sørge for tilstrekkelig kunnskap om behovet for boliger. Samfunnstrender som urbanisering, større ulikheter i befolkningen og flere eldre gjør det viktigere for kommunene å planlegge for boliger til alle i årene fremover. Kommunene har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Dette arbeidet er tverrsektorielt og krever god koordinering.

Husbanken bistår kommunene i planarbeidet. Å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet er en viktig del av Husbankens samfunnsoppdrag. Husbanken har en viktig forebyggingsrolle gjennom å veilede kommunene om å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Veiviseren.no omtaler behovet slik:

> «Gjennom planlegging skal man sikre bygging av nok boliger av god kvalitet. Kommunen må

sørge for å ha tilstrekkelig tilbud av boliger som dekker innbyggernes behov, med hensyn til lokalisering, størrelse, utforming og at de som har behov for tjenester for å mestre boforholdet skal få tilgang til det. Det er viktig at kommunen aktivt legger til rette for boligbyggingen slik at den skjer i takt med øvrig utvikling i kommunen. Parallelt må kommunen jobbe for å skaffe boliger til vanskeligstilte. For å lykkes må en rekke av de kommunale sektorene samarbeide. Politikere og administrasjon må derfor ta helhetlig og strategisk grep om planleggingen og gjennomføringen, slik at resultatet blir som ønsket.»

3.3 Offentlige aktørers roller og ansvar

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer og er ikke en del av statsforvaltningen. Dersom kommuner og fylkeskommuner skal pålegges oppgaver eller plikter, må dette gjøres gjennom lov eller forskrift.

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.

Kommunene utformer og utøver den boligsosiale politikken lokalt, og staten legger til rette gjennom lovgivning, økonomiske rammer og faglig støtte. Det boligsosiale fagfeltet er nært knyttet til andre velferdsfelt. Lovene som i dag regulerer kommunenes boligsosiale arbeid sorterer derfor under flere departementer, og det er flere statlige aktører som er involvert i arbeidet.

Kommunene har en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet siden det er kommunene som har kontakten med den enkelte bruker. Alle kommuner må ha et apparat for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med å skaffe seg en bedre bosituasjon. Kommunene har gradvis fått en mer sentral rolle i det boligsosiale arbeidet. De siste årene er flere økonomiske ordninger blitt innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Som en del av kommunereformen ble tilskuddene til etablering og tilpasning (herunder utredning og prosjektering) innlemmet i rammetilskuddet fra 2020. Det omfattet 481,6 mill. kroner. Den kommunale delen av boligsosialt kompetansetilskudd, som gikk til kunnskapsutvikling, ble gradvis innlemmet i rammetilskuddet fra 2018. Det utgjorde 15,5 mill. kroner i 2018. Innlemmingen av tilskuddene gir kommunene et større handlingsrom til å møte den enkelte brukers behov og prioritere ut fra lokale forhold.

Statsforvalteren er et bindeledd mellom stat og kommune, og skal følge opp kommunenes arbeid ut fra nasjonale føringer. Statsforvalteren har et tilsynsansvar på mange områder. Statsforvalteren har fått i oppgave å samordne den statlige innsatsen for strategien *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken* (2021–2024) og samarbeidsstrategien for barn og ungdom i lavinntektsfamilier *Like muligheter i oppveksten* (2020–2023). Statsforvalteren skal også sørge for god sammenheng i statens arbeid med bolig og tjenester. Statsforvalteren har videre ansvar for å veilede kommunene til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Statsforvalterembetene har oppgaver og økonomiske virkemidler hovedsakelig på tjenestesiden.

Kommunal- og distriktsdepartementet har hovedansvaret for den boligsosiale politikken nasjonalt. *Husbanken* er en underliggende etat av Kommunal- og distriktsdepartementet. Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og å bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde en egnet bolig. Husbankens primære rolle er å støtte opp om kommunenes strategiske og operative arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, både økonomisk og faglig. Husbanken har tett dialog med alle kommuner slik at hver enkelt kommune får et helhetlig tilbud tilpasset deres behov. Tilbudet består av økonomiske virkemidler, veiledning, digitale plattformer, arrangementer, informasjon, opplæring og nettverk. Husbankens regionale førstelinje etablerer kontakt, har dialog og følger systematisk opp alle kommuner. Dette skjer både gjennom fysiske og digitale møter, webinarer, konferanser og samlinger. På møteplasser og i nettverk som Husbanken arrangerer, spres kunnskap og kommunene deler erfaringer og lærer av hverandre.

Et eksempel på hvordan Husbanken sprer kunnskap og veiledning gjennom digitale plattformer er en boligsosial monitor, som skal gi kommunene oversikt over deres boligsosiale situasjon. 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. Andre eksempler er behovsmeldingen og et digitalt system for kommunale utleieboliger (Kobo). Husbanken samarbeider med KS og 19 kommuner om å utvikle systemet, som vil lette kommunenes arbeid med å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger.

Husbanken gir også råd og veiledning gjennom den boligsosiale nettressursen veiviseren.no, sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet. Veiviseren.no er en digital verktøykasse utviklet for kommunene og fylkeskommunene, men også for ansatte i direktoratene, statsforvalterne, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner. Veiviseren.no 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. Husbanken utvikler også en rekke digitale løsninger som skal gi innbyggerne bedre tjenester og styrke kommunens forutsetninger for et godt og effektivt arbeid på det boligsosiale feltet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvar for sosialtjenesteloven. Det følger av formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig. Sentrale bestemmelser tilknyttet bolig i loven er kommunens ansvar for å kunne tilby midlertidig botilbud til bostedsløse og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens medvirkningsansvar. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har det nasjonale fag- og forvaltningsansvaret for de sosiale tjenestene, og skal bidra til å forebygge og redusere fattigdom og fremme sosial inkludering. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å tolke og forvalte sosialtjenesteloven, og har ansvaret for å oppdatere Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00). Rundskrivet er en sentral retningslinje for det boligsosiale arbeidet i kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet sender også årlig ut Kommunebrevet til alle landets kommuner, som omtaler nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Direktoratet gir tilskudd og kompetansehevende tiltak til utvikling av kommunenes sosiale tjenester i tråd med de nasjonale målene. Arbeids- og velferdsdirektoratet er med i samarbeidet om å følge opp den boligsosiale strategien. Arbeids- og velferdsdirektoratet gir oppdrag til statsforvalterne. *Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen*, som utgjør den kommunale delen av NAV-kontoret, har ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta interessene sine på boligmarkedet. Medvirkningsansvaret er både generelt og individuelt, og kan eksempelvis innebære å bidra med kunnskap i den kommunale boligplanleggingen for vanskeligstilte, ansvar for å gjøre andre kommunale organer kjent med behovet for ordinære boliger og tilpassede boligløsninger, samarbeid med andre instanser, og å gi råd og veiledning for å bidra til å sikre en tilfredsstillende bosituasjon. Ansvaret kan også innebære å bistå tjenestemottakere med å skaffe bolig når det er nødvendig, eller å bistå tjenestemottakere som kan ha behov for tjenester i boligen. Opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad og individuell plan er også relevante tjenester i det boligsosiale arbeidet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også ansvar for integreringspolitikken, som gjennomføres av *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. Direktoratet skal blant annet bidra med kompetanse om bosetting og integrering av flyktninger i norske kommuner. På det boligsosiale området bidrar Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til kommunenes arbeid med å sikre gode boforhold i bosettingen av flyktninger.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helsepolitikk, folkehelse, helsetjenester, kommunale tjenester til eldre og funksjonshemmede, helselovgivning og deler av sosiallovgivningen i Norge. Helse- og omsorgstjenesteloven trådte i kraft 1. januar 2012 til erstatning for kommunehelsetjenesteloven og deler av sosialtjenesteloven. Lovens § 3-7 om boliger til vanskeligstilte fastsetter at kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker. *Helsedirektoratet* er fag- og myndighetsorgan som skal styrke befolkningens helse gjennom helhetlig og målrettet arbeid på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå. Direktoratet har ansvar for å bruke og fortolke helse- og omsorgstjenesteloven og å iverksette nasjonal politikk på folkehelseområdet. Som del av dette skal direktoratet bidra til at kommunene har tilrettelagte botilbud, og tjenester som hjelper personer å mestre boforholdet. Gjennom tilskudd og kompetansehevende tiltak bidrar direktoratet alene og i samarbeid med andre til utvikling av gode helse- og omsorgstjenester. *Statens helsetil-*

syn er den sentrale og øverste tilsynsmyndighet for sosiale tjenester, barnevern-, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. På vegne av Statens helsetilsyn fører statsforvalteren tilsyn med sosiale tjenester, barnevern-, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid i sine fylker. Statens helsetilsyn har ansvar for den faglige styringen av statsforvalterne.

Barne- og familiedepartementet har blant annet ansvar for politikkområdene barnevern, oppvekst og levekår, barn og unge og familier. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* er underliggende etat. De følger opp lovverk om barne- og familievern og krisesentre, og er fagdirektorat for likestilling og ikke-diskriminering. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet bidrar til utvikling av tjenestene til barn, unge og familier gjennom økonomiske virkemidler og kompetansehevende tiltak. De har ansvar for styring av *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, som driver statlig barne- og familievern. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets bidrag til kommunenes arbeid med vanskeligstilte barnefamilier og unge i overgangen fra barnevernstiltak til voksenlivet er av særlig betydning i det boligsosiale arbeidet.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for kriminalitetsbekjempelse og kriminalomsorg. De har blant annet ansvar for straffegjennomføringsloven, som bygger på at kriminalomsorgen skal samarbeide med andre offentlige etater for at domfelte og innsatte får de tjenester de har krav på. *Kriminalomsorgsdirektoratet* er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og har ansvar for kriminalomsorgen (fengsel og friomsorg). Kriminalomsorgsdirektoratet skal bidra til tilbakeføringsarbeidet fra soning, som blant annet handler om å bidra til at innsatte har en god og stabil bosituasjon etter soning.

Departementene og direktoratene omtalt over har samarbeidet om boligsosiale strategier de siste 20 årene. Samarbeidet er videreført i den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken *Alle trenger et trygt hjem* (2021–2024).

4 Menneskerettslige forpliktelser

4.1 Innledning

Internasjonale menneskerettigheter er som utgangspunkt statlige forpliktelser overfor enkeltpersoner og i noen sammenhenger juridiske personer. Pliktene påligger staten, og rettighetene ligger til enkeltpersoner. I et slikt bilde kan kommunenes rolle fremstå som sekundær. Norges menneskerettslige ansvar for handlinger og unnlatelser som kan tilskrives norske offentlige myndigheter, gjelder imidlertid uten hensyn til vårt internrettslige skille mellom ulike statsmakter og forvaltningsnivåer. Kommunene har også en helt sentral rolle i den praktiske gjennomføringen av sentrale menneskerettigheter.

Grunnloven § 92 fastslår at «[s]tatens 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. «Statens myndigheter» skal forstås i vid forstand, som innebærer at også kommunale og fylkeskommunale myndigheter er omfattet.

Praksis etter flere menneskerettslige konvensjonsbestemmelser understreker at det skal sikres koordinering mellom de ulike nivåene av offentlig myndighet for å sikre at de menneskerettslige forpliktelsene ivaretas.

I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* side 38 legger kommunelovutvalget til grunn at «[n]asjonale myndigheter må sørge for at kommunene er i stand til å ta det ansvaret som pliktene medfører, samtidig som kommunene er forpliktet til å kanalisere sine midler til de lovpålagte oppgavene før andre formål prioriteres». Kommunene har dermed også et selvstendig ansvar for å sikre og realisere menneskerettighetene.

Staten er folkerettslig forpliktet til å følge konvensjoner som Norge har ratifisert. Selv om en konvensjon ikke er inkorporert i norsk rett, må lover og regler utformes i samsvar med ratifiserte konvensjoner. Videre følger det av presumsjonsprinsippet at norske rettsregler så vidt mulig skal tolkes slik at de ikke kommer i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder også på boligområdet.

4.2 Internasjonale konvensjoner om retten til bolig

4.2.1 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

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 etter menneskerettsloven § 2, og skal etter § 3 gå foran bestemmelser i nasjonal lovgivning ved eventuell motstrid.

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». 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 (se *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)). 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 beholde bolig, også i betydelig grad må vernes i perioder hvor offentlige finanser mv. ellers kunne tilsi nedskjæringer.

4.2.2 FN-konvensjonen 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 fastsetter at personer med funksjonsnedsettelser skal ha den samme retten som alle andre til å leve et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Det følger av artikkelens bokstav a at statene er 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». Staten er forpliktet til å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at alle personer med funksjonsnedsettelser skal kunne gjøre bruk av denne retten, blant annet ved å sikre at personer med funksjonsnedsettelser har tilgang til den personlige bistanden som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet, samt å hindre isolasjon og segregering.

Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett, men den er ratifisert av Norge uten reservasjoner. CRPD er dermed bindende i sin helhet for Norge, og staten er forpliktet til å sikre rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. Kravene som følger av konvensjonens artikkel 19 ble ansett å være oppfylt i norsk rett ved ratifikasjonen, jf. Prop. 106 S (2011–2012) side 17. Selv om konvensjonen ikke er inkorporert, medfører presumsjonsprinsippet at norsk lovgivning på det boligsosiale feltet så langt som mulig skal tolkes i overensstemmelse med CRPD.

Norge har likevel fått kritikk fra FNs komité for rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen) på grunn av kommunale ulikheter i tjenestetilbudet, jf. punkt 5 bokstav e i merknader til Norges første rapportering, datert 7. mai 2019. Komiteen har gitt råd om at Norge bør sette i verk tiltak for å redusere forskjellene i tjenestetilbudet mellom kommuner.

4.2.3 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen) slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. artikkel 3 nr. 1. Bestemmelsen har fått en parallell i Grunnloven § 104 annet ledd: «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Grunnloven § 104 pålegger også staten å sikre barn en tilstrekkelig levestandard.

Barnekonvensjonen har en lignende bestemmelse som ØSK artikkel 11. Barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 1 gir barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske åndelige, moralske og sosiale utvikling. Det er foreldrene som etter barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 2 har det grunnleggende ansvaret for å sikre de levevilkår som er nødvendige for barnets utvikling. Etter artikkel 27 nr. 3 er det likevel staten som skal treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldre til å oppfylle denne rettigheten, og staten skal ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, blant annet med hensyn til bolig.

4.2.4 Den reviderte europeiske sosialpakt

Sosialpakten artikkel 31 gjelder direkte rett til bolig. I 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,
> 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 bolig er også 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* side 225 (sist ajourført desember

2018) fremgår det at artikkel 31 er mer en innsatsforpliktelse enn en resultatforpliktelse.

Bestemmelsene i sosialpakten er ikke inkorporert i norsk rett, men den er bindende for Norge.

5 Gjeldende rett

5.1 Innledning

Kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet er fordelt på ulike regelverk. I dette kapittelet omtales kommunenes ansvar etter sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Forslaget til ny lov innebærer en videreføring av det medvirkningsansvaret som er fastsatt i disse lovene i dag, men presiserer og til dels skjerper ansvaret for kommunene. Bostøtteloven, folkehelseloven og plan- og bygningsloven har også bestemmelser som omfatter kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. Departementet foreslår ikke endringer i disse lovene, og de omtales derfor ikke i dette kapittelet.

5.2 Sosialtjenesteloven

5.2.1 Innledning

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) regulerer de lovpålagte sosiale tjenestene som ligger under arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Loven regulerer også de generelle oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for. Dette gjelder blant annet generell forebyggende virksomhet, informasjon til kommunens innbyggere, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, og boliger til vanskeligstilte. Lovens formål er blant annet å bedre levekårene for vanskeligstilte, herunder ved at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, jf. § 1.

5.2.2 Midlertidig botilbud

Kommunene har plikt til å skaffe midlertidig botilbud til dem 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 eller kommunal bolig. Det er et mål at bruken av midlertidig botilbud begrenses i omfang, og at et opphold ikke overstiger tre måneder, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00) punkt 4.27.2.3.

5.2.3 Varige botilbud

Når det gjelder varige botilbud, skal «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», jf. sosialtjenesteloven § 15. Bestemmelsen viderefører den tidligere sosialtjenesteloven (1991) § 3-4. Medvirkning etter sosialtjenesteloven § 15 er ikke blant de individuelle tjenestene etter loven som personer kan ha krav på å motta.

I forarbeidene er forholdet mellom kommunen og «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen» beskrevet slik (Ot.prp.nr. 103 (2008–2009) side 34):

> «Det er kommunen som sådan som har hovedansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Som i dagens sosialtjenestelov vil den delen av kommunen som er en del av arbeids- og velferdsforvaltningen etter forslaget ha et medvirkningsansvar i dette arbeidet. Dette innebærer at denne delen av kommunen må delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblem kan løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt. Videre innebærer medvirkningsansvaret et generelt ansvar for å gjøre andre kommunale myndigheter kjent med behovene. Videre at tjenesten i samarbeid med andre instanser bør ta initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Medvirkningsansvaret innebærer også at denne delen av kommunen vil ha et ansvar overfor brukerne, gjennom å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke kan dekkes på annen måte. I noen tilfeller vil det dessuten være nødvendig at tjenesten engasjerer seg direkte i å skaffe vanskeligstilte boliger.»

Det presiseres også at bestemmelsen *ikke* legger organisatoriske bindinger på kommunene, og at det er viktig at kommunene står «mest mulig fritt i forhold til å organisere arbeidet med boliger til vanskeligstilte ut fra behovene i den enkelte kommune».

Ansvaret etter sosialtjenesteloven § 15 omtales ofte som et «medvirkningsansvar» eller en «medvirkningsplikt». Dette ansvaret innebærer for det første at NAV-kontoret skal delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblemer skal løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt.

I rundskrivet R35-00 punkt 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 [som] 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 fatte vedtak om, eller som skal inngå som del av et vedtak, og er noe videre enn den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11.

5.3 Helse- og omsorgstjenesteloven

5.3.1 Innledning

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.

5.3.2 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 sykehjemsplass 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.

5.3.3 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, funksjonshemning eller av andre årsaker», jf. lovens § 3-7. Bestemmelsene viderefører den tidligere sosialtjenesteloven (1991) § 3-4. Tidligere var medvirkningsplikten kun hjemlet i sosialtjenesteloven. 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.

6 Forslag om en egen lov på det boligsosiale feltet

6.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo å klargjøre – og dels skjerpe – kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet i en ny lov. Bakgrunnen for lovforslaget var at kommunenes boligsosiale ansvar er fragmentert, og at det er lite tydelig hvilket ansvar kommunene har. Videre var en del av bakgrunnen at det er stor variasjon i kommunenes boligsosiale arbeid, og dermed ikke et likeverdig tilbud til brukerne. Departementet viste til at det synes å være en allmenn oppfatning at kommunenes ansvar er større enn det som faktisk ligger i medvirkningsplikten i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, og at kommunenes ansvar i den boligsosiale politikken har blitt større de senere årene.

Departementet påpekte at det boligsosiale feltet er et forholdsvis nytt politikkfelt, og at det tradisjonelt er blitt benyttet økonomiske ordninger og kompetansestøtte via Husbanken for å stimulere til godt boligsosialt arbeid i kommunene. Det finnes ikke en egen lov som regulerer kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. Departementet fremhevet at 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. Departementet viste til at lovforankringen er svakere enn på andre velferdsområder som helse, utdanning og arbeid. Departementet mente på denne bakgrunn at det var behov for å styrke kommunenes lovfestede ansvar på det boligsosiale feltet.

Departementet opplyste i høringsnotatet at flere alternativer for å styrke kommunenes lovfestede ansvar var vurdert. Det ene var å beholde dagens bestemmelser i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, og heller tydeliggjøre kommunenes boligsosiale ansvar i gjeldende rundskriv til sosialtjenesteloven. Departementet vurderte imidlertid at dette i for liten grad ville føre til endringer på beslutningsnivå i kommunen. Departementet vurderte også å foreslå endringer i dagens medvirkningsbestemmelser i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Med utgangspunkt i utfordringsbildet, mente departementet at heller ikke dette alternativet ville være tilstrekkelig, siden bolig fortsatt ikke vil ha en tydelig lovforankring på linje med de øvrige velferdsområdene. Departementet vurderte også alternativet med å gi enkeltpersoner rettskrav på at kommunen skaffer dem en egnet bolig. Departementet mente imidlertid at det ville føre for langt. Etter en helhetsvurdering foreslo departementet å klargjøre og til dels skjerpe kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet i en egen lov, men uten å gi enkeltpersoner rettskrav på bolig.

Departementet foreslo å klargjøre og presisere de pliktene som kommunene har i dag gjennom medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Departementet foreslo også på enkelte punkter å skjerpe kommunens ansvar. Dette gjaldt særlig kommunenes ansvar for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen og en utvidelse av kravene til saksbehandling (presisering av hva som er enkeltvedtak og at hovedinnholdet i bistanden skal angis). Forslaget inneholdt bestemmelse om at statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter loven, og en hjemmel for statlig tilsyn. Departementet understreket at lovforslaget skulle være i tråd med prinsippet om juridisk rammestyring, og at kommunene skulle ha betydelig frihet til å fastsette tiltak og prioriteringer innenfor frie inntekter.

Departementet la til grunn at mye av det boligsosiale arbeidet allerede er integrert i kommunenes sosiale arbeid, og at en ny lov derfor ikke vil medføre vesentlige merkostnader for den enkelte kommune. Departementet la til grunn at lovforslaget i varierende grad vil medføre behov for økte administrative ressurser i kommunene, hvor særlig skjerpede krav til saksbehandling og planlegging har betydning. Videre mente departementet at de kommunene som ikke oppfyller lovens krav i dag, ville få merkostnader med å etablere bedre systemer for det boligsosiale arbeidet. Departementet viste videre til at staten de senere årene har finansiert effektivisering av løsninger og tilrettelagt for flere saksbehandlingssystemer som forenkler og gir innsparinger for kommunenes arbeid. Noen systemer er også under utvikling. Departementet viste også til at godt boligsosialt arbeid er lønnsomt på lengre sikt, gjennom unn-

gåtte samfunnskostnader som økonomisk sosialstønad eller gjennom økt produksjon for innbyggere som kommer ut i jobb. Det er også en gevinst for de enkelte brukerne som kan få bedre bistand og et bedre botilbud.

6.2 Høringsinstansenes syn

Det var 94 høringsinstanser som uttalte seg i høringen. 71 av disse er positive til at kommunenes boligsosiale ansvar reguleres og styrkes i en egen lov. Fem høringsinstanser er imot en egen lov på feltet. Øvrige instanser har ikke kommentert spørsmålet om egen lov særskilt, eller mener at en lov på feltet må gå lenger og gi rett til bolig.

Blant høringsinstansene er det 34 kommuner som har avgitt uttalelse, og av disse er 29 positive til forslaget. Det gjelder *Alvdal, Asker, Askøy, Aurskog-Høland, Bergen, Bodø, Brønnøy, Bærum, Drammen, Eigersund, Fredrikstad, Kristiansand, Larvik, Lier, Moss, Nordre Follo, Oslo, Røros, Sandefjord, Sandnes, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Ullensaker, Vågan, Våler og Ålesund*.

Bergen kommune skriver i sin uttalelse:

> «Byrådet støtter lovforslaget og ser viktigheten i at kommunenes boligsosiale ansvar tydeliggjøres og skjerpes. Dette kan bidra til at flere kan bo tryggere ved at man får rett på individuell bistand til å framskaffe og beholde bolig. Vi anser det som spesielt positivt at kommunes plikt til boligsosial planlegging skjerpes, da en helhetlig kommunal planlegging er viktig for å løse boligsosiale utfordringer. Boligsosiale hensyn må være en naturlig del av den generelle byplanlegging.»

Drammen kommune påpeker at lovforslaget vil kunne gjøre det tydeligere for vanskeligstilte på boligmarkedet hvilken hjelp de kan forvente.

Lier kommune uttaler blant annet:

> «Bolig regnes nå som en av de 4 velferdspilarene og det å få en egen boligsosial lov vil være med å understreke dens betydning.»

Oslo kommune gir innledningsvis følgende merknad:

> «Oslo kommune er generelt positiv til å ha et samlet regelverket på det boligsosiale området. Dette av hensyn til brukere, saksbehandlere og beslutningstakere i kommunen. Videre støtter Oslo kommune at det presiseres at kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og at det boligsosiale aspektet også forankres i plan- og bygningssektoren. På denne måten tydeliggjøres ansvaret kommunene allerede har for samordning, planlegging og annet strategisk arbeid på det boligsosiale feltet.»

Sarpsborg kommune uttaler:

> «Fra samarbeid med andre kommuner, er det erfart at mange oppfatter kommunens ansvar på det boligsosiale området som uklart, og de boligsosiale oppgavene løses svært ulikt. Kommunedirektøren vurderer at lovforslaget klargjør kommunens ansvar på en nødvendig måte.»

Trondheim kommune skriver:

> «Trondheim kommune støtter lovforslaget og mener det er viktig med en styrking av rettighetene til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Lovforslagene fremmer et viktig fokus og en satsing på boligsosialt arbeid, det er nødvendig.»

Øvrige instanser som støtter forslaget om en egen lov er: *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Blå Kors, Caritas Norge, Cerebral Parese-foreningen, Dagfinn Våge og Stian Dale, Fellesorganisasjonen Trøndelag, Frelsesarmeen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Gatejuristnettverket, Juristforbundet, Juridisk rådgivning for kvinner, Jussbuss, Helse Midt-Norge, Helsedirektoratet, Huseierne, Innlandet fylkeskommune, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kirkens Bymisjon, Kriminalomsorgsdirektoratet, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, KS, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Nordland fylkeskommune, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norske arkitekters landsforbund, Norske Boligbyggelags Landsforbund, Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken, Pensjonistforbundet, Redd Barna, Rettspolitisk forening, Skadeforebyggende forum, Statsforvaltaren i Møre og Romsdal, Statsforvaltaren i Vestland, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Nordland, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland, Troms og Finnmark fylkeskommune* og *Velferdsalliansen EAPN Norway*.

Statsforvalteren i Innlandet er «spesielt opptatt av at en ny boligsosial lov vil styrke rettsikkerheten til vanskeligstilte på boligmarkedet, og at hjel-

pen som gis ikke lenger vil være tilfeldig avhengig av hvilken kommune man bor i». *Statsforvalteren i Agder* er inne på det samme, og mener lovforslaget vil «bidra til bedre og mere likeverdige tjenester i kommunene». *Juristforbundet* er også inne på bedre og mer likeverdige tjenestetilbud i sin uttalelse, og mener at lovforslaget er både «egnet til, og nødvendig for, å oppnå lovens formål, herunder å styrke rettssikkerheten til vanskeligstilte i boligmarkedet».

Barneombudet uttaler:

> «Forslaget vil etter vårt syn bidra til at vanskeligstilte barnefamilier vil få bedre muligheter til å få en trygg og stabil bosituasjon. Dette kan bidra til bedre oppvekstsvilkår for barn og unge og styrke deres rettigheter også på andre områder.»

Redd Barna er inne på det samme i sin uttalelse.

Blå Kors uttaler at «lovforslaget ivaretar på en god måte både det sosialfaglige, etiske og juridiske mangfoldet på dette området».

Kriminalomsorgsdirektoratet skriver:

> «Bolig er, som det også er redegjort for i høringen, så essensielt for all annen hjelp og tiltak for vanskeligstilte på boligmarkedet at det er riktig å regulere det særskilt.»

Selv om et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om en ny lov, er det mange som har innspill til enkeltbestemmelser. Disse innspillene gjennomgås i kapittel 7–14.

De fem høringsinstansene som er mot forslaget om en egen lov *Advokatforeningen*, *Eidsvoll kommune*, *Justis- og beredskapsdepartementet, Kirsten Costain og Kari Asheim* og *Statens helsetilsyn*.

Advokatforeningen skriver:

> «Advokatforeningen reiser spørsmål ved om selve innretningen – å regulere en liten del av ansvar for boligsosialt arbeid i egen lov – er et heldig grep. På den ene side er det åpenbart gode argumenter for å få på plass en egen lov. Det gir et klart signal om at lovgiver anser dette som særs viktig, og det gir inntrykk av at det boligsosiale området er like viktig som andre velferdsområder som har egne lover. Utfordringen er at det bare er en liten del av det samlede boligsosiale ansvaret som reguleres i dette lovforslaget. Helt sentrale bestemmelser vil fortsatt være spredt i annen lovgivning. Advokatforeningen viser til at dette grepet medfører en ytterligere fragmentering av regler på et område som fra før er uoversiktlig.»

Eidsvoll kommune ser noen fordeler med loven, men mener at den medfører en unødvendig byråkratisering av kommunenes nåværende ansvar, og at mye av det som presiseres er ivaretatt.

Statens helsetilsyn ser at det er nødvendig med presiseringer i regelverket, men «ber departementet om å vurdere på nytt om innholdet i lovforslaget kan løses på andre måter enn ved å iverksette en ny lov».

Også *Justis- og beredskapsdepartementet* er skeptisk til forslaget om en egen lov og uttaler:

> «Det framstår som uklart kvifor det er behov for ei eiga lov om kommunalt ansvar overfor vanskelegstilte på bustadmarknaden. Bustøttelova inneheld alt reglar om kommunale tilskot til etablering i eigen bustad og tilpassing av bustad. Dei ulike bustadtiltaka bør sjåast i samanheng, og det bør vurderast om reglane i lovframlegget her heller bør takast inn i bustøttelova. Eventuelt kan det vurderast å utabeide ei ny lov som omfattar både bustøttereglane, reglane om kommunale tilskot til etablering i eigen bustad og tilpassing av bustad og reglar om andre kommunale tiltak for å hjelpe folk med å skaffe seg bustad.»

I tillegg er det noen høringsinstanser som støtter en styrket lovfesting på feltet, men som mener at lovforslaget burde gå lengre i å pålegge kommunene plikter. Dette gjelder blant annet *Leieboerforeningen*, som mener at lovforslaget «ikke bidrar til å styrke det boligsosiale arbeidet». De ber derfor om at «lovforslaget endres slik at kommunene blir pålagt en klar forpliktelse til å framskaffe gode og trygge boliger til vanskeligstilte, i tråd med våre internasjonale forpliktelser». *Røde Kors* er inne på det samme, og mener at «forslaget ikke går langt nok og at det derfor ikke vil være tilstrekkelig for å løse de utfordringene knyttet til bolig for vanskeligstilte som vi ser i Norge i dag».

Mange høringsinstanser har innspill til departementets bekrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget, se kapittel 19. Flertallet av disse mener på generelt grunnlag at lovforslaget vil kreve mer ressurser i kommunene, mens enkelte er mer spesifikke på konkrete konsekvenser. Det gjelder spesielt behovet for økte saksbehandlingsressurser med hensyn til

krav til vedtak og boligsosial planlegging. I tillegg peker flere kommuner og statsforvaltere på økt ressursbehov ved klagebehandling og tilsyn.

Helsedirektoratet mener at «innføring og implementering av ny lov bør følgeevalueres for å vurdere om ansvaret for kommunene er tilstrekkelig forpliktende til å sikre god boligsosial hjelp for alle». *KS* foreslår at «forslaget blir evaluert etter 2 år også med tanke på økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget». *Huseierne* mener også det er viktig at det skjer en evaluering: «Både for å se om loven hjelper de vanskeligstilte den er ment å hjelpe og av de økonomiske og administrative konsekvensene». Huseierne mener en slik evaluering bør skje tre til fem år etter ikrafttredelse av loven.

Statsforvalteren i Nordland har et innspill til lovens tittel. Statsforvalteren i Nordland mener det er «uheldig dersom man beveger seg vekk fra begrepssettet boligsosialt arbeid til et økende – og muligens ensidig – fokus på boligen og boligmarkedet». De mener det da er en fare for å miste det helhetlige fokuset på forholdet mellom bolig og andre kommunale tjenester. Statsforvalteren i Nordland mener at «fagområdet *boligsosialt arbeid* [vil] bli styrket og tydeliggjort dersom begrepssettet tas inn i lovtittelen». De foreslår derfor at loven skal hete: «Lov om boligsosialt arbeid i kommunen».

6.3 Departementets vurderinger

Departementet konstaterer at det er bred støtte til forslaget om å innføre en lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Mange høringsinstanser er enige med departementet i at en ny lov vil bidra til et nødvendig løft på det boligsosiale feltet. Departementet merker seg særlig at de aller fleste kommunene støtter en styrket lovfesting, herunder store kommuner som *Oslo, Bergen* og *Trondheim*. Departementet har også merket seg at mange mindre kommuner er positive. For eksempel mener *Alvdal kommune* at lovforslaget «strammer opp og tydeliggjør kommunenes ansvar, ansvaret lovfestes, noe som medfører bedre rettsikkerhet og kan bidra til mer likeverdig tjenesteyting i kommunene». *Brønnøy kommune* er inne på noe av det samme.

Også mange andre instanser, både offentlige og private, støtter forslaget om en egen lov på det boligsosiale feltet. Samlet mener departementet at høringsinnspillene underbygger behovet for å klargjøre og styrke kommunenes plikter i en egen lov, og at dette kan bidra til et bedre og mer likeverdig tilbud til dem som er vanskeligstilt på boligmarkedet.

Noen instanser støtter ikke lovforslaget. Departementet er imidlertid ikke enig med *Eidsvoll kommune* i at lovforslaget bidrar til unødvendig byråkratisering av kommunenes ansvar. Slik departementet ser det, og som underbygges av mange høringsinnspill, vil det være positivt med en lov som presiserer plikter, sikrer god saksbehandling og styrker rettssikkerheten for den enkelte.

Departementet er ikke enig med *Statens helsetilsyn* i at det å tydeliggjøre medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 kan være like hensiktsmessig som å innføre en egen lov. Disse lovene regulerer henholdsvis sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester, og bidrar derfor til at det boligsosiale ansvaret i dag er fragmentert. Det er departementets oppfatning at en egen lov på en helt annen måte vil fremheve det boligsosiale feltet som et viktig velferdsområde. Departementet er heller ikke enig med *Advokatforeningen* i at «det å regulere en liten del av ansvaret for boligsosialt arbeid i egen lov» kan bidra til ytterligere fragmentering. Etter dette fastholder departementet sitt syn på at det er behov for en egen lov på det boligsosiale feltet. Departementet mener at dette er nødvendig – og dessuten det mest egnede grepet – for bedre måloppnåelse på feltet og et bedre og mer likeverdig tilbud på tvers av kommunegrenser.

Departementet har merket seg innspillet fra *Justis- og beredskapsdepartementet* om at departementet bør vurdere å integrere forslaget i bostøtteloven, eller omvendt; ta bostøtteloven inn i den nye loven. *Cerebral Parese-foreningen* og *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon,* som er positive til lovforslaget, mener at bostøtteloven må innlemmes i loven på sikt, slik at man får en helhetlig lov på det boligsosiale feltet. *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* og *Norske Boligbyggelags Landsforbund* er inne på det samme. En ekspertgruppe har nylig gjennomgått bostøtteordningen, og la frem sin rapport 9. mai 2022 (*Bostøtten – opprydning og forankring*). Departementet mener det ville være uheldig å utrede en integrering av bostøtteloven før gruppens rapport har vært på høring og før man har fått vurdert forslagene i rapporten. Departementet mener for øvrig også at integrering eller ikke, vil bero på en nærmere vurdering av om det passer å regulere enkeltpersoners rett til virkemidler, slik som bostøtte og ulike personrettede tilskudd, og kommunenes ansvar for det boligsosiale feltet i én og samme lov. Flere momenter må avveies i en slik

vurdering. I og med at det er Husbanken som treffer vedtak om statlig bostøtte, ikke kommunene, måtte loven i så fall ha inkludert Husbanken som et pliktsubjekt. *Pensjonistforbundet* mener at «paragraf 14 og 15 i bostøtteloven om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig fint kan innlemmes i det nye lovverket». Departementet mener at også en «flytting» av bare disse bestemmelsene krever tilpasninger i ny lov, blant annet med tanke på at statsforvalteren ikke er klageinstans for vedtak om disse tilskuddene. At disse tilskuddene fullt ut er kommunale – i motsetning til andre virkemidler som forvaltes av Husbanken – kan tale *for* å flytte disse bestemmelsene til ny lov, uavhengig av de øvrige virkemidlene. Departementet vil, på noe lengre sikt, utrede forholdet til bostøtteloven med tanke på å identifisere eventuelle flere fordeler og ulemper med å integrere bostøtteloven i denne loven. I en slik vurdering er det også naturlig å se på om det kan passe å regulere andre forhold og virkemidler på det boligsosiale feltet i loven.

Departementet har også vurdert innspillet fra *Statsforvalteren i Nordland* knyttet til tittelen på loven. Departementet er enig med statsforvalteren i at lovens tittel bør inneholde begrepet «boligsosialt», og går dermed bort fra høringsnotatets forslag om at loven skal hete «lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet». Slik departementet ser det, bør lovens tittel imidlertid også vise at loven medfører rettslige forpliktelser for kommunene. Departementet mener derfor at tittelen også må inneholde ordet «ansvar». Etter dette foreslår departementet at loven skal hete «lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet».

Departementet vil evaluere loven, slik flere høringsinstanser har påpekt behovet for. Særlig relevant vil det være å følge med på om loven har ønsket effekt, og om de vanskeligstilte får den bistanden de har krav på. Det er også behov for å evaluere om kommunenes planarbeid styrkes i tråd med kravene i loven.

Departementet har merket seg at en del instanser mener at loven gir behov for mer administrativ innsats i kommunene. Flere kommuner mener også at loven vil påføre dem kostnader som må kompenseres. Departementet presiserer at lovforslaget i liten grad pålegger kommunene helt nye oppgaver, og at de administrative konsekvensene vil være begrensede siden det boligsosiale arbeidet i hovedsak allerede er innarbeidet i kommunenes sosialarbeid. Godt boligsosialt arbeid vil også gi gevinster på lengre sikt. Innspillene til departementets omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget omtales nærmere i kapittel 19.

Departementet bemerker for øvrig at noen høringsinstanser synes delvis å ha misforstått hva loven skal – og ikke skal – regulere, da de synes å legge til grunn at loven også skal regulere konkrete boligsosiale *virkemidler*. Misforståelsen gjenspeiler seg i noen av høringssvarene, spesielt til bestemmelsene om saksbehandling og klage. Departementet vil forsøke å oppklare denne misforståelsen. Departementet presiserer at denne loven innebærer såkalte «lovpålagte oppgaver», det vil si oppgaver *Stortinget* tildeler kommunene gjennom lov, og som kommunene er rettslig forpliktet til å utføre. Slike oppgaver kan karakteriseres som en slags handlings- eller aktivitetsforpliktelse, eller en plikt til å «sørge for» noe, typisk å ha et tjenestetilbud. I denne loven går oppgavene ut på å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, samt å sørge for samarbeid på tvers av sektorer, ha oversikt over behovet for boliger og innarbeide det boligsosiale i kommunens planverk. Selv om loven pålegger kommunene å gi bistand til vanskeligstilte, krever den ikke at kommunene har spesifikke ordninger på feltet. Loven griper heller ikke inn i kommunenes muligheter til å ha egne ordninger på det boligsosiale feltet. Om en kommune vil tilby sine innbyggere kommunal bolig, kommunal bostøtte eller annen støtte, omfattes ikke av denne loven. I forlengelsen av dette, vil departementet også presisere at kommunene står fritt til å ha egne regler for saksbehandling og til å opprette egne klageordninger tilknyttet kommunale ordninger. Denne loven regulerer ikke dette.

7 Lovens formål

7.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo en bestemmelse som gikk ut på at 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. Departementet presiserte at bestemmelsen ikke har et selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett pålegger kommunene plikter, men at den indirekte vil ha betydning som retningsgivende ved kommunenes prioriteringer, og som veiledning ved utøvelse av skjønn og ved valg av tolkningsalternativer.

7.2 Høringsinstansenes syn

45 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til formålsbestemmelse.

Advokatforeningen, *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bærum kommune, Gatejuristnettverket, Huseierne, Kirkens Bymisjon, Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Innlandet* og *Trondheim kommune* støtter forslaget.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig med departementet i at det vil føre for langt å gi enkeltpersoner rettskrav på bolig. Direktoratet mener at det å skaffe seg en bolig fortsatt først og fremst bør være et ansvar for den enkelte. *Bærum kommune* mener målformuleringen gir en retning for kommunens prioriteringer og veiledning ved utøvelse av skjønn. Bærum kommune mener det er viktig at bestemmelsen ikke isolert sett pålegger kommunen plikter eller har et selvstendig innhold. *Gatejuristnettverket* er glade for at bestemmelsen sier noe om at boligen skal ligge i et nærmiljø som er bra for den eller de som skal bo der, siden de erfarer at det i dag tas for lite hensyn til den vanskeligstiltes behov ved tildeling av kommunale boliger. Gatejuristnettverket mener det også er bra at bestemmelsen presiserer at vanskeligstilte skal kunne skaffe og beholde en bolig. Siden mange av Gatejuristnettverkets klienter har sammensatte problemer, er en stabil bosituasjon grunnleggende for at disse skal kunne nyttiggjøre seg tjenester i boligen.

Huseierne skriver:

> «Huseierne støtter denne formålsparagrafen. For å kunne ha noen reell virkning, er det viktig at loven både omtaler det å skaffe seg bolig og ikke minst det å kunne beholde den. Huseierne mener også det er viktig at boligens standard og bomiljø nevnes i formålsparagrafen. Målet med loven er at vanskeligstilte skal kunne ha mulighet til å forbedre bosituasjonen sin. Da er det viktig at det ikke bare har en bolig, men en egnet bolig det er viktig at formålsbestemmelsen både omtaler det å skaffe seg bolig og ikke minst det å kunne beholde den. Huseierne mener også det er viktig at boligens standard og bomiljø nevnes i bestemmelsen.»

Kirkens Bymisjon understreker at det er viktig at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg en bolig som er varig, ikke bare midlertidig. Kirkens Bymisjon støtter derfor forslaget til formålsformulering som også inkluderer det å beholde en bolig.

Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken er positive til at lovens formål knytter seg både til det å «skaffe» og til det å «beholde» bolig. Ombudet fremhever at enkelte har behov for å tilegne seg kunnskap og rutiner som bidrar til at de kan beholde boligen. Videre er ombudet positiv til at formålsbestemmelsen er med på å gi begrepet «egnet» et konkret innhold.

Statsforvalteren i Innlandet liker formålsbestemmelsen og at «den er holdt i ubyråkratisk klart språk». Statsforvalteren er positiv til at den også omtaler nærmiljøet. Slik de ser det, er det spesielt viktig for barna at boligen ligger i et nærmiljø som er bra for den eller de som skal bo der.

18 høringsinstanser mener at kriteriene «tilfredsstillende» (standard) og «bra» (nærmiljø) er uklare og må presiseres. Noen av disse mener også at forslaget materielt sett går for langt i å stille krav til boligen og nærmiljøet.

Asker kommune mener kriteriene bør strykes. *Aurskog-Høland kommune* mener kriteriene er svært skjønnsmessige, gir rom for tolkinger og dessuten at forslaget er for «vidtgående». *Bergen kommune* mener formålet med loven er upresist formulert og at det ikke gjenspeiler helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. *Bodø kommune* fraråder å bruke kriterier som tilfredsstillende og bra, og foreslår at loven heller bruker «egnet» som definisjon av boligens egenskaper. *Eidsvoll kommune* skriver at kriteriene er uklare og vil gi mye rom for diskusjon. Eidsvoll kommune antar at det vil skape stort rom for klager.

Lier kommune skriver:

> «Lier kommune stiller seg positive til intensjonen i formålsparagrafen, men vurderer at den går for langt i forhold til å stille krav til boligen og beliggenhet. Det er bra for bruker at boligen skal ha en viss standard og størrelse, men vi vurderer at det vil skape uklarheter og en del forventninger ved å skrive dette i lovtekst uten å utdype nærmere. Det risikeres at bruker forventer at det er deres mening om hva som er tilfredsstillende standard og størrelse (som skal legges til grunn), mens realiteten kanskje er noe annet.»

Oslo kommune påpeker at kriteriet «standard» i lovteksten kan tolkes vidt og at det bør presiseres nærmere hva som menes, for eksempel at det begrenses til behov hos beboer for en fysisk tilrettelagt bolig. Oslo kommune mener at opplevelsen av nærmiljø er en viktig faktor som skal hensyntas, men at kriteriet i lovteksten er for vagt. Oslo kommune reiser spørsmål om det i lovteksten kun bør stå «egnet bolig». *Sandnes kommune* vil advare mot å bruke kriterier som «tilfredsstillende størrelse og standard» og «et nærmiljø som er bra» i lovteksten. Kommunen skriver at dette er sentrale vurderinger som gjøres ved bistand til den enkelte, men at det å bringe tema som størrelse, standard og lokalisering inn i lovteksten kan bidra til å gi urealistiske forventninger til valgmuligheter blant de som søker bistand. Sandnes kommune støtter intensjonen i formålsparagrafen, men foreslår en moderering av formuleringer som beskriver krav til bolig. *Stavanger kommune* støtter bestemmelsens intensjon, men tar til orde for en moderering av kravene til boligen. *Statsforvalteren i Nordland* påpeker at kriteriene er vage og at hva som er tilfredsstillende og bra vil variere fra bruker til bruker. Også *Justis- og beredskapsdepartementet* mener det vil variere mye hva den enkelte oppfatter som «tilfredsstillende» og «bra». Dersom det skal stilles krav til den aktuelle boligen, mener Justis- og beredskapsdepartementet at det bør brukes mer presise uttrykk, for eksempel etter mønster fra plan- og bygningsretten. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* mener det kan bli nødvendig å se nærmere på hvordan kriteriene skal «operasjonaliseres», mens *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener det kan bli behov for å se nærmere på hva som skal ligge i kriteriene.

KS mener forslaget er for vidtgående:

> «Lovutkastets forslag til formålsbestemmelse er vidtgående:[…] Begrepet «tilfredsstillende størrelse og standard» og begrepet «ligger i et nærmiljø som er bra for den eller de som skal bo der» er svært skjønnsmessige og gir rom for mange tolkninger. Det er en risiko for at formålsbestemmelsen ved dette gir et inntrykk av at kommunens plikter går lengre enn hva som i dag følger av helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven, og at det vil skape et misforhold mellom plikter som kommunen rent faktisk har og de forventninger den vanskeligstilte og samfunnet for øvrig vil ha til kommunen. Ut fra dette synes det hensiktsmessig at formålsbestemmelsen snevres noe inn. KS foreslår en mindre vidtfavnende formålsbestemmelse: «Formålet med loven er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en bolig».»

Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd støtter intensjonen i formålsparagrafen, men foreslår at formuleringene som beskriver krav til boligen modereres. *Caritas Norge* antar at det vil være behov for å tydeliggjøre hva som ligger i denne skjønnsvurderingen, og at lovverket må ses i sammenheng med øvrige lovverk på det sosialrettslige feltet. *Pensjonistforbundet* mener det må følge med forskrift eller veileder til loven, slik at kommunene fører lik praksis med tanke på hvem som faller inn under kriteriene.

Fire høringsinstanser mener at kommunenes ansvar for å forebygge boligsosiale utfordringer bør løftes frem i formålsbestemmelsen. Blant annet *Advokatforeningen* tar til orde for dette.

Helsedirektoratet skriver:

> «Helsedirektoratets forslag er at høringsnotatets formål om å forebygge boligproblemer kan vurderes inntatt i ordlyden for å tydeliggjøre det helhetlige forebyggingsperspektivet som kom-

munen bør ha ved oppfyllelse av sitt ansvar etter loven. Det kan også vurderes å innta flere presiserende momenter for å sikre at øvrige regler i ny lov tolkes og anvendes i samsvar med intensjonene. For eksempel kan det vurderes å innta målformuleringer om at vanskeligstilte får nødvendig hjelp og at loven skal bidra til en mer likeverdig tjenesteyting i kommunene.»

Norske Boligbyggelags Landsforbund er inne på det samme, når de tar til orde for at kommunenes organisatoriske ansvar for å forebygge at husstander blir vanskeligstilte, inntas i formålsbestemmelsen. *Fellesorganisasjonen* mener at intensjonen med å tydeliggjøre kommunens ansvar, som fremkommer av høringsnotatet, bør stå i formålsparagrafen. Fellesorganisasjonen foreslår å ta inn en setning om at loven skal bidra til at kommunene har et langsiktig, systematisk og helhetlig perspektiv på boligpolitikk og boligsosiale tiltak.

Fire høringsinstanser mener at hensynet til barn og unge bør inn i formålsbestemmelsen, deriblant *Advokatforeningen*. *Statens helsetilsyn* viser til en undersøkelse som dokumenterer at en stor andel av familiene i barnevernssaker med omsorgsovertakelse hadde boligsosiale problemer. Helsetilsynet mener det bør tas inn en formulering tilsvarende formuleringen i sosialtjenestelovens formålsbestemmelse, som tydeliggjør at loven også skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Også *Statsforvaltaren i Møre og Romsdal* viser til sosialtjenestelovens formålsbestemmelse og fremholder at det i dette perspektivet ikke bør være fremmed å løfte barn og deres forhold eksplisitt inn i lovteksten. *Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken* er av samme oppfatning.

Ti høringsinstanser mener, med ulike begrunnelser, at forslaget ikke går langt nok. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Jussbuss og Rettspolitisk forening* mener formuleringene er for lite forpliktende for kommunene, og foreslår å erstatte «bidra til» (at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en bolig) med «sikre at». *Juridisk rådgivning for kvinner* mener at forslaget ikke går langt nok i å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet tilgang på bolig med god nok standard og kvalitet. Juridisk rådgivning for kvinner har følgende innspill:

> «JURK mener at loven bør sikre en viss minstestandard til boligene som kommunen tilbyr de vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi foreslår at dette kan tydeliggjøres i lovens formålsparagraf.»

Advokatforeningen mener departementet bør vurdere å løfte frem hensynet til likeverd og likestilling. *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* mener departementets forslag viser at loven først og fremst er tenkt for mennesker som selv er i stand til å skaffe seg bolig, med litt hjelp fra kommunen. Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende mener kommunen må forplikte seg til å tilby gode og permanente boligløsninger, og foreslår at formålsbestemmelsen presiserer at hva som er tilfredsstillende størrelse og standard skal vurderes på bakgrunn av den aktuelle brukerens behov for behandling, pleie og assistanse. *Leieboerforeningen* foreslår å legge til at boligen skal bidra til botrygghet gjennom bostabilitet og et godt bomiljø, og at boutgiftene skal være av en slik art at de bidrar til at den vanskeligstilte kan løftes ut av fattigdom. Videre mener Leieboerforeningen at bestemmelsen bør slå fast at vanskeligstilte på boligmarkedet har rett til bolig, og at kommunen har plikt å skaffe bolig til vanskeligstilte. *Norges Handikapforbund* foreslår at det også skal fremgå av bestemmelsen at boligen må ha fysisk tilgjengelighet, og dessuten at bestemmelsen må «sikre retten til å velge bosted, og hvor og med hvem man vil bo, på lik linje med andre innbyggere». *Norsk forbund for utviklingshemmede* og *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* påpeker at det fremgår av FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19 bokstav a at statene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted. På denne bakgrunn mener disse at det i formålsbestemmelsen bør presiseres at vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en bolig «etter eget valg».

Skadeforebyggende forum savner en presisering av hva som kjennetegner tilfredsstillende standard. Dette vil være særlig viktig for mennesker som er sårbare ved brann. Forumet mener det bør være et minimumskrav at boligen er godkjent som bolig.

Oslo kommune støtter at det presiseres at kommunens ansvar gjelder både for de som er uten bolig, og de som har uegnet bolig. Videre mener Oslo kommune at det kan være hensiktsmessig å presisere at med bolig i denne bestemmelsen menes både eid og leid bolig.

7.3 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser har innspill til hvordan formålsbestemmelsen bør formuleres. Flere mener at kommune-

nes ansvar for å forebygge boligproblemer bør fremheves i formålsbestemmelsen. *Helsedirektoratet* mener dette er viktig for å tydeliggjøre det helhetlige forebyggingsperspektivet som kommunene bør ha ved oppfyllelse av sitt ansvar etter loven. Departementet er enig i at også denne delen av kommunenes ansvar etter loven bør fremgå av formålsbestemmelsen, og foreslår derfor at bestemmelsen slår fast at et av formålene med loven er «å forebygge boligsosiale utfordringer». Forslaget er ment å gjenspeile hovedinnholdet i kommunenes organisatoriske og planmessige ansvar etter lovforslagets bestemmelse om dette.

Mange høringsinstanser mener at kriteriene «tilfredsstillende» (boligstandard) og «bra» (nærmiljø) må presiseres. Noen av disse mener også at forslaget materielt sett går for langt i å stille krav til boligen og nærmiljøet. Departementet presiserer at en formålsbestemmelse ikke har et selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett pålegger kommunene plikter eller gir brukerne rettigheter. Samtidig ser departementet at kriteriene kan skape for høye forventninger hos brukerne, slik blant annet *Sandnes kommune* er inne på. Videre vil hva som er tilfredsstillende og bra kunne variere fra bruker til bruker, slik både *Justis- og beredskapsdepartementet* og *Statsforvalteren i Nordland* påpeker. Departementet foreslår derfor at de to kriteriene erstattes med kriteriet «egnet» som definisjon på boligens egenskaper, slik blant annet *Oslo kommune* og *Bodø kommune* tar til orde for. Kriteriet «egnet» er brukt i en rekke andre regelverk kommunene forholder seg til, og personer som jobber med boligsosialt arbeid i kommunene kan derfor i stor grad kjenne igjen kriteriet. Selv om departementet går bort fra høringsforslaget om at det skal fremgå av formålsbestemmelsen at boligen skal ha «tilfredsstillende» standard og ligge i et nærmiljø som er «bra» for den eller de som skal bo der, så ligger det også i kriteriet «egnet» visse krav til både boligen og nærmiljøet.

Departementet har vurdert om hensynet til barn og unge bør inn i formålsbestemmelsen. *Statens helsetilsyn* viser til en undersøkelse som dokumenterer at en stor andel av familiene i barnevernssaker med omsorgsovertakelse hadde boligsosiale problemer. Helsetilsynet mener det bør tas inn en formulering tilsvarende formuleringen i sosialtjenestelovens formålsbestemmelse, som tydeliggjør at loven også skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Departementet er ikke uenig i at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier skal få god boligsosial bistand fra kommunen, men er ikke enig i at hensynet til barn og unge bør fremheves særskilt. Departementet mener bestemmelsen bør omtale vanskeligstilte på boligmarkedet på generelt grunnlag og ikke fremheve enkeltgrupper særskilt.

8 Virkeområde og ansvarlig kommune

8.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo en hovedregel om at loven skal gjelde for alle som oppholder seg i riket. En slik hovedregel 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. Departementet foreslo videre uttrykkelig å angi de persongruppene som ikke skal omfattes av loven til tross for at de oppholder seg i riket. Den foreslåtte avgrensningen samsvarte stort sett med persongruppene som defineres i forskrift 16. desember 2011 nr. 1251 om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. Avgrensningen (unntakene) innebærer at loven ikke skal gjelde for personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Loven skal heller ikke gjelde for personer som har søkt om beskyttelse, og som har eller kan få statlig innkvartering. Videre skal den ikke gjelde for personer som ikke er norske statsborgere og ikke har bopel i riket. Til slutt foreslo departementet å presisere at flyktninger mv. bare har rett til bistand i den kommunen som mottar integreringstilskudd for vedkommende, med mindre flytting er avtalt med en annen kommune.

8.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har innvendinger mot at lovens hovedregel skal være at den gjelder for alle som oppholder seg i riket, men seks høringsinstanser mener begrepet «bopel» i det ene unntaket er uklart. *Bergen kommune* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* skriver at mange uriktig setter likhetstegn mellom «bopel» og «bolig», og at det ikke kommer frem at det er «tilknytningen» til riket som skal være avgjørende. *Fellesorganisasjonen, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *Oslo kommune* mener det er behov for en nærmere presisering av begrepet i forskrift, rundskriv eller veileder.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og *Tromsø kommune* støtter forslaget om at flyktninger mv. bare kan få bistand i den kommunen som mottar integreringstilskudd for vedkommende, med mindre flytting er avtalt med en annen kommune. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* har forståelse for at det kan være nødvendig med en viss begrensning i flyktningers adgang til å flytte til en annen kommune enn den som mottar integreringstilskudd for vedkommende. Ombudet mener likevel at kommunen bør utvise en viss fleksibilitet med hensyn til å samarbeide på tvers av kommunegrenser, siden det i noen tilfeller kan være gode grunner for at en person eller familie ser seg nødt til å flytte til en annen kommune. Ombudet kjenner til saker der en kommune ikke har gjort nok for å hindre trakassering på skolen, og der dette har ført til skolebytte til en annen kommune. *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* erfarer at integreringskommunen ikke alltid kan gi personer i denne gruppen et riktig og tilpasset helsetilbud, og at det derfor kan være nødvendig å flytte til en annen kommune. Forbundet foreslår at flyktninger mv. skal få bistand i en annen kommune enn integreringskommunen dersom det er helsemessige grunner til det. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener at tilflyttingskommunen ikke bør kunne avslå å gi bistand under henvisning til integreringskommunens ansvar hvis et avslag vil virke åpenbart urimelig.

Kommunene *Asker, Bærum, Lier, Moss* og *Stavanger* mener kommunene må kunne fortsette å kreve botid for å komme i betraktning til kommunal bolig. *Statsforvalteren i Innlandet* mener at kommunene ikke bør kunne forskriftsfeste seg vekk fra sitt ansvar ved å kreve botid. *En privatperson* er inne på det samme, mens *Kirsten Costain og Kari Asheim* mener det ikke bør være tillatt å kreve botid for tildeling av kommunal bolig.

Kommunene *Asker, Aurskog-Høland, Bærum, Eidsvoll, Skien* og *Stavanger,* samt *Advokatforeningen* og *KS,* etterlyser en klargjøring av hvilken kommune som skal være pliktsubjekt etter loven, for eksempel når noen er på flyttefot mellom kommuner.

8.3 Departementets vurderinger

8.3.1 Innledning

Departementet merker seg at ingen høringsinstanser har innvendinger mot at lovens hovedregel skal være at den gjelder for alle som faktisk oppholder seg i riket, og at det skal gjelde noen unntak.

Noen høringsinstanser mener imidlertid at innholdet i begrepet «bopel» i høringsforslaget er uklart. Videre savner flere høringsinstanser en bestemmelse som regulerer *hvilken kommune* som skal være ansvarlig i ulike situasjoner. Departementet foreslår på denne bakgrunn noen presiseringer i reglene om hvor og hvem loven ikke gjelder for. Departementet foreslår videre en egen bestemmelse om hvilken kommune som er ansvarlig.

8.3.2 Svalbard

Norsk privatrett, strafferett og lovgivning om rettspleie gjelder for Svalbard hvis ikke annet er bestemt, jf. Svalbardloven § 2 første ledd. Annen lovgiving, som i praksis omtales som offentligrettslige regler, må det fastsettes særskilt at skal gjelde for Svalbard, jf. Svalbardloven § 2 annet ledd.

Svalbardmeldingen (Meld. St. 32 (2015–2016)) og Stortingets behandling av denne, gir føringene for Svalbardpolitikken. I kapittel 6 i meldingen slås det fast at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn, og at Longyearbyen lokalstyre heller ikke skal gi ytelser som har en klar sosial profil.

Det er klare rammer for hvilket tjenestetilbud som skal være tilgjengelig for innbyggerne i Longyearbyen. Dette reflekteres blant annet i det lave skattenivået og at utlendingsloven ikke gjelder for Svalbard. Det lokale tjenestetilbudet er begrenset. Sentrale rettighetslover, som sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, gjelder ikke.

Departementets vurdering er på denne bakgrunn at loven ikke skal gjelde på Svalbard.

8.3.3 Hovedregel og unntak

Departementet fastholder forslaget om at lovens hovedregel skal være at den gjelder for alle som faktisk 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. Departementet viser til at både sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven har tilsvarende virkeområdebestemmelser.

Loven gjelder ikke for personer som omfattes av et eller flere av unntakene i forslagets bokstav a til c. Departementet foreslår for det første at loven ikke skal gjelde for personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Dette vil i hovedsak gjelde personer som har kommet ulovlig til landet, eller personer som fortsetter å oppholde seg i Norge ved utløpt oppholdstillatelse eller ved endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse. Hvorvidt personer med såkalt «tålt opphold» skal anses for å oppholde seg ulovlig i Norge, må vurderes konkret. Kommunen må i vurderingen særlig se hen til om personen har fått en frist for å reise ut av landet, eller om oppholdet er på ubestemt tid. Departementet foreslår for det andre at loven heller ikke gjelder for personer som har søkt om beskyttelse, og som har eller kan få statlig innkvartering. Dette vil i hovedsak være asylsøkere som har, eller har rett til, plass i mottak eller andre former for statlig innkvartering under behandling av asylsøknaden, herunder under eventuell behandling av en klage på vedtak i sak om asyl. Dette omfatter også personer som er i alternativ mottaksplassering. Departementet foreslår for det tredje at personer som ikke er norske statsborgere heller ikke omfattes av loven, med mindre personen likevel anses for å ha en sterk «tilknytning» til Norge.

Departementet viser til at flere høringsinstanser mente begrepet «bopel» i det ene unntaket i høringsforslaget bør presiseres. *Bergen kommune* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* skriver at mange setter likhetstegn mellom «bopel» og «bolig» (i riket), selv om det fremgår av rundskrivet til sosialtjenesteloven at det er «tilknytningen» til riket som skal være avgjørende for om en person anses å ha bopel her. Departementet er enig i at begrepet «bopel» har noen svakheter, og kan være vanskelig å forstå. For det første er det et ord som sjelden brukes i daglig tale. For det andre er det noen som feilaktig tror at begrepet er synonymt til en adresse en person er folkeregistrert på. For det tredje er det riktig, slik Bergen kommune og Kriminalomsorgsdirektoratet er inne på, at det er en helhetsvurdering av personens tilknytning til Norge som skal være avgjørende for om loven skal gjelde, og at det i helhetsvurderingen skal legges vekt på flere momenter. De momentene som nevnes i rundskrivet til sosialtjenesteloven vil være relevante også for vurderingen av om loven her gjelder. Det betyr at det blant annet skal legges vekt på om personen er folkeregistrert i Norge, har ektefelle eller barn i Norge, er medlem

i folketrygden og har skattemessige forpliktelser i Norge. Bosituasjon er med andre ord bare ett av flere relevante momenter. Jo lenger en person har oppholdt seg i Norge, jo større er sannsynligheten for at tilknytningen er sterk nok til å omfattes av lovens virkeområde.

På den andre siden er begrepet bopel ofte brukt i den norske lovgivningen, herunder i sosialtjenestelovens virkeområdebestemmelse. Dette taler isolert sett for å bruke det samme begrepet i loven her. Men selv om det er et poeng å bruke like ord og uttrykk i regler som skal regulere det samme, er det etter departementets syn et større poeng å bruke ord og uttrykk som ikke gir rom for misforståelser og som språklig dekker den situasjonen man mener å regulere. Det innebærer at vurderingstemaet vil være om en person som oppholder seg i Norge, men som ikke er norsk statsborger, likevel kan anses for å ha en så sterk tilknytning til Norge at loven skal gjelde. Departementet foreslår etter dette å bruke begrepet «tilknytning» i lovforslaget i stedet for «bopel».

Om en person ikke anses å ha tilstrekkelig tilknytning til Norge og heller ikke er norsk statsborger, foreslår departementet at personen likevel omfattes av loven dersom dette følger av en folkerettslig avtale.

8.3.4 Ansvarlig kommune

Høringsforslaget inneholdt ikke en egen bestemmelse om hvilken kommune som skal være pliktsubjekt etter loven, for eksempel når noen er på flyttefot mellom kommuner. Kommunene *Asker, Aurskog-Høland, Bærum, Eidsvoll, Skien og Stavanger,* samt *Advokatforeningen* og *KS,* etterlyser en klargjøring av dette. Departementet ser at det er behov for at loven regulerer hvilken kommune som skal være ansvarlig for å gi bistand etter loven. Etter både sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven er den klare hovedregelen at oppholdskommunen er ansvarlig for å gi bistand («oppholdsprinsippet»). Oppholdskommunen er den kommunen hvor vedkommende til enhver tid oppholder seg, enten han eller hun bor der (bostedskommunen) eller oppholder seg der mer midlertidig. Det kan spørres om regelen bør være den samme når det kommer til en plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. I motsetning til sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester, ligger det mer i sakens natur at personer som ber om bistand til bolig henvender seg til sin bostedskommune. Det trenger likevel ikke alltid være tilfelle. Problemstillingen kommer særlig på spissen der den vanskeligstilte bor og oppholder seg i én kommune, men ønsker – eller planlegger – å flytte til en annen kommune. Etter departementets syn er det ikke opplagt at den kommunen den vanskeligstilte ønsker å flytte til ikke skal ha noe ansvar etter loven. Departementet er likevel kommet til at det er mest hensiktsmessig at oppholdskommunen har det formelle ansvaret også i flyttesituasjonene. Departementet bemerker at kommunene kan avtale noe annet seg imellom. Departementet vil også oppfordre kommunene til å samarbeide om å gi bistand ved ønske om flytting, jf. drøftelsene i punkt 8.3.5 og 8.3.6. Departementet presiserer at oppholdsprinsippet i sosialtjenesteloven § 3 uansett leder til at det er den kommunen en person oppholder seg i som vil være ansvarlig for å skaffe midlertidig bolig i akutte situasjoner etter sosialtjenesteloven § 27 – uansett om personen skulle ha bedt om individuelt tilpasset bistand fra en annen kommune. Det samme gjelder for råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17.

Slik departementet ser det, er det mest hensiktsmessig å regulere oppholdsprinsippet i en egen bestemmelse. Departementet foreslår samtidig å innta bestemmelsen om ansvar etter loven når en kommune mottar integreringstilskudd, samt ved opphold i institusjon eller lignende, i denne bestemmelsen.

8.3.5 Ansvar etter loven ved opphold i institusjon og lignende

Departementet mener loven bør ha et unntak fra oppholdsprinsippet (jf. punkt 8.3.4) når en person oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester, slik det også er i sosialtjenesteloven § 3. Mange kommuner har ikke slike institusjoner eller boliger, og det ville påføre de kommunene som har det en urimelig belastning om de skulle være ansvarlig for dem som oppholder seg i institusjon og lignende. Ettersom oppholdskommunen forut for inntaket har ansvar for å yte tjenester etter sosialtjenesteloven, vil den kunne ha opplysninger som kan bidra til å gi best mulig bistand. I mange tilfeller vil den vanskeligstilte uansett ønske å flytte tilbake til den kommunen han eller hun oppholdt seg i forut for inntaket. Denne kommunen vil også ofte være nærmest til å gi best bistand til vedkommende. For eksempel vil det, der en person eier eller leier bolig under institusjonsoppholdet, være mest hensiktsmessig at oppholdskommunen forut for inntaket gir bistand til å beholde boligen. Dersom den som oppholder seg i institusjon eller lignende ønsker å bli værende i «institusjonskommunen» etter opphol-

det, vil det i utgangspunktet fortsatt være oppholdskommunen forut for inntaket som skal gi bistand. I slike tilfeller vil det likevel ofte være mest praktisk at den nye kommunen («institusjonskommunen») overtar ansvaret for å gi individuelt tilpasset bistand. Departementet oppfordrer kommunene til å samarbeide og lage avtaler seg imellom i disse tilfellene. Hvis personen som skrives ut melder flytting til institusjonskommunen fra utskrivningstidspunktet, vil institusjonskommunen uansett bli den nye oppholdskommunen. Dersom en person ønsker å flytte til en «tredje» kommune etter endt opphold, vil det være oppholdskommunen forut for inntaket som er ansvarlig. Departementet vil likevel oppfordre kommunene til å samarbeide om å gi bistand ved ønske om flytting, jf. også drøftelsen i punkt 8.3.6.

8.3.6 Ansvar etter loven når en kommune mottar integreringstilskudd

Flyktninger mv. vil etter forslaget i utgangspunktet bare kunne få bistand i den kommunen som mottar tilskudd fra staten for å integrere vedkommende. Begrunnelsen for dette er at bosettingskommunen skal få anledning til å lage gode opplegg for opplæring og integrering for den enkelte, slik at mulighetene til selvforsørgelse øker. Forslaget åpner samtidig for at denne persongruppen kan flytte til en annen kommune og få bistand der, men bare hvis flyttingen er avtalt mellom kommunene. Departementet er samtidig enig med *Likestillings- og diskrimineringsombudet* i at kommunene bør samarbeide på tvers av kommunegrenser hvis det er gode grunner for at en person eller familie ser seg nødt til å flytte til en annen kommune. Departementet ser også, slik *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* påpeker, at integreringskommunen ikke alltid kan gi et riktig og tilpasset helsetilbud, og at det derfor kan være nødvendig for personer i denne gruppen å flytte til en annen kommune. Departementet mener imidlertid at det vil føre for langt å pålegge en annen kommune enn integreringskommunen å gi bistand dersom det er helsemessige grunner til flyttingen. Departementet vil heller ikke pålegge tilflyttingskommunen å gi bistand hvis avslag vil virke åpenbart urimelig, slik *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* tar til orde for. Departementet vil likevel oppfordre kommunene til å samarbeide, være fleksible og lage avtaler seg imellom, slik at personer i den aktuelle gruppen får best mulig bistand uavhengig av hvilken kommune som mottar integreringstilskudd. Departementet viderefører etter dette høringsforslaget.

8.3.7 Krav om botid for å søke om kommunal bolig

Departementet er kjent med at mange kommuner krever botid i kommunen for å kunne få kommunal bolig. Kommunene *Asker, Bærum, Lier, Moss* og *Stavanger* er opptatt av at kommunene må kunne fortsette å kreve botid for å komme i betraktning til kommunal bolig. Departementet presiserer at lovforslaget her ikke griper inn i kommunens rett til selv å bestemme om de skal tilby kommunal bolig og i så fall på hvilke vilkår. Til *Statsforvalteren i Innlandets* innspill om at kommunene ikke bør kunne forskriftsfeste seg vekk fra sitt ansvar ved å kreve botid, presiserer departementet at kommunene ikke kan fastsette forskrifter som fritar dem fra plikten til å gi individuelt tilpasset bistand etter loven her. Men denne loven er ikke til hinder for å kreve botid for å komme i betraktning til kommunal bolig, startlån eller andre kommunale ordninger.

9 Vanskeligstilte på boligmarkedet

9.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo en bestemmelse som definerer begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» som 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 en egnet bolig. Departementet presiserte at behovet for bistand til boligsituasjonen skulle være avgjørende, ikke årsaken til det. Om problemene kan anses selvforskyldt eller ikke, skulle etter forslaget ikke ha betydning for retten til å motta bistand etter loven. Departementet uttalte at 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.

9.2 Høringsinstansenes syn

26 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. De fleste høringsinstansene er i hovedsak positive. *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fellesorganisasjonen Trøndelag, Kirkens bymisjon, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sandnes kommune, Statsforvalteren i Innlandet, Trondheim kommune* og *Velferdsalliansen EAPN Norway* støtter forslaget i sin helhet. Statsforvalteren i Innlandet mener det er en «god formulering som inkluderer alle vanskeligstilte på boligmarkedet». Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler:

> «Når det gjelder definisjonen på vanskeligstilte så treffer den bredt. En mulig risiko ved en bred definisjon, kan være at noen utsatte grupper glipper fordi de ikke blir gitt et særlig vern. Vi mener imidlertid at det i all hovedsak er positivt at det ikke trekkes frem særlige brukergrupper (for eksempel barnefamilier), da det er vanskelig å fremheve noen i lov uten at det medfører at andre blir satt til side. Det er positivt at definisjonen gir rom for lokale vurderinger.»

Fellesorganisasjonen Trøndelag, Kirkens bymisjon, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statsforvalteren i Oslo og Viken og *Trondheim kommune* fremhever det som særlig positivt at departementet har tydeliggjort at det er hvorvidt en person har behov for bistand som skal være avgjørende, ikke årsaken til dette. *Velferdsalliansen EAPN Norway* mener at departementet bør vurdere å synliggjøre dette i lovteksten.

Definisjonen treffer for bredt og er for upresis

Eidsvoll kommune og *Oslo kommune* mener definisjonen mangler et kriterium om varighet og treffer for bredt. *Eidsvoll kommune* skriver at slik

> «lovbestemmelsen er utformet i dag, er det tilstrekkelig å ha økonomiske utfordringer for å ha krav på rettigheter etter lovens § 5. Dette vil da kunne inkludere unge i etableringsfasen, studenter eller andre som ellers ikke har andre utfordringer i møte med boligmarkedet utover økonomi. Eidsvoll kommune mener bestemt at de økonomiske utfordringene må opptre i kombinasjon med en annen utfordring (sosialt eller helsemessig), samt ha vart over tid, før det vil være kvalifiserende for rettigheter etter loven.»

Oslo kommune påpeker at det er viktig å avgrense mot kortvarig økonomiske, sosiale og helse- og omsorgsmessige situasjoner. *Kirsten Costain og Kari Asheim* mener definisjonen vil dekke store grupper av befolkningen i store byer, ettersom det ikke er mange som har råd til å kjøpe en bolig med tilfredsstillende standard i pressområdene.

Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken mener at den foreslåtte legaldefinisjonen er vag, og trolig ikke tilstrekkelig til å sikre mer likeverdige tjenester ettersom den ikke gir tilstrekkelig veiledning for saksbehandlere som skal anvende loven. Ombudet erkjenner at det er vanskelig å utforme en klar definisjon av «vanskeligstilte på boligmarkedet». *Fellesorganisasjonen Trøndelag* mener også at det kan være rom for ulik forståelse av begrepene, og anbefaler at det klargjøres hva

som legges i de ulike begrepene, slik at det blir en mest mulig lik tolkning og praktisering av loven.

Juridisk rådgivning for kvinner mener at definisjonen er for skjønnsmessig, og er på bakgrunn av dette bekymret for hvordan likebehandling skal sikres. De viser til at kommunene har varierende ressurser og økonomi, noe de mener kan bidra til at begrepet «vanskeligstilte» tolkes strengere i noen kommuner enn andre.

Jussbuss viser til at forslaget er vagt formulert, og mangler klare retningslinjer for hvem som skal omfattes av begrepet. De skriver videre at

> «[f]or å sikre likeverdige tjenester, vil det være hensiktsmessig at det fremgår av lovteksten hvilke hensyn eller momenter som skal vektlegges i vurderingen av om en person «*ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet*». En presisering vil både forenkle saksbehandlingen for kommuneansatte og gjøre det lettere for mottakerne å forutberegne egen rettsstilling og klage på eventuelle avslag.»

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende frykter at ulike kommuner vil definere vanskeligstilte på boligmarkedet ulikt dersom dette ikke defineres nærmere i forskrift.

Også andre høringsinstanser har påpekt behov for retningslinjer for å utdype hva som menes med vanskeligstilte på boligmarkedet. *Bergen kommune* og *Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd* viser til at det forutsettes at man kjenner til konvensjoner, andre lover og rundskriv for å forstå hvem definisjonen refererer til og at det må utarbeides eget rundskriv som forklarer definisjonen nærmere. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* viser også til at det kan være vanskelig å avgjøre hvem som faller inn under definisjonen og at det derfor er behov for retningslinjer. De viser til at det finnes mange definisjoner av begrepet i dag. *Kriminalomsorgsdirektoratet* er inne på det samme, og viser til at begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet» er definert på ulike måter i lov og strategi. De mener dette er uheldig, og at det er behov for å presisere definisjonen ytterligere i retningslinjer.

Helse Bergen viser til at definisjonen av hvem som er vanskeligstilt er ulik fra den som fremkommer av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. De viser til at det synes som om ordlyden i høringsforslaget dekker de gruppene som er nevnt i § 3-7, men de mener det bør sikres at ingen grupper faller utenfor. *Bærum kommune* mener at begrepet «omsorgsmessige årsaker» kan trenge nærmere presisering. De viser til at det for eksempel kan være aktuelt å avklare om begrepet er ment å dekke både personer som har spesielle omsorgsoppgaver, for eksempel for syke barn, og personer som har behov for omsorgstjenester.

Særlige grupper

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til en rekke grupper som er særlig utsatt, og som de mener bør hensyntas i vurderingen av hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet. *Kriminalomsorgsdirektoratet* mener det bør vurderes om det skal presiseres at kommunen har et særlig ansvar for personer som utskrives eller løslates fra institusjon.

Norges Handikapforbund viser til at barrierer i boligmassen er en vesentlig årsak til at mange ikke finner egnet bolig eller ikke kan bli boende. Forbundet mener det bør fremgå direkte av definisjonen at med vanskeligstilte menes også «personer som hindres i å skaffe bolig eller bli boende fordi boligmassen ikke er fysisk tilgjengelig». *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* viser til det samme.

Behov for flere definisjoner

Kirsten Costain og Kari Asheim mener det mangler en definisjon av begrepet «boligmarked». De viser til at dette normalt oppfattes som markedet for kjøp og salg av boliger, men at det i loven ser ut til at uttrykket heller brukes om leiemarkedet.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Innledning

Departementet mener loven må ha en legaldefinisjon av «vanskeligstilt på boligmarkedet», da det er hvorvidt en person faller innenfor dette begrepet som avgjør om han eller hun har krav på individuelt tilpasset bistand fra kommunen etter denne loven. Departementet merker seg at et stort flertall av høringsinstansene er enig i departementets forslag til definisjon.

9.3.2 Nærmere om definisjonen

Definisjonen bygger på sosialtjenesteloven § 15 hvor det fremgår at «[k]ommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». I rundskrivet til sosialtjenesteloven (R35-00) punkt 3.15.1 er det presisert at «[k]ommunen har et

ansvar for å sikre en forsvarlig bolig for personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». At kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke «selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet» fremgår også i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

Noen høringsinstanser mener det er uheldig at det finnes ulike definisjoner av begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet i ulike lover, forskrifter og strategier. Departementet ser at dette kan skape forvirring. Samtidig mener departementet at det i denne loven er mest naturlig å videreføre og bygge videre på definisjonen som er i lovene som i dag regulerer kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. Videre er det ikke gitt at definisjonen *bør* være lik i alle sammenhenger. Behovet for ulike definisjoner kan særlig være et poeng når det kommer til lover og forskrifter sammenlignet med strategier. Strategier er midlertidige, mens lover gjelder på ubestemt tid. Siden strategier ikke er rettslig forpliktende for noen, slik lover er, vil det også kunne argumenteres med at definisjoner kan være mindre presise. Når det er sagt, kan departementet uansett ikke se at det er noe stort innholdsmessig avvik mellom den definisjonen som foreslås her og den som står i den någjeldende strategien *Alle trenger et trygt hjem* (2021–2024), selv om strategien bruker flere og til en viss grad andre ord, på å forklare begrepet. At denne loven får en legaldefinisjon av begrepet, kan potensielt føre til at begrepet vil få et mer enhetlig innhold i fremtiden, ved at definisjonen tas i bruk i andre lover, forskrifter, strategier mv. der det er meningen å regulere (eller omtale) den samme persongruppen.

At en person er vanskeligstilt på boligmarkedet behøver ikke bety at personen står uten bolig og derfor må anses som bostedsløs, men det kan innebære at vedkommende står i fare for å miste boligen sin eller av ulike årsaker bor i en uegnet bolig eller et uegnet bomiljø.

Departementet ser ikke at det er behov for en egen definisjon av «boligmarkedet», slik *Kirsten Costain og Kari Asheim* tar til orde for. Departementet presiserer at boligmarkedet i lovens forstand omfatter markedet for både eide og leide boliger.

Flere høringsinstanser mener at definisjonen er vag eller at den er for vid. Blant andre *Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken* er bekymret for hvordan definisjonen skal sikre mer likeverdig bistand når den ikke gir tilstrekkelig veiledning for saksbehandlerne som skal anvende loven. Flere høringsinstanser, herunder *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bergen kommune, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd*, og *Kriminalomsorgsdirektoratet* mener i forlengelsen av dette at det er behov for retningslinjer som utdyper hva som menes med «vanskeligstilte på boligmarkedet».

Departementet mener det vil være tilnærmet umulig å utforme en helt konkret definisjon av hvem som omfattes av «vanskeligstilte på boligmarkedet». Departementet fastholder derfor forslaget om en skjønnsmessig formulert definisjon, i samsvar med gjeldende rett.

Høringsforslaget definerte vanskeligstilte på boligmarkedet som personer «som av økonomiske, sosiale eller helse- og omsorgsmessige årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Årsakene definisjonen viser til, setter i seg selv ikke store begrensninger på hvem som kan falle inn under definisjonen. Departementet ser at i praksis vil alle årsaker til at en person er vanskeligstilt på boligmarkedet kunne sortere under ett eller flere av disse forholdene (økonomiske, sosiale eller helse- og omsorgsmessige). Departementet foreslår derfor å ta årsakskravet ut av bestemmelsen.

Hvorvidt en person – eller en husholdning – ikke selv klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet og derfor har behov for bistand, må alltid avgjøres konkret. Det vil som regel være relevant å se hen til husholdningens samlede situasjon. I vurderingen skal kommunen blant annet ta hensyn til helsemessige og sosiale behov, muligheter for privatliv, familieliv, å beholde eller skaffe arbeid, og å delta i aktiviteter. *Norges Handikapforbund* og *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* viser til at fysiske hindre i boligmassen er en vesentlig årsak til at mange ikke finner egnet bolig eller ikke kan bli boende i sin bolig. Departementet er enig i at personer som bor i en bolig som ikke er tilpasset deres spesielle behov, og derfor har behov for bistand til å skaffe seg en egnet bolig, ofte må anses å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Departementet mener likevel ikke at det er riktig å fremheve akkurat dette i lovteksten, siden dette kun er en av flere relevante faktorer som kan føre til at en person er å anse som vanskeligstilt på boligmarkedet.

Departementet viser videre til at det kreves noe mer enn at man er i et stadium i livet hvor man har det trangt økonomisk for å være «vanskeligstilt på boligmarkedet». Den som på noe sikt kan opparbeide seg kapital til å kjøpe seg en egen bolig, vil ikke omfattes av definisjonen. Det er normalt ikke tilstrekkelig at man ikke har råd til å

kjøpe en egen bolig, såfremt man på egen hånd kan skaffe seg en egnet leiebolig. For eksempel er ikke definisjonen ment å omfatte studenter eller unge i etableringsfasen som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig kapital til å komme seg inn i eiermarkedet. Disse må forvente å leie i en kortere eller lengre periode. Departementet er på bakgrunn av dette ikke enig med *Eidsvoll kommune* i at det etter høringsforslaget er tilstrekkelig å ha økonomiske utfordringer.

Departementet er likevel ikke ubetinget enig med *Eidsvoll kommune og Oslo kommune* i at det må være et krav at de økonomiske utfordringene har vart en viss tid for at en person kan omfattes av definisjonen. Departementet viser til at det kan oppstå akutte behov som gjør at en person må ha bistand fra kommunen for å kunne ivareta sine interesser på boligmarkedet. Dersom en person eksempelvis mister jobben og står i fare for å miste sin bolig dersom personen ikke får bistand fra kommunen, vil personen i enkelte tilfeller kunne anses som vanskeligstilt på boligmarkedet. Hvorvidt situasjonen har vart over tid vil likevel kunne være et moment i helhetsvurderingen av om personen er å anse som vanskeligstilt på boligmarkedet.

En stor andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet er personer eller familier med lav inntekt og som derfor har problemer med selv å skaffe seg et egnet sted å bo eller beholde sin bolig. Disse har ofte behov for økonomisk bistand. En del husholdninger vil ha utfordringer over tid. En del lavinntektshusholdninger har andre utfordringer i tillegg til en vanskelig økonomisk situasjon. Det kan videre være tale om personer som soner en fengselsstraff eller er på institusjon, og som om kort tid skal løslates eller skrives ut, uten at de har en egnet bolig å flytte til. En annen gruppe kan være personer som er bostedsløse og bor i et midlertidig botilbud, og som har behov for bistand til å få flytte til en varig bolig. Det kan også være tale om personer med rusproblematikk og/eller psykisk lidelse som av den grunn har behov til bistand fra kommunen til å skaffe seg en bolig.

Videre kan det være tale om personer som på grunn av funksjonsnedsettelse, høy alder, diskriminering eller andre utfordringer, har vanskeligheter med å skaffe seg en egnet bolig selv om de kan betale utgiftene. En annen gruppe kan være personer som er begjært utkastet, eller som bor i en bolig som er begjært tvangssolgt. Det kan også være tale om personer som har et sted å bo, men som for eksempel bor i en for liten bolig, en bolig som ikke er tilpasset deres funksjonsnedsettelse eller en bolig i et uegnet bomiljø.

Departementet viser til at det sentrale i alle disse situasjonene er om personen eller husholdningen ikke på egen hånd klarer å skaffe seg en egnet bolig eller bli boende i boligen sin uten bistand.

9.3.3 Særlige grupper

Noen høringsinstanser mener at departementet bør vurdere om noen særlige utsatte grupper bør synliggjøres i lovteksten. Blant annet mener *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det bør presiseres at kommunen har et særlig ansvar for personer som utskrives eller løslates fra institusjon. Departementet mener at definisjonen ikke bør fremheve enkeltgrupper særskilt. En opplisting av enkelte grupper har den ulempen at det kan oppfattes som en prioritering av visse grupper fremfor andre. Det er departementets syn at en eventuell prioritering mellom grupper skal gjøres lokalt i den enkelte kommune. De virkemidlene kommunene benytter i det boligsosiale arbeidet kan ha en slik prioritering, men alle grupper skal etter loven ha samme rett til vurdering av sin boligsituasjon. Departementet foreslår derfor ikke å ta inn særskilte grupper i lovteksten.

10 Kommunens ansvar knyttet til organisering og planlegging

10.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo en egen bestemmelse som skal regulere kommunens oppgaver knyttet til organisering og planlegging.

For det første foreslo departementet å presisere at kommunen skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. Departementet foreslo også å presisere at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet viste til at selv om det ikke fremgår av lovforslaget, kan interesseorganisasjoner og andre private aktører som er engasjert i sosialt arbeid, i mange tilfeller også være egnede samarbeidsaktører for kommunen.

Departementet foreslo videre at kommunen skal ha en oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeid med kommunens planstrategi. Departementet foreslo videre at kommunen bør drøfte kommunens boligsosiale arbeid knyttet til det aktuelle boligbehovet i planstrategien. Departementet foreslo også å lovfeste at kommunen skal 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 over boligbehovet. Departementet viste til at forslaget bygger på tilsvarende bestemmelser i folkehelseloven §§ 5 og 6.

10.2 Høringsinstansenes syn

60 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Samlet sett er høringsinstansene i hovedtrekk svært positive til forslaget. *Sandefjord kommune* viser til at det

> «er helt avgjørende med god koordinering og samhandling i arbeidet. God planlegging og forankring er suksesskriterier for godt boligsosialt arbeid, samtidig har det vist seg at det er på dette området arbeidet gjerne svikter. I evalueringen av «Bolig for velferd» fremkommer det at en relativt lav andel av kommunene opplever at boligsosiale hensyn er godt forankret i kommunens overordnede planer. Dette gir i seg selv god grunn til lovfesting av kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.»

Statsforvalteren i Innlandet mener at bestemmelsen

> «er en stor styrke ved loven fordi den tydeliggjør kommunedirektørens samordningsansvar og tydeliggjør kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i plan. Samtidig ivaretas kommunalt selvstyre ved at det overlates til kommunen å organisere arbeidet på en måte som passer den enkelte kommune.»

Kommunenes samordnings- og samarbeidsplikt

Flere av høringsinstansene påpeker at det er positivt at det organisatoriske ansvaret knyttet til samordning og samarbeid på tvers av sektorer lovfestes. *Alvdal kommune* mener at ved «å jobbe mer koordinert på tvers av sektorer, kan det oppnås gode løsninger ved hjelp av lavere ressursbruk». *Ålesund kommune* skriver

> «at lovforslaget no stiller større krav til koordinering mellom kommunale sektorar er noko vi ser på som ein styrke, og noko alle kan strekke seg etter å bli endå betre på. Vi trur at alle kommunar kan oppnå betre løysingar og betre ressursutnytting ved å tenke meir heilskapleg i det bustadsosiale arbeidet.»

Noen høringsinstanser mener at bestemmelsen blir for generell. *Statsforvalteren i Nordland* skriver at bestemmelsen kun viser til en generell samarbeidsplikt, og derfor ikke hører hjemme i en lov som har til formål å tydeliggjøre gjeldende rett. *Justis- og beredskapsdepartementet* er inne på det samme. Justis- og beredskapsdepartementet mener at dersom bestemmelsen omhandler samarbeidsplikt for arbeidet med bolighjelp til vanskeligstilte, bør det komme tydelig frem i loven. *Caritas Norge* er posi-

tive til at samarbeidsansvaret tydelig ligger hos kommunen, men skriver at loven er et

> «supplement til annet lovverk, og en del av utfordringene med lovverket tidligere har vært knyttet til samordning av ansvarsforhold og oppgaver mellom ulike kommunale etater. Caritas ser et behov for at bestemmelsen blir mer konkretisert, slik at den ikke blir en intensjonsbestemmelse uten realitetsinnhold.»

Askøy kommune, Blå Kors, Frelsesarmeen, Gatejuristnettverket, Kirkens bymisjon, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norske Boligbyggelags Landsforbund, Norsk forbund for utviklingshemmede og Oslo kommune peker på at også private aktører er viktige samarbeidspartnere for å løse de boligsosiale utfordringene. Noen av disse høringsinstansene mener også at dette bør fremgå direkte av lovteksten slik det gjør i sosialtjenesteloven § 14. Norske Boligbyggelags Landsforbund skriver blant annet at

> «private aktører kan være viktige samarbeidspartnere for kommunen når man skal arbeide for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. vår omtale av samarbeid mellom boligbyggelag og kommuner. Om dette legges inn i lovteksten vil det være enklere for kommunen å samarbeide med aktører utenfor egen organisasjon.»

Nittedal kommune, Oslo kommune og *Skadeforebyggende forum* viser til at kommunens taushetsplikt kan hindre samarbeid. Skadeforebyggende forum skriver at en tilbakevendende utfordring er deling av helseopplysninger. De viser videre til at en

> «persons helsetilstand er vesentlig for hva som er en egnet bolig for vedkommende. Det er avgjørende at den som skal bidra til å skaffe en innbygger egnet bolig har de opplysninger som trengs for å sikre dette. Taushetsplikten i helsepersonelloven er svært streng og det bør sørges for at denne ikke er til hinder for at boligen som tilbys har rett tilpasning til den som skal bo der.»

Statens helsetilsyn viser til at forslaget gjelder samordning av tjenester på systemnivå, og savner en bestemmelse om plikt til samordning og samarbeid på individnivå. Tilsynet viser til at vanskeligstilte på boligmarkedet ofte har flere utfordringer, og at mange derfor vil ha behov for bistand fra flere instanser. Siden øvrige lover på velferdsområdet har en bestemmelse om individuell plan, foreslår tilsynet at kommunen forpliktes til å delta i koordineringen av tjenester gjennom en individuell plan.

Fellesorganisasjonen mener kommunens ansvar for særlig tilpasning og tilrettelegging av bolig, samordning av tjenester og hjelpe- og vernetiltak, for de som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller som av andre årsaker ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, må inn i lovteksten. De skriver:

> «Selv om kommunens plikt spesifiseres i [bestemmelsen om kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand], mener vi kommunens overordnede ansvar, slik det framgår av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven §§ 15 og 27, ikke kommer tydelig nok fram. Det må også tydeliggjøres hvem som har hovedansvaret for kommunens boligpolitiske arbeid. FO mener dette ansvarsområdet fortsatt må ligge hos Nav.»

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fremhever betydningen av samarbeid mellom tjenester som kan bidra til bedre brannsikkerhet. Samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten, boligtildelingstjenesten, boligforvaltere og brann- og redningsvesenet er særlig sentralt, og bør omtales i en eventuell veiledning til bestemmelsen.

Norske Boligbyggelags Landsforbund savner forebyggingsperspektivet i loven.

Planarbeidet

De fleste høringsinstansene er positive til at kommunen pålegges å ha en oversikt over behovet for tilpassede og ordinære boliger. *Larvik kommune* skriver blant annet at en «presisering av plikt til å ivareta boligsosiale hensyn i overordnet planlegging kan styrke mulighetene for at arbeidet skal preges av en sosial og helhetlig boligpolitikk, framfor en avgrensning til boligsosial politikk». *Øvre Eiker kommune* skriver at de er

> «enig i at god planlegging er en suksessfaktor for godt boligsosialt arbeid og støtter at lovforslaget presiserer kommunenes plikt til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Det er bra at den kommunale planstrategien skal inneholde en redegjørelse for de behovene vanskeligstilte i boligmarkedet har, og at dette skal følges opp i kommuneplanens samfunnsdel. Dette understreker behovet for en god politisk forankring av det boligsosiale arbeidet.»

Fredrikstad kommune viser også til at departementets

> «forslag om at kommunens boligbehov skal inngå i overordnet planstrategi er utelukkende positivt. Større ulikheter i befolkningen og flere eldre gjør det viktig med planlegging i årene som kommer.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet synes det er positivt at bestemmelsen konkretiserer hvordan kommunen skal planlegge, og at det boligsosiale arbeidet skal være en del av kommuneplanen. Flere av høringsinstansene fremhever også at det er viktig å ha en oversikt over boligbehovet i dette arbeidet.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende spør hvordan kommunen til enhver tid skal klare å ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, så lenge et akuttbehov ofte oppstår.

Bergen kommune savner en lovhjemmel som tydeliggjør at behov for boliger for vanskeligstilte skal sees i sammenheng med behov for ordinære boliger. Kommunen mener dette vil gjøre det enklere å balansere fordelingen av, og bedre inkludere, boligsosiale tilbud i den ordinære boligmassen. Bergen kommune foreslår en endring i ordlyden for å ivareta dette.

Advokatforeningen, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, Sandnes kommune, Statsforvalteren i Nordland og *Stavanger kommune* mener at det er uheldig at kommuneplanleggingen reguleres i spesiallovgivningen, og at dette heller bør presiseres i plan- og bygningsloven. *Sandnes kommune* skriver at dette er nødvendig for å sikre at lovforslagets intensjoner følges opp av kommunene. *Advokatforeningen* mener det er

> «lovteknisk uheldig å regulere innholdet i kommuneplan i spesiallovgivning. Det som her foreslås er en ny bestemmelse under kommunens organisatoriske ansvar som gir utfyllende regler til plan- og bygningslovens bestemmelse om kommunens planstrategi. Rent lovteknisk er det uvanlig at det nærmere innholdet i en lovbestemmelse blir presisert i en annen lov enn den aktuelle hjemmelsloven som er gjenstand for tolkning. En slik lovgivningsteknikk vil medføre risiko for at den aktuelle presiseringen ikke blir fanget opp av de som skal tolke bestemmelsen om planstrategi i plan- og bygningslovens § 10-1.»

Flere av høringsinstansene er opptatt av at hensynet til barnets beste bør fremgå av bestemmelsen. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* og *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* mener at det bør komme tydelig frem at barnekonvensjonen artikkel 3 (barnets beste) og artikkel 12 (barnets rett til å gi uttrykk for sin mening) skal ivaretas i drøftingen av kommunens boligsosiale arbeid, og i arbeidet med kommuneplan. *Barneombudet* og *Redd Barna* skriver at kommunen bør ha et ansvar for å ha oversikt over bosituasjonen til barnefamilier som bor i kommunale boliger, antall barn som er bosatt i kommunale boliger og botid.

Noen høringsinstanser fremhever behovet for flere boliger med universell utforming. *Norges Handikapforbund* mener at føringer om universell utforming og en aktiv rolle i kommuneplanleggingen må inn i loven. Forbundet foreslår at kommunene skal ha oversikt over andelen boliger som er universelt utformet og tilgjengelig for alle, og forplikte seg i kommuneplanen til å øke andelen, både for eie og leie. *Redd Barna* viser til at det må sikres nok boliger som er universelt utformet for at familier med mennesker med funksjonsnedsettelser også har tilgang på bolig. *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* mener at kravet om å skaffe oversikt over boligmassen ikke er ambisiøst nok for å sikre egnede boliger til mennesker med funksjonsnedsettelser. De skriver at kommunene også må få et ansvar for å øke andelen universelt utformede boliger.

Norske arkitekters landsforbund påpeker at det er viktig at forslaget viderefører ansvaret kommunene har for å planlegge etter boligsosiale mål. Forbundet mener imidlertid at kommunene må bygge opp kompetansemiljøet innenfor planlegging, arkitektur og design og i større grad benytte seg av anskaffelser.

10.3 Departementets vurderinger

10.3.1 Innledning

Departementet merker seg at et stort flertall av høringsinstansene er positive til forslaget. Dette underbygger viktigheten av god organisering og planlegging som suksessfaktor for godt boligsosialt arbeid.

10.3.2 Kommunens samordnings- og samarbeidsplikt

Departementet fremhever at samordnings- og samarbeidsplikten er noe som følger av kommunenes medvirkningsansvar på det boligsosiale fel-

tet i dag. Det følger også av kommunelovens system, ved at kommunedirektøren skal sikre samarbeid på tvers av sektorer, dersom dette er nødvendig for å oppfylle kommunale plikter pålagt i lov eller forskrift.

Departementet registrerer at de fleste høringsinstansene er positive til at denne plikten presiseres i loven. I NOU 2011: 15 side 114 skriver utvalget at det er et typisk kjennetegn ved norske kommuner at «forvaltningen av virkemidlene er spredt på mange enheter på det operative nivået. Dette gjelder særlig i de større kommunene». Å få til en god organisering og et godt samarbeid, ble derfor trukket frem som en forutsetning for godt boligsosialt arbeid i kommunene. Departementet mener dette fortsatt gjelder i dag.

Departementet viser til at den fragmenterte organiseringen stiller særlige krav til samordning av kommunens tjenester. God samhandling og koordinering på tvers av ulike sektorer er helt avgjørende for å kunne gi en tilfredsstillende og helhetlig bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Noen av høringsinstansene mener forslaget om kommunens plikt til samordning og samarbeid er for generelt utformet, og derfor ikke hører hjemme i en lov som har til formål å tydeliggjøre gjeldende rett. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å konkretisere kommunens samordningsplikt nærmere, da det kan gå på bekostning av kommunenes selvstyre og handlingsfrihet. Kommunene organiserer sitt arbeid på ulike måter, og det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan den kan samordne sine oppgaver og tjenester slik at den kan gi et helhetlig og godt tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Departementet er videre uenig med *Justis- og beredskapsdepartementet* i at det bør komme tydeligere frem at samordningsplikten knytter seg til arbeidet med bolighjelp til vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet mener samarbeidsplikten må ses i lys av loven den er inntatt i, og at det derfor ikke er nødvendig å tydeliggjøre formålet med samarbeidet ytterligere.

Departementet merker seg at de fleste høringsinstansene er positive til at loven eksplisitt viser til at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører for å oppfylle sin plikt til å bistå vanskeligstilte i boligmarkedet. Flere påpeker imidlertid at også private aktører er viktige samarbeidspartnere for å løse de boligsosiale utfordringene og at dette også bør fremgå av lovteksten. Departementet er enig i at også interesseorganisasjoner og private aktører kan være viktige samarbeidsaktører for kommunen. De vil både kunne tilføre kommunene kompetanse og avlaste det kommunale tjenesteapparatet. Det kan også tenkes samarbeid med private aktører for å øke boligmassen, for eksempel gjennom tilvisningsavtaler for å sikre flere kommunalt disponerte boliger.

Departementet påpeker at det må være opp til kommunen selv å vurdere om – og eventuelt med hvilke – interesseorganisasjoner eller private aktører kommunen vil samarbeide med. Departementet mener det på denne bakgrunn ikke er naturlig å innta en presisering i loven om at kommunen bør samarbeide med interesseorganisasjoner eller andre private aktører.

Departementet ser at vanskeligstilte på boligmarkedet ofte har flere utfordringer som ikke nødvendigvis er knyttet til bosituasjonen, og at kommunene bør se disse utfordringene i sammenheng for å kunne gi et best mulig tilbud til den enkelte. Departementet mener likevel at det ikke blir riktig å innta en egen bestemmelse som forplikter kommunen til å delta i koordineringen av tjenester gjennom en individuell plan i denne loven, slik *Statens helsetilsyn* foreslår. Etter departementets syn løser loven i stor grad utfordringen gjennom bestemmelsen som pålegger kommunen å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte i boligmarkedet, se kapittel 11. Selv om bestemmelsen ikke direkte omhandler kommunenes samordnings- og samarbeidsplikt, innebærer kommunens plikt til å gi den vanskeligstilte på boligmarkedet individuelt tilpasset bistand også at den er pliktig til å samordne sine tjenester, slik at brukeren får bistand som er tilpasset dennes behov.

Departementet viser også til at de som har behov for langvarige og koordinerte tjenester uansett har rett til å få utarbeidet en individuell plan etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) og sosialtjenesteloven. Tilsvarende rett til individuell plan har pasient og bruker med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Brukerens eventuelle boligbehov vil være en del av den individuelle planen. Departementet ser på bakgrunn av dette ikke behov for tilsvarende krav etter denne loven.

Fellesorganisasjonen mener at ansvar for særlig tilpasning og tilrettelegging av bolig, samordning av tjenester og hjelpe- og vernetiltak for de som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller som av andre årsaker ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, må inn i denne bestemmelsen. Departementet viser til at det er foreslått å innta et eget ledd i bestemmelsen om kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand hvor dette presiseres.

Noen av høringsinstansene viser til at kommunens taushetsplikt kan hindre samarbeid på tvers av ulike instanser i kommunen. Departementet er innforstått med at taushetsplikten setter krav til hvordan kommunen kan samarbeide på tvers. Taushetsplikten er imidlertid noe kommunen må forholde seg til innenfor en rekke av sine ansvarsområder. Taushetsplikten er med å på å skape tillit mellom brukerne og kommunen. Kommunen må selv sørge for gode rutiner for innhenting av samtykke der det er nødvendig.

Departementet viser endelig til *Norske Boligbyggelags Landsforbund* sitt innspill om at kommunens ansvar for å forebygge at husstander blir vanskeligstilte på boligmarkedet må tydeliggjøres. Departementet mener det ikke er nødvendig at dette fremgår direkte av bestemmelsen om kommunens organisatoriske ansvar. Departementet viser til formålsbestemmelsen, hvor det fremgår at formålet med loven blant annet er å forebygge boligsosiale utfordringer.

10.3.3 Kommunens oversikt over boligbehovet

Høringsinstansene er i stor grad positive til at det lovfestes krav om å ha oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte på boligmarkedet og at kommunene må ta boligsosiale hensyn i den kommunale planleggingen.

Departementet mener det er helt sentralt at kommunene har oversikt over boligbehovet for at arbeidet på det boligsosiale feltet skal fungere tilfredsstillende. Dette underbygges av høringsinstansene. Departementet viser til at det vil være opp til hver enkelt kommune å ha eller utarbeide systemer som gjør det mulig å ha en slik oversikt. Husbankens systemer, eksempelvis Boligsosial monitor og det digitale systemet for kommunale utleieboliger, Kobo, kan hjelpe kommunene å ha oversikt. Bestemmelsen må sees i sammenheng med kommunenes samarbeids- og samordningsplikt i bestemmelsens første ledd.

Departementet ser at det kan være utfordrende for kommunene å ha fullstendig oversikt over boligbehovet til enhver tid, slik *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* er inne på. Det er likevel viktig at kommunene har gode systemer for å fange opp boligbehovet i størst mulig grad, herunder at de tar høyde for at akutte boligbehov kan oppstå. Dette er nødvendig for å kunne ha en overordnet strategi for det boligsosiale arbeidet og sørge for forebyggende tiltak i planprosessen på en best mulig måte.

Departementet viser til at det er viktig å se boligbehovet i sammenheng med den eksisterende boligmassen i kommunen, slik *Bergen kommune* er inne på i sin uttalelse. For å ha oversikt over behovet for boliger, må kommunen også ha oversikt over eksisterende boligmasse. At kommunen skal ha oversikt over boligbehovet må også ses i sammenheng med forslaget om at kommunen skal fastsette overordnet mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen, og at disse skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å utvide ordlyden i forslaget til å omfatte eksisterende boligmasse.

Departementet er videre uenig med *Statsforvalteren i Nordland* i at det bør presiseres at kommunen skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger i gode bo- og nærmiljø. Departementet mener det ikke er naturlig å regulere dette i bestemmelsen som knytter seg til oversikten over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte i boligmarkedet.

Departementet vil heller ikke følge opp *Barneombudet* og *Redd Barnas* forslag om at det skal lovfestes at kommunene skal ha en særskilt oversikt over bosituasjonen til barnefamilier. Departementet understreker at formålet med loven også er å bidra til at utsatte barn og unge og deres familier skal få god boligsosial bistand fra kommunen. Departementet vil likevel ikke fremheve hensynet til barn og unge særskilt i loven. Departementet mener bestemmelsen bør omtale vanskeligstilte på boligmarkedet på generelt grunnlag og ikke fremheve enkeltgrupper. Departementet viser i den sammenheng til omtalen under punkt 7.3.

10.3.4 Boligsosiale hensyn i planarbeidet

De fleste høringsinstansene er positive til å lovfeste at kommunen skal ta boligsosiale hensyn i planarbeidet. Departementet viser også til at under arbeidet med strategien *Alle trenger et trygt hjem* (2021–2024), fikk departementet mange innspill knyttet til kommunal planlegging, jf. punkt 3.2. Innspillene underbygger behovet for at boligsosiale hensyn får mer plass i kommunale planer.

Departementet viser til at godt boligsosialt arbeid fordrer at kommunen forankrer det boligsosiale arbeidet i planverket. I evalueringen av *Bolig for velferd* (2014–2020) fremkom det at en relativt lav andel av kommunene opplever at boligsosiale hensyn er godt forankret i kommunens overordnede planer, slik blant annet *Sandefjord kommune* er inne på. I tillegg til å presisere gjel-

dende rett, innebærer lovforslaget 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. Det vil også bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser.

OECD støtter også forslaget om å klargjøre kommunenes ansvar for å ta boligsosiale hensyn i planarbeidet. I OECDs landrapport om Norge fra februar 2022 skriver OECD på side 99:

> «New legislation has been proposed to clarify municipalities' responsibilities in social housing planning. This is welcome, particularly since local authorities retain considerable autonomy in the provision of social housing services. Better delineating local responsibilities could help raise the average quality of municipal services. The new legislation would ideally also elevate the importance of social sustainability in planning.»

Departementet viser til at forslaget om boligsosiale hensyn i planarbeidet blant annet går ut på at kommunen bør drøfte kommunens boligsosiale arbeid i planstrategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. Planstrategien vil være retningsgivende for kommunens prioritering av planoppgaver, og departementet mener derfor at det er viktig at det boligsosiale arbeidet blir belyst allerede i denne prosessen.

Departementet viser videre til at kommunen skal fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen, og at disse skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten over behovet for ordinære og tilpassede boliger. Departementet mener dette er sentralt for det forebyggende arbeidet, slik flere av høringsinstansene også er inne på. *Fredrikstad kommune* viser blant annet til at med større ulikheter i befolkningen og flere eldre er det viktig med planlegging i årene som kommer.

Flere av høringsinstansene mener imidlertid at det er uheldig at kommuneplanleggingen reguleres i spesiallovgivningen, i stedet for direkte i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven stiller krav til kommunene om utarbeidelse av planstrategi og kommuneplan med samfunnsdel og arealdel. Loven går derimot ikke i detalj på hvilke særlige hensyn som bør og skal være en del av den kommunale planleggingen. Nærmere føringer om særlige hensyn kan reguleres i særlovgivningen dersom det kan begrunnes i nasjonale hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt i plan- og bygningsloven, jf. veilederen om statlig styring i kommuner og fylkeskommuner side 20. De ordinære prosessene for kommunal planlegging følger likevel av plan- og bygningsloven. Departementet viser til at god planlegging og forankring i kommunen er løftet frem som en suksessfaktor for godt boligsosialt arbeid. Mange kommuner arbeider godt på det boligsosiale feltet. Samtidig er det ofte forbedringspotensial for å integrere boligsosiale hensyn i planverket. Saksbehandlerne som jobber med vanskeligstilte på boligmarkedet, kommer i liten grad inn i de strategiske planprosessene i kommunen. Boligsosialt arbeid er ofte i for liten grad forankret i de langsiktige planene til kommunen. Boligsosiale forhold henger tett sammen med andre planområder i kommunen, som blant annet folkehelse, befolkningsutvikling, utbygging og samfunnsutvikling. En helhetlig samfunns- og arealplanlegging i kommunen, som inkluderer boligsosiale hensyn, vil bidra til at kommunen skaper trygge og helsefremmende by- og bomiljøer som forebygger levekårsutfordringer og bidrar til å utjevne sosiale forskjeller. En slik planlegging vil være et nyttig verktøy for å forebygge at flere blir vanskeligstilt på boligmarkedet. Departementet mener derfor det er viktig at det stilles krav til kommunenes vurdering av boligsosiale forhold.

Departementet viser videre til at forslaget bygger på tilsvarende bestemmelse i folkehelseloven §§ 5 og 6. Folkehelsearbeidet berører også bolig. Denne typen krav til planstrategien er derfor allerede kjent for kommunene. Departementet legger til grunn at et slikt særlig krav på det boligsosiale feltet kan inntas i særlovgivningen.

Departementet viser også her til at flere høringsinstanser mener at noen særskilte grupper bør fremheves i bestemmelsen. Departementet viser til at en opplisting av enkelte grupper vil være krevende fordi det kan oppfattes som en prioritering av enkelte grupper fremfor andre. Det er departementets syn at en eventuell prioritering mellom grupper skal gjøres lokalt i den enkelte kommune. De virkemidlene kommunene skal benytte i det boligsosiale arbeidet kan ha en slik prioritering, men alle grupper skal etter loven ha samme rett til vurdering av sin boligsituasjon.

Norges Handikapforbund og *Redd Barna* mener kommunene også må ha oversikt over andelen boliger som er universelt utformet og tilgjengelig for alle, og forplikte seg i kommuneplanen til å øke andelen, både for eie og leie. Departementet mener at det er viktig at kommunene har

en slik oversikt for å kunne møte behovene til alle grupper på en best mulig måte. Etter departementets syn bør imidlertid bestemmelsen omtale vanskeligstilte på boligmarkedet på generelt grunnlag og ikke fremheve enkeltgrupper særskilt.

Departementet foreslår at loven får en overgangsbestemmelse på fire år. Dette vil gi kommunene tid til å oppdatere planstrategi og kommuneplan i forbindelse med rullering av disse.

11 Kommunens plikt til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet

11.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo en bestemmelse som presiserer at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er i dag en del av de individuelle bistandsoppgavene som følger av medvirkningsplikten i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15.

Departementet foreslo en liste med eksempler på ulike former for boligsosial bistand i bestemmelsen (bokstav a til j). Departementet presiserte at listen kun var eksempler på hva boligsosial bistand kunne bestå av, og at den ikke var ment å være uttømmende.

Avslutningsvis foreslo departementet å presisere at kommunen etter eget skjønn vurderer hvilken bistand som gis, men at kommunen i samarbeid med den enkelte skal tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov.

11.2 Høringsinstansenes syn

58 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. De fleste høringsinstansene er i utgangspunktet svært positive til at kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand reguleres direkte i lov. *Nordre Follo kommune* skriver blant annet at de er

> «[p]ositiv til en rettslig regulering av den individuelle bistanden kommunen har plikt til å gi. Mener dette vil gi innbyggerne som er vanskeligstilt på boligmarkedet en forutsigbarhet i hvilken hjelp kommunen kan gi, samtidig som det gir rettskrav på bistand.»

Fellesorganisasjonen skriver i sin høringsuttalelse at de er

> «fornøyd med at kommunens plikt til å gi tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet operasjonaliseres på denne måten. De foreslåtte tiltakene viser god innsikt i hva det boligsosiale arbeidet i møte med enkeltpersoner innebærer.»

Flere av høringsinstansene som er positive, har likevel innspill til utformingen av bestemmelsen.

Bestemmelsen går ikke langt nok

Flere av høringsinstansene mener at bestemmelsen ikke går langt nok og at enkelte grupper må få et rettskrav på bolig. Disse høringsinstansene mener at forslaget ikke i tilstrekkelig grad svarer på dagens utfordring. *Statens helsetilsyn* skriver blant annet at

> «personer som ikke er i stand til å skaffe seg bolig på egenhånd, eller som står i fare for å miste boligen, bør få rett til egnet bolig. Bolig er et viktig utgangspunkt for at utsatte personer og deres familier skal få forsvarlige levekår. Bolig har stor betydning for den enkeltes velferd og deltakelse i samfunnet, og er ofte en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg annen hjelp. En forutsigbar bosituasjon er avgjørende for at barn skal få en trygg og god oppvekst. Mange kommuner har i dag kommunale boliger, men de er ofte et knapphetsgode som ikke kan tildeles alle vanskeligstilte på boligmarkedet. Personer med behov for bolig kan stå flere år i kø før de får bolig, og boligene er ofte gjennomgangsboliger og skal rullere mellom de vanskeligstilte.
>
> En lovfesting av rett til bolig kan begrunnes i rettssikkerhetshensyn, likhet og sikring av tjenestetilbudet til vanskeligstilte. Dagens ordninger vil bli mer rettferdig for alle i tilsvarende vanskelige situasjoner. Vi foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse som gir vanskeligstilte rett til varig bolig på boligmarkedet.»

Også *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Juridisk rådgivning for kvinner, Jussbuss, Kirsten Costain og Kari Asheim, Leieboerforeningen, Rettspolitisk forening* og *Røde Kors* mener at bestemmelsen ikke

går langt nok. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* skriver:

> «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, må særlig vanskeligstilte få et rettskrav på bolig som sikrer en varig bosituasjon.»

Jussbuss mener at hensynet til kommunens selvstyre ikke kan begrense adgangen til å lovfeste en plikt til å skaffe bolig, og at slike lovfestede plikter finnes på en rekke andre områder.

Innholdet i kommunens plikt til å gi bistand

Flere høringsinstanser mener det er utydelig hva kommunen plikter å bistå med. *Skien kommune* skriver at

> «innholdet i pliktbestemmelsen fortsatt er for uklar, og at det følgelig ikke er tydelig nok hva som skal til for å oppfylle lovens krav. […] Etter vår oppfatning er det behov for ytterligere presisering av lovbestemmelsenes innhold og pliktens omfang. Dette blant annet for å oppnå målsetningen om å sikre at brukerne i de ulike kommunene får et likeverdigtilbud. Uklar lovregulering bidrar erfaringsvis til ulik praksis både mellom kommuner og mellom statsforvaltere.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller spørsmål ved om den individuelle bistanden blir for lite konkret til at det gir noen verdi. Direktoratet viser til at dette igjen kan skape utfordringer for klagesaksbehandling og tilsyn. *Statens helsetilsyn* mener at brukernes rettigheter må komme tydeligere frem. Tilsynet ønsker en mer spesifikk beskrivelse av bistandens innhold, omfang eller når den skal ytes. *Blå Kors* uttaler at det er behov for en tydeligere konkretisering av bistandspliktens innhold og en tydelig beskrivelse av ventet bistandskvalitet.

Statsforvalteren i Oslo og Viken påpeker at type bistand må være tydelig definert dersom klageadgangen skal være reell. Statsforvalteren mener at loven i stor grad må definere hva som er kommunens frie skjønn.

Bør loven ha en liste med eksempler på bistand?

Flere høringsinstanser har synspunkter på listen med eksempler på boligsosial bistand i forslaget.

Askøy kommune, Drammen kommune, Nordre Follo kommune og *Oslo kommune* er positive til at loven inneholder en eksempelliste. *Drammen kommune* mener at lovforslaget vil klargjøre kommunens plikt på det boligsosiale området, og tydeliggjøre overfor innbyggerne hvilken bistand de kan forvente å få fra kommunen. *Nordre Follo kommune* fremhever at en liste gir forutsigbarhet.

Huseierne støtter at bestemmelsen har en liste med eksempler på bistand. Det samme gjør *Fellesorganisasjonen Trøndelag* og *Jussbuss.* Jussbuss påpeker at det er positivt at

> «det […] oppstilles en ikke-uttømmende liste over alternative bistandsmuligheter. I tillegg til at det gir saksbehandlere veiledning, vil det trolig gjøre det lettere for vanskeligstilte å etterspørre konkret hjelp.»

Endelig stiller *Velferdsalliansen EAPN Norway* seg positiv til at departementet lister opp eksempler, ettersom det er en tydeliggjøring de tror vil kunne bidra til økt bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. De viser imidlertid til at det er viktig at det fremgår i loven at listen ikke er uttømmende.

Asker kommune, Sandnes kommune, Stavanger kommune og *Ullensaker kommune* mener derimot at loven ikke bør ha en liste med eksempler på bistand. *Ullensaker kommune* skriver at

> «[e]n slik opplisting av bistandstyper kan være ressurskrevende og skape en større forventning hos brukere, derfor mener vi at ordlyden i første og andre ledd er tydelig nok om kommunens ansvar.»

Sandnes kommune og *Stavanger kommune* mener at en slik liste heller bør flyttes til et rundskriv eller en veileder. Også *Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd* mener departementet bør vurdere å flytte opplistingen til en veileder.

Innspill til eksemplene

Statens helsetilsyn, Statsforvalteren i Innlandet og *Statsforvalteren i Oslo og Viken* etterlyser en nærmere redegjørelse for sammenhengen mellom eksempelet om at kommunens bistand blant annet kan gå ut på å gi råd og veiledning, og sosialtjenesteloven § 17 som gir kommunen en plikt til å «gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». Helsetilsynet skriver:

> «Noen av punktene i bestemmelsen vil naturlig også falle inn under temaer som vil dekkes av Nav-kontorets råd- og veiledningsplikt etter § 17. Dersom det innføres en egen boligsosial lov, mener Helsetilsynet at det blir uklare grenser mellom denne lovens § 5 og sosialtjenesteloven § 17. Dersom den nye loven fører til at samme tjeneste kan gis etter flere lovverk kan dette føre til både ansvarspulverisering og ansvarsfraskrivelse, noe vi mener kan få uheldige konsekvenser for brukerne.»

Statsforvalteren i Rogaland mener at bestemmelsen enten må inntas i sosialtjenesteloven § 17 eller at det i ny lov henvises til § 17.

Helsetilsynet mener videre at det er utydelige grenser mellom det å gi bistand til å beholde bolig eller forebygge utkastelse, og sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. De skriver:

> «Bistanden som foreslås gitt etter ny lov kan også ytes etter sosialtjenesteloven. Dette kan for eksempel dreie seg om stønad til depositum, etablering og husleierestanse for å beholde bolig og forebygge utkastelse.»

Askøy kommune mener at

> «[d]ersom en legger opp til at kommunene i større grad skal yte praktisk bistand i konkrete kjøps- og leieprosesser, må en sikre at forbrukerrettighetene for brukerne ikke blir innskrenket. I en tvistesak etter et boligkjøp er kjøpers undersøkelsesplikt sentralt. Hva kjøper «burde visst» om en bolig på kjøpstidspunktet blir ofte det sentrale i den enkelte tvist. Dersom en i større grad legger opp til at de mest vanskeligstilte på boligmarkedet oftere stiller med kommunal representasjon på visning, må dette gjennomføres på en slik måte at forbrukerrettighetene til de som mottar disse tjenestene er de samme som for ordinære boligkjøpere. Det bør også lages statlige gjennomføringsrutiner og anbefalinger for hvordan kommuner bør praktisere slike tjenester, for å unngå å bli erstatningsansvarlige overfor kjøpere som har fått vedtak om praktisk bistand i forbindelse med boligkjøp, dersom kjøperen har fått økonomisk tap som følge av boligkjøpet.»

Bærum kommune peker på at bestemmelsen medfører en fare for at kommunen får eller utvikler en rolle som innebærer en risiko med tanke på at kommunen ikke skal være part i kjøps- eller leieprosessen. *Fellesorganisasjonen Trøndelag* skriver at forslaget krever at kommunen har en annen type kompetanse enn tradisjonelt boligsosialt arbeid, for eksempel meglererfaring eller juridisk kompetanse.

Flere av høringsinstansene har påpekt at alternativene om tildeling av lån, tilskudd eller annen økonomisk støtte, samt tildeling av kommunalt disponerte utleieboliger, er utydelig sett opp mot tilgrensede lovverk. *Oslo kommune* mener bestemmelsen bør avgrenses til å gjelde bistand i form av råd og veiledning, herunder bistand til å søke om ulike boligsosiale virkemidler.

Lier kommune peker på tildeling av kommunalt disponerte boliger og stiller spørsmål ved hvordan det skal forholde seg til kommunens egne retningslinjer for tildeling av kommunale boliger. De skriver at kommunen fortsatt ønsker å ha

> «egne regler for tildeling av kommunale boliger, hvor blant annet krav til botid er et krav for bolig. Lier kommune er kjent med at dette gjelder for veldig mange kommuner, så det bør fremgå i loven hvordan § 5 h forholder seg til kommunenes egne retningslinjer eller forskrifter.»

Bergen kommune viser til at intensjonen i eksempelet om at kommunen kan gi bistand til å inngå leie-til-eie-avtaler dekkes av eksempelet om at kommunen også kan gi bistand til å søke aktuelle støtte-, låne- og tilskuddsordninger. De mener det bør fjernes som eksempel at kommunen kan bistå til inngåelse av leie-til-eie-avtaler. Det samme mener *Grimstad kommune*. *Huseierne* mener også at alternativet «leie-til-eie» bør fjernes fordi det er et udefinert begrep som inneholder mange ulike løsninger. De foreslår at det erstattes med «å inngå avtale om alternativ eierform» eller lignende.

Krav til forsvarlighet

Noen høringsinstanser mener loven bør ha et krav om forsvarlighet. *Statens helsetilsyn* mener det vil gi statsforvalteren bedre mulighet til å prøve påklagede vedtak, og at et forsvarlighetskrav er en forutsetning for at tilsyn skal bli et nyttig virkemiddel. Et forsvarlighetskrav vil, etter Helsetilsynets syn, kunne gi statsforvalterne rammene for et mer lærende tilsyn med oppfølging og veiledning. Helsetilsynet viser til at det er slike krav i barnevernloven, sosialtjenesteloven og helselovgivningen, og at dette er sentralt i all tilsynsvirksomhet på helse- og velferdsområdet. Helsetilsynet mener «det er uheldig dersom tilgrensende

velferdstjenester ikke skal ha de samme kravene til forsvarlighet og dermed det samme grunnlaget for vurdering av praksis i en tilsynssammenheng», og at det fremstår som et «kunstig skille at brukerne skal ha krav på forsvarlig sosialfaglig oppfølging etter sosialtjenesteloven, men ikke krav på forsvarlig boligsosial oppfølging etter den nye loven».

Helsetilsynet mener det er faglig grunnlag for å fastsette et forsvarlighetskrav på det boligsosiale feltet. Tilsynet viser til at det er et godt kunnskapsgrunnlag på det boligsosiale området som kan danne basis for et krav om faglige forsvarlige tjenester.

Også *Statsforvalteren i Oslo og Viken* viser til at andre lovverk har krav til at «tjenesten skal være forsvarlig», og peker på at det mangler i forslag til ny lov. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* «stiller spørsmål ved hvorfor ikke krav til forsvarlige tjenester blir nevnt i høringen, og […] mener i utgangspunktet at det er noe som bør vurderes tatt inn». *Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken* er inne på det samme.

Hensynet til barnets beste

Barneombudet mener det må tilføyes et punkt som tar inn barneperspektivet i plikten til å gi individuelt tilpasset bistand. Barneombudet foreslår at det presiseres at brukermedvirkning på individnivå også omfatter barnets behov og barnets rett til medvirkning. Hvis ikke barneperspektivet blir tatt inn i selve lovteksten, mener Barneombudet det bør omtales tydeligere i forarbeidene.

Redd Barna mener at det er behov for å styrke barne- og familieperspektivet. Redd Barna mener blant annet at «det spesifikt bør omtales [i bestemmelsen] at barns behov skal ilegges betydning når bistandens art og omfang skal tilpasses».

Sikkerhet i hjemmet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener at lovteksten bør nevne at kommunen også må gi råd og veiledning knyttet til sikkerhet i hjemmet. *Skadeforebyggende forum* mener loven bør pålegge kommunen å gi bistand til å tilpasse bolig for individuell brannsikring.

Brukermedvirkning

Gatejuristen mener at brukermedvirkning er viktig for at det boligsosiale arbeidet skal fungere best mulig. *Statsforvalteren i Innlandet* mener at brukermedvirkningen må presiseres sammen med eksemplene på typer bistand, herunder at det bør fremgå hvor i kommunen vanskeligstilte på boligmarkedet skal henvende seg for å få nødvendig bistand. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* viser til at det er de samme vurderingene som skal gjøres etter sosialtjenesteloven § 42. Statsforvalteren mener det vil være naturlig å presisere brukermedvirkningen ytterligere, på samme måte som i rundskrivet til sosialtjenesteloven.

Helsedirektoratet mener at brukermedvirkning er for lite omtalt i lovforslaget, både på individ- og systemnivå. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* stiller også spørsmål om det er en svakhet at brukermedvirkning ikke er særlig behandlet i den nye loven. *Kriminalomsorgsdirektoratet* foreslår at kommunens ansvar for brukermedvirkning presiseres i loven, og mener at det må komme tydeligere frem at den enkeltes behov må ligge til grunn for den bistanden kommunen gir. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at loven bør stille konkrete krav til brukernes selvbestemmelse og involvering. *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* mener at den vanskeligstilte må ha mulighet til å ha direkte innflytelse på bistanden de får fra kommunen og foreslår at lovteksten endres slik: «Kommunen, i samarbeid med den vanskeligstilte eller/og dennes verge, vurderer hvilken bistand som skal gis». *Norges Handikapforbund* etterlyser forpliktelser når det gjelder brukernes medbestemmelsesrett.

11.3 Departementets vurderinger

11.3.1 Innledning

Departementet merker seg at mange høringsinstanser er positive til at kommunens plikt til å gi bistand presiseres. Departementet mener det er viktig at loven har en bestemmelse som synliggjør den direkte plikten kommunen har overfor vanskeligstilte, og som viser konkret hva denne bistanden kan bestå i.

11.3.2 Rekkevidden av bestemmelsen

Flere høringsinstanser mener at forslaget ikke går langt nok. Disse skriver at en nærmere definert gruppe burde få en lovfestet rett til bolig, og at det ikke er tilstrekkelig at kommunen får en plikt til å bistå vanskeligstilte i boligmarkedet med å skaffe eller beholde en egnet bolig.

Å lovfeste en rettighet som gir enkeltpersoner krav på varig bolig, vil innebære en klar utvidelse av kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

Departementet mener at det å skaffe seg en bolig er – og fortsatt bør være – et ansvar som først og fremst ligger på den enkelte. Departementet vil derfor ikke foreslå å gi enkeltpersoner rettskrav på bolig. Etter departementets vurdering vil likevel det å klargjøre og utdype den enkeltes rett til å få bistand fra kommunen, kunne føre til mer oppmerksomhet på det boligsosiale arbeidet i den enkelte kommune. Tilsvarende må gjelde for kommunens utvidede plikt til å ta boligsosiale hensyn i planstrategien og kommuneplanen, se punkt 10.3. Til sammen mener departementet at loven vil gjøre det mer forutsigbart for den enkelte hva han eller hun kan forvente av bistand fra kommunen. Det vil også kunne påvirke kommunens prioriteringer av det boligsosiale arbeidet.

11.3.3 Nærmere om kommunens bistandsplikt

At bistanden skal være individuelt tilpasset, innebærer at kommunen på en helhetlig måte skal vurdere den vanskeligstiltes økonomiske, sosiale og helse- og omsorgsmessige behov før den kan avgjøre bistandsformen.

Noen ganger vil det være tilstrekkelig å gi råd og veiledning om økonomiske forhold. Gode råd kan sette den vanskeligstilte i stand til å komme inn på boligmarkedet – enten som leier eller eier – eller til å beholde sin bolig. Det kan for eksempel være tale om personer som har evne og ressurser til selv å søke aktuelle støtteordninger, men som mangler tilstrekkelig oversikt over hvilke tilbud som finnes, og som har behov for informasjon om disse.

I andre tilfeller tilsier behovet at kommunen må gi bistand over lengre tid eller i flere omganger. Kommunen kan for eksempel først måtte gi bistand i form av råd, og senere i form av praktisk hjelp – for eksempel i en konkret leieprosess. Det kan være tale om hjelp til å lete etter bolig og bli med på visning.

At bistanden skal være individuelt tilpasset, innebærer videre at kommunen må ta hensyn til særlige behov, slik som behov for tilpasset bolig på grunn av funksjonsnedsettelse. Hvis den vanskeligstilte har barn, er hensynet til barnets beste sentralt. Kommunen må også være bevisst på språklige og kulturelle forhold hos den vanskeligstilte.

Departementet viser endelig til at kommunen også må ta i betraktning om – og i tilfelle på hvilken måte – personen som ber om bistand har fått bistand tidligere. Dersom han eller hun tidligere har fått utstrakt råd og veiledning uten at dette har resultert i en bedre bosituasjon, kan det bety at kommunen må vurdere andre tiltak for å bistå vedkommende i fortsettelsen.

Noen av høringsinstansene mener at høringsforslagets bestemmelse om kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet ikke var tydelig nok på hva som skal til for at kommunen har oppfylt denne plikten.

Departementet mener likevel at det ikke er hensiktsmessig å detaljregulere hvilken type bistand kommunene skal gi i den enkelte situasjon. Det vil være svært vanskelig å forutse enhver situasjon og på den måten gi en dekkende beskrivelse av hva som forventes av kommunen. Selv om det nå presiseres i loven at kommunen har en plikt til å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet, er det kommunen som i hvert tilfelle må vurdere og avgjøre hva slags bistand den vil gi. Dette er en videreføring av gjeldende rett. En nærmere konkretisering og krav til hvilken bistand kommunen skal gi, ville delvis vært en utvidelse av gjeldende rett – noe departementet ikke vil foreslå.

Departementet mener videre det vil føre til et lite fleksibelt regelverk dersom loven skulle detaljregulert bistanden som skal gis til den enkelte. Det er kommunen, sammen med den vanskeligstilte på boligmarkedet, som vil være nærmest til å vurdere hvordan den enkelte på best mulig måte skal følges opp. Bistanden må med andre ord vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og kommunen skal ta hensyn til den enkeltes behov. Kommunens plikt til å involvere brukeren er nærmere omtalt i punkt 12.3.3.

Departementet påpeker i den forbindelse at det gjelder et ulovfestet *minstekrav* til ytelser innenfor forvaltningsretten som enkeltpersoner har krav på, men hvor rettighetene i stor grad beror på skjønn eller er «ubestemte» ved at kommunen for eksempel kan velge mellom ulike hjelpetiltak, jf. blant annet Rt. 1990 s. 874 (Fusa-dommen). I *Forvaltningsrett* (10. utgave) av Torstein Eckhoff og Eivind Smith omtales et slikt minstekrav. Eckhoff og Smith skriver at kommunen kan vektlegge økonomiske hensyn når den bestemmer hvilken bistand den vil gi, men tilføyer (på side 449–450) at

> «[s]å lenge loven som utgangspunkt gir rett til visse typer av ytelser, er det imidlertid ikke adgang til helt å uthule tilbudet. Når en rettsregel gir krav på ytelser hvis nærmere innhold et stykke på vei beror på skjønn, er det ofte rimelig å tolke den slik at et minimum må stilles til dis-

posisjon når betingelsen for overhodet å nyte godt av dem, er oppfylt. Ellers ville jo slike bestemmelser være (tilnærmet) innholdsløse.»

Departementet bemerker også at plikten til å gi individuelt tilpasset bistand går lengre enn den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11, og plikten til å bistå med utfylling av skjemaer mv. etter forvaltningslovforskriften § 3.

11.3.4 Eksempler på bistand

Flere høringsinstanser har uttalt seg om listen med eksempler på bistand i høringsforslaget. Høringsinstansene er delte i synet på om loven bør inneholde en slik liste eller ikke.

Departementet mener at en opplisting kan bidra til et mer likeverdig tilbud på tvers av kommunene, ettersom en liste synliggjør hvilke tiltak lovgiver forventer at kommunene vurderer som aktuelle. Eksemplene kan også gjøre det enklere for den enkelte å sette seg inn i hva slags bistand han eller hun kan forvente fra kommunen, og også senke terskelen for å be om bistand. Flere høringsinstanser har fremhevet at det er nyttig.

I lys av høringsinnspillene ser departementet likevel at en så konkret opplisting som høringsforslaget la opp til, kan føre til misforståelser. *Asker kommune* mener blant annet at det er uklart hvorfor departementet har foreslått en så konkret bestemmelse, samtidig som det skal være opp til kommunens frie skjønn å vurdere innholdet i bistanden. *Sandnes kommune* mener at opplistingen kan føre til mindre nyskaping innenfor feltet. Andre høringsinstanser viser til at eksemplene går over i hverandre, og at det derfor er vanskelig å vite hva de skal ta utgangspunkt i, både innad i bestemmelsen og opp mot annet lovverk.

Departementet har på bakgrunn av dette kommet til at loven ikke bør ha en liste med eksempler på bistand. I stedet foreslår departementet en bestemmelse som viser til at kommunens bistand både kan være i form av råd og veiledning, men også ulike former for praktisk bistand.

Departementet ser, i likhet med blant annet *Oslo kommune*, at det var forvirrende at forslaget viste til tildeling av økonomisk støtte og kommunale boliger som eksempler på bistand, ettersom saksbehandlingen og tildelingen av denne type virkemiddel skjer etter andre regelverk. Departementet foreslår derfor å ta disse eksemplene ut av bestemmelsens eksemplifisering. Samtidig understreker departementet at både økonomisk støtte (etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 eller egne kommunale ordninger) og tildeling av kommunalt disponert bolig (etter kommunens eget regelverk), er viktige former for boligsosial bistand.

Noen høringsinstanser etterlyser en nærmere redegjørelse for sammenhengen mellom råd og veiledning og sosialtjenesteloven § 17, som gir kommunen en plikt til å «gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». Opplysning, råd og veiledning er en av de fem individuelle tjenestene som reguleres i sosialtjenesteloven kapittel 4. Tjenesten omfatter også råd om boligforhold.

I praksis vil bestemmelsene være delvis overlappende, særlig dersom kommunen har organisert det boligsosiale arbeidet som en del av NAV-kontoret. I disse tilfellene kan råd og veiledning om boligsosiale forhold hjemles både i bestemmelsen om individuelt tilpasset bistand, og i sosialtjenesteloven § 17. Samtidig viser departementet til at sosialtjenesteloven § 17 til dels er videre enn bestemmelsen departementet foreslår; det er ikke et «inngangsvilkår» om at man må være vanskeligstilt på boligmarkedet, og den gjelder generelt (ikke bare på det boligsosiale området). Bestemmelsen departementet foreslår er videre en viktig presisering for kommunene, ved at de må kunne tilby råd og veiledning på det boligsosiale feltet uavhengig av organisering. Det er også en viktig forskjell mellom sosialtjenesteloven § 17 og plikten til å gi individuelt tilpasset bistand, ved at sistnevnte også kan være mer praktisk rettet, slik som konkret bistand i en kjøpsprosess eller bistand til å søke ulike støtte-, låne- eller tilskuddsordninger. Et av eksemplene på bistand i høringsforslaget var at kommunen kan hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet med å finne aktuelle boliger og gi praktisk bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess. Noen av høringsinstansene mener at en slik plikt innebærer en fare for at kommunen får eller utvikler en uheldig rolle ettersom kommunen ikke skal være part i leie- eller kjøpsprosessen. *Fellesorganisasjonen Trøndelag* skriver at forslaget krever at kommunen har meglererfaring eller juridisk kompetanse.

Departementet er enig i at kommunen må være forsiktig i hvor langt den går i å gi råd eller på annen måte bistå i en konkret leie- eller kjøpsprosess. Det er for eksempel ikke naturlig at kommunen vurderer verdien av en bolig eller gir direkte råd om en søker burde kjøpe en bolig eller ikke. I dag er det imidlertid ikke uvanlig at NAV-kontoret bistår vanskeligstilte på boligmarkedet, for eksempel ved å finne leiligheter som er til leie, avtale visning og være med på visning. Bistanden kan også innebære hjelp til å legge inn bud eller hjelpe søkeren med å sette seg inn i kjøpsproses-

sen ellers. Lovforslaget er ikke ment å endre dagens praksis.

Noen høringsinstanser har innvendinger mot at «leie-til-eie» eksplisitt ble nevnt som eksempel på boligsosial bistand. Departementet er enig i at «leie-til-eie» kun er ett av flere virkemidler for å få flere med betalingsevne, men som mangler egenkapital, til å komme seg inn i eiermarkedet, slik blant annet *Grimstad kommune* er inne på. Slike alternative boligkjøpsmodeller er stadig i utvikling, og stadig flere modeller blir aktuelle. Departementet ser på bakgrunn av dette at det er uheldig å vise til inngåelse av avtaler om «leie-til-eie» som et eksempel i lovteksten. Departementet påpeker likevel at å inngå slike avtaler eller gi bistand til å inngå slik avtale, med en annen aktør, er en form for bistand som kommunene kan gi.

Departementet fremhever at loven skal bidra til at blant annet utsatte barn og unge og deres familier skal få god boligsosial bistand fra kommunen. Departementet er likevel ikke enig med *Barneombudet* i at loven bør ha et punkt som tar barneperspektivet inn i plikten til å gi individuelt tilpasset bistand, eller at det må presiseres at brukermedvirkning på individnivå også omfatter barnets behov og barnets rett til medvirkning. Hensynet til barnets beste er en grunnleggende forutsetning, som er fastsatt blant annet i FNs barnekonvensjon, Grunnloven og barneloven. Departementet viser også til vurderingen om at bestemmelsen bør omtale vanskeligstilte på boligmarkedet på generelt grunnlag og ikke fremheve enkeltgrupper særskilt.

Departementet er ikke enig med *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* i at det bør stå i bestemmelsen at kommunen også må gi råd og veiledning knyttet til sikkerhet i hjemmet. Selv om det i enkelttilfeller kan være behov for å gi råd om sikkerhet med tanke på bomestring, er sikkerhet, etter departementets syn, et hensyn som primært må sikres gjennom annet lovverk. Av samme grunn er departementet heller ikke enig med *Skadeforebyggende forum* i at bestemmelsen bør inneholde en plikt til å gi bistand til å tilpasse bolig for individuell brannsikring.

11.3.5 Tilpasset bolig

Departementet foreslår, som vist til ovenfor, å fjerne listen over eksempler på bistand hvor det blant annet fremgår at kommunen skal gi bistand til å tilpasse bolig til individuelle helse- og omsorgsmessige og sosiale behov. Departementet mener det likevel er viktig å få tydelig frem i loven at når kommunen skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet gjelder dette også bistand til boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller av andre årsaker, slik det fremgår etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 i dag. Departementet foreslår derfor at dette tas inn som et eget ledd i bestemmelsen. Punkt 18.2 redegjør nærmere for forslaget om å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

I plikten til å tilpasse boligen ligger det også en plikt til å sørge for at boligen er funksjonell og fysisk tilgjengelig, slik *Norges Handikapforbund* er inne på. Departementet er imidlertid ikke enig i at dette må fremgå direkte av lovteksten, men mener dette fremgår tilstrekkelig av presiseringen som nevnt i avsnittet over.

11.3.6 Brukermedvirkning

Flere av høringsinstansene fremhever at brukermedvirkning er viktig. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* mener det vil være naturlig å presisere nærmere hva som ligger i brukermedvirkning.

Departementet er enig i at brukermedvirkning er sentralt for at det boligsosiale arbeidet skal fungere på en best mulig måte. Kommunens plikt til å sørge for brukermedvirkning var derfor hensyntatt i høringsforslaget («kommunen skal *i samarbeid med den enkelte* tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov»). Siden brukermedvirkning hovedsakelig er en saksbehandlingsregel, foreslår departementet å regulere dette i saksbehandlingsbestemmelsen. Departementet viser til nærmere omtale i punkt 12.3.3.

11.3.7 Krav til forsvarlighet

Noen høringsinstanser har etterlyst et krav om at den bistanden kommunen skal gi vanskeligstilte på boligmarkedet, skal være forsvarlig. Departementet viser til at behovet for et lovfestet forsvarlighetskrav må vurderes konkret på det enkelte rettsområde, slik også *Statens helsetilsyn* er inne på i sin høringsuttalelse.

Et krav til forsvarlighet innebærer at det lovfestes en rettslig standard eller faglig målestokk, som angir nærmere innholdet i kravene når lovbestemmelsene i seg selv ikke gir konkrete løsninger. En slik målestokk vil bidra til å utfylle rettsreglene på en annen måte enn det som følger av loven i seg selv, forarbeidene eller annen veiledning. Dette forutsetter at det finnes en normeringsmekanisme som gjør det forutsigbart for kommunene hva som er deres plikter etter loven.

Departementet er enig med Helsetilsynet i at det er godt kunnskapsgrunnlag på det boligsosiale området, og at forsknings- og utviklingsarbeid har blitt prioritert gjennom flere år. Departementet mener likevel at det – i motsetning til for eksempel på helsefeltet – er vanskelig å definere en klar normeringsmekanisme som kommunene kan forholde seg til i praksis. Normen for hvilken bistand kommunen skal gi, ligger hovedsakelig i at bistanden skal være «individuelt tilpasset». Det stiller krav både til at kommunen må ha et tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet, at dette må være (gjøres) kjent for de som tar kontakt med kommunen med spørsmål om bistand, og at kommunen faktisk følger opp og gir bistand til dem som har rett til det.

Departementets vurdering er etter dette at et forsvarlighetskrav ikke vil bidra til å klargjøre hva kommunens oppgaver etter loven er. Departementet foreslår derfor ikke å innføre et forsvarlighetskrav. Departementet viser til at kommunene må løse oppgavene innenfor rammene av lovkravet for det boligsosiale arbeidet og nivået på bistanden, slik dette er omtalt blant annet i punkt 11.3.3. Departementet (eller en etat som får delegert oppgaven) kan på vanlig måte gi veiledning til kommunene om blant annet plikten til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

12 Saksbehandling

12.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo å presisere (klargjøre) at kommunene skal fatte enkeltvedtak når de avgjør om personer som ber om bistand, oppfyller vilkårene for å få individuelt tilpasset bistand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Departementet foreslo videre å klargjøre at også avslag på en anmodning om individuelt tilpasset bistand er et enkeltvedtak, samt at kommunen ikke kan endre bistanden til ugunst for den vedtaket retter seg mot, uten å fatte et nytt vedtak. Departementet foreslo også å lovfeste at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket. Formålet med kravet er å sikre god saksbehandling, og at brukeren får god informasjon om hvilken hjelp han eller hun kan få.

12.2 Høringsinstansenes syn

47 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. De fleste høringsinstansene støtter at det fastsettes klarere regler som styrker saksbehandlingen og rettsikkerheten til den enkelte.

14 av høringsinstansene støtter forslaget ubetinget. Dette er *Askøy kommune*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Bergen kommune*, *Gatejuristnettverket*, *Helse Bergen*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Juridisk rådgivning for kvinner*, *Jussbuss*, *Kristiansand kommune*, *Larvik kommune*, *Rettspolitisk forening*, *Sarpsborg kommune*, *Troms og Finnmark fylkeskommune* og *Ålesund kommune*.

Askøy kommune mener forslaget styrker den enkeltes rettssikkerhet, og gjør det tydeligere på hvilket nivå bistanden skal gis, mens *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* og *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* mener forslaget vil styrke det boligsosiale arbeidet og de sårbare gruppenes situasjon.

Gatejuristnettverket skriver:

> «Gatejuristen er enig med departementet i at selv om parten har klagerett etter forvaltningsloven, er det viktig at det presiseres i loven at avgjørelse om å gi bistand eller ikke skal være et enkeltvedtak.
>
> Vi er også enig i at det i vedtaket skal fremgå hvilken type bistand som skal gis. Det vil være med på å styrke kvaliteten i kommunenes bistand, ved å gi en forutberegnelighet for borgeren og tydeliggjøre for kommunens saksbehandlere hvilket oppdrag det skal leveres på.»

Helse Bergen mener det er bra for brukerne at avgjørelse om bistand skal fattes som enkeltvedtak. *Juridisk rådgivning for kvinner* mener forslaget vil reparere svakheter ved dagens ordning og sikre likebehandling, rettssikkerhet, tillit til forvaltningen og en forutberegnelighet. *Jussbuss* og *Rettspolitisk forening* er også positive til at avgjørelser om bistand skal anses som enkeltvedtak, og mener forslaget vil ivareta brukernes rettssikkerhet gjennom klageadgang. *Kristiansand kommune* mener at forslaget styrker rettssikkerheten til vanskeligstilte på boligmarkedet, selv om presiseringen ikke vil medføre endringer i kommunens eksisterende praksis. Slik *Sarpsborg kommune* ser det, er det positivt at lovforslaget rydder i saksbehandlingsreglene siden det kan føre til «økt forutsigbarhet, helhet og forenkling, noe som er et gode både for kommunene og innbyggerne». *Troms og Finnmark fylkeskommune* skriver at forslaget vil medvirke til at et viktig sosialpolitisk ansvar følges opp av alle kommuner, og at innbyggerne i ulike kommuner kan forvente noenlunde likt nivå på hjelpen.

Ålesund kommune skriver:

> «Det at det no stillast krav om enkeltvedtak på råd og rettleiing tenker vi og kan være positivt, då dette kan bidra med å sikre ei god og gjennomtenkt oppfølging av den enkelte.»

15 høringsinstanser støtter forslaget, men har ulike innspill til presiseringer. Dette er *Advokatforeningen, Asker kommune, Barneombudet, Caritas Norge, Helse Midt-Norge, Kirkens Bymisjon, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norges Handi-*

kapforbund, Oslo kommune, Redd Barna, Sandnes kommune, Statens Helsetilsyn, Stavanger kommune og *Ullensaker kommune.*

Asker kommune skriver:

> «Det fremstår relativt uklart hva et vedtak skal inneholde, og om det er mulig å angi konkret hva oppfølgingen skal være. Det er flere grunner til det. Vi erfarer fra vårt arbeid med bistand knyttet til bolig, at hva slags bistand som skal gis vil avklares nærmere etter en tids samarbeid med den enkelte bruker. En som i utgangspunktet anses som i målgruppen for bistand til å fremskaffe bolig på det private leiemarkedet med litt hjelp, kan etter en tids samarbeid vise seg å være i målgruppen for kommunal bolig. En som har fast inntekt og således kunne vært i målgruppen for låneordning, vil ved en nærmere vurdering vise seg å ha stor privat gjeldsbyrde, og således heller være i målgruppen for økonomisk rådgivning og leie i privatmarked.»

Helse Midt-Norge mener at forslaget om enkeltvedtak gir bedre rettssikkerhet for den enkelte, men at det «toner ned saksbehandlingsreglene» ved at kun hovedinnholdet i bistanden må fremgå av vedtaket. *Statens helsetilsyn* støtter forslaget om at det skal fattes vedtak om bistanden, og mener det vil styrke de vanskeligstiltes rettssikkerhet. Helsetilsynet mener imidlertid at det er uklart hvilke rettigheter som følger av forslaget, noe som gjør det vanskelig for brukeren å vite hva han eller hun «skal få av bistand». *Caritas Norge* mener at det bør vurderes om avgjørelser som går ut på at kommunen skal gi «råd og veiledning» og «bistand til å søke andre relevante kommunale tjenester», skal være enkeltvedtak.

Kirkens Bymisjon skriver:

> «Kirkens Bymisjon vil […] understreke betydningen av at vedtak er langvarige. Det tar tid å jobbe med vanskeligstilte. Kortvarige vedtak vil skape unødig midlertidighet for brukerne og merarbeid for de ansatte. Vedtaksinnholdet bør også være fleksibelt i type tjenester og romme variasjon i tidsbruk. Vår erfaring er at bistand til vanskeligstilte er uforutsigbart og tar tid. Vedtakene må avspeile dette, hvis ikke kan denne rettigheten virke mot sin hensikt.»

Norges Handikapforbund mener det er viktig at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket og at vedtaket må gi tilgang til «virkemidler og bolig», ettersom «vedtak på tjenester [ikke] er tilstrekkelig på et område som handler om boligpolitikk og likestilling». *Oslo kommune* mener det er hensiktsmessig at det presiseres i lovteksten at det skal fattes enkeltvedtak. Kommunen påpeker samtidig at vedtak om boligsosiale virkemidler som startlån, tilskudd, bostøtte og kommunal bolig ikke fattes etter sosialtjenesteloven eller etter helse- og omsorgstjenesteloven, men etter egne lover og forskrifter, med krav om å fatte vedtak med påfølgende klageadgang. *Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd*, *Sandnes kommune*, *Stavanger kommune* og *Ullensaker kommune* mener det er fare for økt byråkratisering dersom «kravet om enkeltvedtak tolkes strengt». Disse instansene frykter at kravet om enkeltvedtak kan føre til en høyere terskel for å gi bistand til personer som utelukkende trenger enklere råd og veiledning. *Advokatforeningen*, *Barneombudet* og *Redd Barna* mener at hensynet til barnets beste og barnets medvirkning bør tydeliggjøres. Når vedtaket gjelder barnefamilier, mener Barneombudet at hensynet til barnets beste og barns medvirkning må synliggjøres i hovedinnholdet. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* foreslår at det stilles krav til at den enkeltes ønsker fremgår av vedtaket. Dette er etter ombudets syn viktig for å vise den det gjelder hvordan ønskene er hensyntatt og vektlagt.

Fire av høringsinstansene er mot forslaget. Disse er *Eidsvoll kommune, Justis- og beredskapsdepartementet, Kirsten Costain og Kari Asheim* og *Øvre Eiker kommune*. *Eidsvoll kommune* skriver:

> «I dag tilbys samme hjelp uten enkeltvedtak, med dette forslag vil en ha behov for økte ressurser både til saksbehandlingen og klagesaksbehandlingen. Dette er unødvendig byråkrati på et område hvor bistand allerede ytes.»

Øvre Eiker kommune mener også at saksbehandlingsreglene medfører en unødvendig byråkratisering. *Kirsten Costain og Kari Asheim* mener at det ikke vil ha særlig effekt at saksbehandler skal fatte vedtak om å gi bistand. *Justis- og beredskapsdepartementet* mener avgjørelsen «ikkje [vil] gje nokon rettar eller plikter for den private, og dei fell klart utanfor omgrepet 'enkeltvedtak' etter forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav b». Justis- og beredskapsdepartementet ber tilsvarende departementet vurdere om ulike former for «annen egnet bistand» automatisk skal regnes som enkeltvedtak.

Omgjøring av vedtak

Åtte høringsinstanser har innspill til forslaget om å presisere at kommunen ikke kan endre bistanden til ugunst for den vedtaket retter seg mot, uten å fatte et nytt vedtak. *Helse Bergen* mener det er hensiktsmessig å presisere at kommunen ikke kan gjøre endringer i vedtak som vil være til ugunst for brukeren. *Lier kommune* etterspør en avklaring av begrepet «til ugunst», og mener det bør presiseres at bistanden kan avsluttes uavhengig av om det er til ugunst for brukeren dersom vedkommende ikke medvirker. *Uloba Independent Living Norge SA* mener at man med «til ugunst» blant annet skal forstå «reduksjon av bistandstimer». *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Asker kommune*, *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Sandnes kommune* og *Statsforvalteren i Nordland* mener at det er unødvendig at en omgjøringsadgang, som allerede følger av forvaltningsloven § 35, presiseres i denne loven. Disse høringsinstansene tror dette kan bidra til å skape usikkerhet rundt saksbehandlingsreglene.

Andre forhold knyttet til saksbehandlingen

Flere høringsinstanser har tatt opp andre forhold knyttet til saksbehandlingen.

Advokatforeningen og *Statens helsetilsyn* mener at forvaltningslovens regler om taushetsplikt ikke rekker langt nok, og at departementet må vurdere en bestemmelse om taushetsplikt etter mønster av sosialtjenesteloven § 44. Helsetilsynet mener i tillegg det bør vurderes en bestemmelse om opplysningsplikt til barnevernet etter mønster av sosialtjenesteloven § 45. Advokatforeningen mener videre at departementet må vurdere om loven bør ha en bestemmelse om behandling av personopplysninger etter mønster av sosialtjenesteloven § 43 a.

Drammen kommune, Kirsten Costain og Kari Asheim og *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* mener at loven bør ha en bestemmelse om maksimal saksbehandlingstid.

Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken mener at begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» er vagt, og at kommunens begrunnelsesplikt derfor bør gå lenger enn det som følger av forvaltningsloven § 25.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener det bør fastsettes i rundskriv «når vedtak bør foreligge i forbindelse med sårbare overganger», og at det ikke må være krav om endelig løslatelsesdato fra fengsel, eller overføring til fortsatt straffegjennomføring i samfunn, «før vedtak kan fattes».

Fire høringsinstanser mener at loven bør suppleres med retningslinjer og rundskriv. *Moss kommune* mener at kommunene må kunne utarbeide retningslinjer for å sikre forsvarlig og rettferdig saksbehandling. *Stavanger kommune* og *Trondheim kommune* mener at departementet i rundskriv må fastsette minstekrav til bistanden for å sikre likeverdige tjenester nasjonalt, og *Statsforvalteren i Rogaland* «støtter forslaget om fagleg rettleiar på området».

Flere høringsinstanser kommer i tillegg med innspill som bygger på en misforståelse av anvendelsesområdet til saksbehandlingsregelen. Departementet viser til nærmere omtale av misforståelsen i punkt 6.3.

12.3 Departementets vurderinger

12.3.1 Innledning

Departementet merker seg at et stort flertall av høringsinstansene mener det er positivt med klare regler for saksbehandling, og at det klargjøres at det skal fattes enkeltvedtak om brukeren er vanskeligstilt på boligmarkedet og om hvilken bistand han eller hun skal få. Høringsinstansenes syn underbygger at forslaget vil bidra til en bedre saksbehandling og styrket rettssikkerhet for brukerne.

12.3.2 Innholdet i vedtaket

Departementet merker seg at flere høringsinstanser har spørsmål om hva vedtaket skal inneholde. Departementet ser at det i lovteksten kan komme tydeligere frem hva vedtaket skal inneholde. På bakgrunn av innspillene har departementet gjort noen endringer sammenlignet med høringsforslaget, se punkt 11.3.3.

Kommunens enkeltvedtak skal, for det første, avgjøre om den som ber om bistand er «vanskeligstilt på boligmarkedet». Kommunen skal følgelig vurdere om den som ber om bistand ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor har rett til individuelt tilpasset bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig. Hvis kommunen kommer til at den som ber om bistand skal defineres som vanskeligstilt på boligmarkedet, har han eller hun krav på at kommunen gir individuelt tilpasset bistand. Tilsvarende vil en avgjørelse om at vedkommende *ikke* er vanskeligstilt, og dermed ikke kvalifiserer til bistand etter loven, være et enkeltvedtak.

I tillegg til å fastslå om den som ber om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet og der-

med har krav på individuelt tilpasset bistand, skal kommunen beskrive hovedinnholdet i bistanden som den vanskeligstilte skal få. Kommunen kan for eksempel opplyse om den vanskeligstilte skal få veiledning og praktisk bistand med formål om å inngå leieavtale på det private markedet, eller om han eller hun skal få tett praktisk oppfølging for å unngå å bli kastet ut av nåværende bolig.

Caritas Norge og *Justis- og beredskapsdepartementet* ber om at departementet klargjør om avgjørelsen av *hva slags bistand* – for eksempel opplysning, råd, veiledning eller praktisk bistand – den vanskeligstilte skal få, i seg selv skal regnes som et enkeltvedtak. Til dette vil departementet bemerke at når hovedinnholdet i bistanden skal beskrives i vedtaket, vil dette inngå som *en del* av vedtaket.

Flere høringsinstanser, blant annet *Asker kommune*, finner det uklart hvordan saksbehandlingsreglene i loven her er ment å forholde seg til saksbehandlingsregler i andre lover og forskrifter som regulerer boligsosiale virkemidler og tjenester. Departementet presiserer at når et boligsosialt virkemiddel er regulert i egen ordning, så er det saksbehandlingsreglene der som kommer til anvendelse. Saksbehandlingen etter loven her vil derfor lede til at kommunen fatter ett eller flere vedtak. Dette kan eksemplifiseres slik:

Eksempel 1

Kommunen fatter vedtak om at den som ber om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet, og dermed kvalifiserer til individuelt tilpasset bistand. I vedtaket beskrives hovedinnholdet i bistanden å være veiledning og praktisk bistand med formål om å inngå en leieavtale om en leiebolig på det private markedet. I dette tilfellet vil kommunen fatte ett vedtak med hjemmel i denne loven.

Eksempel 2

Kommunen fatter vedtak om at den som ber om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet, og dermed kvalifiserer til individuelt tilpasset bistand. I vedtaket beskrives hovedinnholdet i bistanden til å være råd og veiledning om boligkjøp, samt praktisk bistand til å søke startlån. I dette eksemplet må kommunen fatte to vedtak. Det første vedtaket fattes med hjemmel i denne loven. Det etterfølgende vedtaket om å tildele, eller ikke tildele startlån, fattes med hjemmel i forskrift om lån fra Husbanken kapittel 5, og eventuelle kommunale retningslinjer.

12.3.3 Brukermedvirkning

Flere høringsinstanser fremhever brukermedvirkning som viktig i det boligsosiale arbeidet. Departementet er enig i at brukermedvirkning er viktig. Brukermedvirkning er på mer generelt grunnlag omtalt i punkt 3.2.

Departementet bemerker at den enkelte er nærmest til å kjenne egne behov og hva som kan bidra til å bli hjulpet ut av en vanskelig boligsituasjon. Samarbeid mellom mottakeren av bistanden og kommunen vil øke sannsynligheten for å oppnå et godt resultat. Brukermedvirkning innebærer at tjenester så langt som mulig utformes i samarbeid med den enkelte, og at den enkeltes ønsker blir tatt hensyn til når vedtaket fattes. Det er etter departementets syn viktig at kommunen ser og vurderer den enkeltes helhetlige behov (knyttet til for eksempel helse, rus og arbeid) i sammenheng med boligsituasjonen. Systematisk medvirkning bidrar til bedre tilpasning, effektivitet og kvalitet i tjenestene, og synliggjør ofte behovet for sammenhengende tjenester. Departementet viser i den sammenheng også til at CRPD artikkel 19 fastsetter rett til selvbestemmelse i boligforhold. Personer med funksjonsnedsettelser er en sammensatt gruppe med ulike ønsker og behov, og det er viktig at kommunen sikrer brukermedvirkning også for denne gruppen.

I sosialtjenesteloven er plikten til brukermedvirkning nedfelt i § 42 om plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker. Manglende brukermedvirkning er der en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet.

Kommunen skal i begrunnelsen for vedtaket nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de viktigste hensynene den har lagt vekt på i sin vurdering, jf. forvaltningsloven § 25 annet og tredje ledd. For å sikre en reell overprøvingsmulighet, mener departementet, slik *Likestillings- og diskrimineringsombudet* tar til orde for, at det som hovedregel må fremgå av kommunens begrunnelse hvordan hensynet til den vanskeligstiltes ønsker er vektlagt. Kommunen må vise at den har spurt om den vanskeligstilte ønsker en bestemt form for bistand, eller et bestemt resultat, og hvordan den har vektlagt eventuelle ønsker opp mot de øvrige hensynene.

Departementet opprettholder derfor høringsforslaget om at loven bør pålegge kommunen å samarbeide med den enkelte om å tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov. Bestemmelsen er imidlertid av lovtekniske grunner flyttet fra bestemmelsen som regulerer det

materielle innholdet i kommunens bistandsplikt til bestemmelsen som regulerer kommunens saksbehandling.

12.3.4 Omgjøring av vedtak

Departementet er enig med *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Asker kommune*, *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Sandnes kommune* og *Statsforvalteren i Nordland* i at det ikke er behov for å presisere at kommunen ikke kan «endre bistanden til ugunst for den vedtaket retter seg mot» uten å fatte et nytt vedtak. Departementet ser at forslaget skapte uklarhet om omgjøringsadgangens rekkevidde, og går derfor ikke videre med forslaget på dette punktet. Kommunens omgjøringsadgang vil da reguleres fullt ut av forvaltningsloven.

Departementet er videre enig med blant annet *Asker kommune* i at det individuelle bistandsbehovet vil kunne endre seg. Det kan føre til at kommunen må vurdere innholdet og omfanget av bistanden i vedtaket fortløpende. Både faktiske endringer og nye opplysninger vil kunne medføre at vedtaket må omgjøres. Det kan både være tale om omgjøring til gunst og til ugunst for den vanskeligstilte. Departementet ser at det vil kunne være krevende for kommunen at omgjøring må skje etter reglene i forvaltningsloven. Departementet mener likevel at det vil være uheldig om kommunen kan gjøre endringer i vedtaket uten at brukeren får uttale seg.

12.3.5 Andre forhold knyttet til saksbehandlingen

Hensynet til barnets beste og barnets medvirkning

Advokatforeningen, *Barneombudet* og *Redd Barna* mener at hensynet til barnets beste og barnets medvirkning bør tydeliggjøres. Departementet presiserer at kommunene allerede er forpliktet til å ivareta barnets beste og barns rett til uttalelse. Dette følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonens artikkel 3 og 12. Både Grunnloven og barnekonvensjonen er nærmere omtalt i punkt 4.2.3 i denne proposisjonen.

Plikten til å sørge for at barn blir hørt, er også inkorporert i forvaltningsloven § 17 første ledd annet og tredje punktum. Departementet mener at det sentrale poenget er at kommunen må vurdere om avgjørelsen den treffer kan få betydning for barn, og ivareta barnets rettigheter i så tilfelle. Når barn er berørt i en sak etter loven, skal kommunen sørge for at barnet får mulighet til å gi uttrykk for sin mening, og at denne tillegges vekt. Barnets rett til å bli hørt gjelder selv om kommunen mener at det ikke er nødvendig for sakens opplysning. Departementet viser til at Høyesterett, i en avgjørelse inntatt i Rt. 2015 s. 93, har uttalt at barnets interesser skal «danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen». Hva som vil være til det enkelte barns beste, vil bero på en individuell og konkret vurdering. Kommunen må i begrunnelsen for vedtaket vise hvordan barnets interesser er vurdert.

Departementet er enig i at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier skal få god bistand fra kommunen. Departementet er imidlertid ikke enig i at hensynet til barn og unge bør fremheves særskilt i loven. Loven gjelder generelt for vanskeligstilte på boligmarkedet, og departementet ønsker ikke å fremheve enkeltgrupper, se også drøftelsen til lovens formålsbestemmelse i punkt 7.3.

Opplysningsplikt til barnevernet

Statens helsetilsyn mener departementet bør vurdere en bestemmelse om opplysningsplikt til barnevernet etter mønster av sosialtjenesteloven § 45. Etter barnevernloven § 6-4 har «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» på nærmere bestemte vilkår en lovfestet plikt til å gi opplysninger til barnevernstjenesten. Opplysningsplikten er en plikt til å formidle opplysninger som ellers er underlagt lovbestemt taushetsplikt, og omfatter både en plikt til å melde fra til barnevernstjenesten av eget initiativ («meldeplikt») og en plikt til å gi opplysninger etter pålegg fra barneverntjenesten eller andre barnevernsmyndigheter. Sosialtjenesteloven § 45 annet og tredje ledd korresponderer med opplysningspliktbestemmelsen i barnevernloven § 6-4. Departementet viser til at bestemmelsen i barnevernloven også vil omfatte personell som utfører oppgaver etter denne loven her.

Departementets vurdering er derfor at det ikke er behov for en særskilt bestemmelse om opplysningsplikt i loven.

Departementet viser for øvrig til at etter sosialtjenesteloven § 45 første ledd skal enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter loven «i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten». Oppmerksomhetsplikten er nærmere omtalt i rundskriv til sosialtjenesteloven (R35-00) punkt 5.45.2, der det blant annet fremgår:

> «Hvis det er grunn til bekymring for barnets eller den unges livssituasjon, skal dette under-

søkes nærmere gjennom samtale med foreldrene. Forhold som gir grunn til bekymring kan være at foreldrene har gjentatte økonomiske disponeringsproblemer, en ustabil livs- eller bosituasjon, store helseplager, rusproblemer eller selv gir uttrykk for bekymring for barnet.»

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal altså blant annet være oppmerksom på forhold som kan tyde på at barn har en ustabil bosituasjon. Dersom dette er tilfelle, skal kommunen søke å finne løsninger sammen med foreldrene – enten ved å tilby tjenester etter sosialtjenesteloven, eller gjennom samarbeid med andre instanser. Selv om forpliktelsen i seg selv ikke gir rett eller plikt til å dele opplysninger med barneverntjenesten, vil det ved å vie særskilt oppmerksomhet til barnets situasjon kunne avdekkes forhold som gjør at man må vurdere om det foreligger meldeplikt etter barnevernloven § 6-4.

Departementet legger til grunn at kommunen i sitt boligsosiale arbeid vil kunne komme tett på barnefamilier. Departementet mener likevel at en utvidet plikt til å være oppmerksom på barns bosituasjon går for langt. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen har mange kontaktflater mot vanskeligstilte, og kan vurdere og koordinere tiltak på tvers av sektorer og instanser. Departementet mener opplysningsplikten etter barnevernloven § 6-4 gir kommunene tilstrekkelig rett og plikt til å varsle barnevernsmyndighetene hvis det avdekkes alvorlig omsorgssvikt.

Saksbehandlingstid

Drammen kommune, Kirsten Costain og Kari Asheim og *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* mener at loven bør ha en bestemmelse om maksimal saksbehandlingstid.

Departementet viser innledningsvis til at det følger av forvaltningsloven § 11a at kommunen skal forberede og avgjøre en anmodning om bistand «uten ugrunnet opphold». Departementet er opptatt av at den enkelte kommunen raskt avklarer om den som ber om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet, og skal få individuelt tilpasset bistand. Avgjørelsen vil kunne by på tvil, og vil også kunne avhenge av opplysninger som må skaffes fra den som ber om bistand, eller fra andre.

Som Forvaltningslovutvalget påpeker i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, kan frister antyde en sannsynlig saksbehandlingstid for partene og representere et bindende mål for forvaltningsorganet, som det må innrette virksomheten etter. Når fristen har en realistisk lengde, kan det bidra til forutsigbarhet for både private parter og forvaltningen. Departementet viser til utredningen side 193–194.

En lovfestet saksbehandlingsfrist vil samtidig gripe vesentlig inn i kommunenes rett til selv å bestemme hvordan de vil organisere det boligsosiale arbeidet. Det vil igjen vanskeliggjøre prioritering av henvendelser eller brukergrupper, ettersom alle henvendelser skal avgjøres innen en bestemt frist. Videre vil det kunne lede til at den som henvender seg til kommunen ikke opplever at kommunes bistand er individuelt tilpasset, ettersom kommunen må prioritere å avgjøre saken fremfor å behandle den grundig.

Departementet er etter dette kommet til at det ikke er grunnlag for å innføre en særskilt frist for saksbehandling.

Taushetsplikt

Departementet har vurdert anførselen fra *Advokatforeningen* og *Statens helsetilsyn* om at forvaltningslovens regler om taushetsplikt ikke rekker langt nok, og at departementet må vurdere en bestemmelse om taushetsplikt etter mønster av sosialtjenesteloven § 44. Bestemmelsen i sosialtjenesteloven innebærer en strengere taushetsplikt for personell i kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen enn generelt i forvaltningen. En lignende bestemmelse finnes i helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1. Slik departementet ser det, må det tungtveiende grunner til for å innta slike strengere regler i særlovgivningen. Departementet har ikke holdepunkter for å si at de alminnelige reglene i forvaltningsloven ikke vil rekke langt nok på det boligsosiale feltet. Departementet vil imidlertid – etter at loven har virket en stund – se nærmere på om det er behov for en strengere regulering. Et eventuelt forslag vil bli sendt på alminnelig høring.

Innsatte i fengsler

For å kunne leve et liv uten kriminalitet etter endt straffegjennomføring, er det viktig å bo trygt i en egnet bolig. Departementet viser til at kommunene har et særlig ansvar for å sikre en god overgang fra fengsel til samfunnet, og er enig med *Kriminalomsorgsdirektoratet* i at innsatte må kunne be om bistand også før det foreligger en endelig dato for løslatelse fra fengsel, eller overføring til fortsatt straffegjennomføring i samfunnet. Slik departementet ser det, vil det kunne være aktuelt

for innsatte som eier eller leier en bolig når han eller hun tar fatt på soningen, å be om bistand for å kunne *beholde* boligen under fengselsoppholdet. Særlig aktuelt vil det være for kortere soningsopphold. Departementet mener videre at det i utgangspunktet også kan være aktuelt å be om bistand til å *skaffe* en egnet bolig før det foreligger en løslatelsesdato eller et vedtak om overføring til fortsatt straffegjennomføring. I disse tilfellene bør imidlertid kommunen, etter omstendighetene, kunne stille vilkår om at løslatelse eller overføring til soning utenfor fengsel vil skje i nær fremtid. Etter departementets mening er det lite hensiktsmessig at en kommune må ta stilling til om en innsatt er vanskeligstilt på boligmarkedet hvis løslatelse eller overføring til soning utenfor fengsel ligger langt frem i tid. En innsatt som ikke skal løslates i nær fremtid, vil etter departementets syn i utgangspunktet ikke være vanskeligstilt på boligmarkedet.

Kommunale retningslinjer

Departementet presiserer at kommunene selv velger hvordan de vil oppfylle lovens minstekrav. De kan også gi egne retningslinjer for vurderinger og saksbehandling, for eksempel om ulike typer boligsosial bistand, prioritering av enkelte brukergrupper for kommunal bolig e.l.

13 Klage

13.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo å presisere i loven at enkeltvedtak om individuell bistand til vanskeligstilte kan påklages. Departementet foreslo videre at statsforvalteren skal være klageinstans, og kunne prøve alle sider av vedtaket. Adgangen til å prøve kommunens frie skjønn skulle etter forslaget – og i tråd med ulovfestet alminnelig forvaltningsrett – være begrenset til en vurdering av om vedtaket er klart urimelig, om det er tatt utenforliggende hensyn, om vedtaket innebærer en usaklig forskjellsbehandling eller om det er uforholdsmessig tyngende. Departementet foreslo også å presisere at statsforvalteren skal vektlegge hensynet til kommunalt selvstyre ved prøvingen av det frie skjønn.

13.2 Høringsinstansenes syn

44 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

19 av disse støtter forslaget ubetinget. Disse er *Askøy kommune*, *Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Dagfinn Våge og Stian Dale*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Gatejuristnettverket*, *Helse Bergen*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Juristforbundet*, *Jussbuss*, *Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd*, *Larvik kommune*, *Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken*, *Pensjonistforbundet*, *Rettspolitisk forening*, *Sarpsborg kommune*, *Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Nordland* og *Ålesund kommune*.

Helse Bergen skriver:

> «Per i dag oppleves det krevende å få fram klager, så det er bra at det foreslås at det gjøres enkeltvedtak på alle avgjørelser, og at det er tydelig hvem som er klageinstans (fylkesmannen). Det blir mer å gjøre for saksbehandlerne, men det er bra for brukerne.»

Sarpsborg kommune mener at det er positivt at lovforslaget rydder i saksbehandlingsreglene og klageprosessen, siden dette kan bety økt forutsigbarhet, helhet og forenkling til gode både for kommunene og innbyggerne.

Statsforvalteren i Nordland mener:

> «Bestemmelsen vil medføre økte administrative kostander for statsforvalteren ved at man får en økt saksmengde i forhold til dagens situasjon. Imidlertid er gevinsten økt rettssikkerhet for brukere, på bakgrunn av dette stiller Statsforvalteren i Nordland seg positiv til at myndighet som klageinstans blir tillagt statsforvalteren. Sammenhengen mellom det boligsosiale arbeidet og andre tjenester som kommunen yter, tilsier at det er naturlig at statsforvalteren er overordnet klageinstans. En slik rolle muliggjør statsforvalterens samordningsoppgaver.»

Ålesund kommune skriver:

> «Det å styrke den enkelte sin rettstryggleik, og sikre likebehandling på tvers av kommunane er positivt. Vi tenker at det er viktig at det då sikrast at saksbehandlingstida på klagesakene ikkje blir for lang, for dei fleste vil ha stort behov for rask avklaring.»

De resterende har ulike innspill til enkeltelementer i forslaget.

Statsforvalteren som klageinstans

Ti høringsinstanser har innspill til forslaget om at statsforvalteren skal være klageinstans.

Bergen kommune skriver:

> «I dag er det bystyret i Bergen som vedtar retningslinjer for ordninger som for eksempel kommunal bostøtte, kommunale utleieboliger, startlån og tilskudd. Klager på enkeltvedtak etter disse ordningene behandles i Bergen kommunes egen klagenemd. Paragrafen legger opp til betydelig merarbeid for kommunen og for Statsforvalteren, forslaget hensyntar ikke at det finnes ordninger som fungerer adekvat i dag. Vi ønsker å fortsette ordningen slik

den er i dag, med klagebehandling i kommunens klagenemd for vedtak etter loven. Vi mener derfor at paragrafen heller bør være at kommuner som ikke selv har ordning for klagebehandling kan velge å benytte Statsforvalteren som klageinstans.»

Hå kommune er inne på det samme, og mener klage til kommunalt organ er å foretrekke. *KS* mener også at det er uklart hvordan klagereglene skal forholde seg til tilstøtende regelverk og at kommunen selv bør være klageinstans. *Kristiansand kommune* mener at klageadgang til statsforvalteren er en styrking av rettssikkerheten, men at forslaget vil endre saksbehandlingen i kommunen ettersom «Klagenemnda for ikke lovpålagte oppgaver» i dag er klageinstans for tildeling av kommunale boligtilbud, lån og tilskudd. *Lier kommune* mener forholdet til kommunens klagenemnd som klageinstans for tildeling av kommunale boliger må klargjøres. *Oslo kommune* viser til at Oslo kommunes klagenemnd (OKK) er klageinstans for saker om boligsosiale virkemidler. Oslo kommune mener at OKK bør opprettholde sin funksjon som klageinstans for de boligsosiale virkemidlene, ettersom «en samlet kompetanse på bruken av de boligøkonomiske virkemidlene er en viktig forutsetning for effektiv og nødvendig tjenesteutvikling», og «OKK kan prøve alle sider av saken, herunder forvaltningsskjønnet». *Sandnes kommune* støtter at klagesaksbehandling «overføres til Statsforvalteren», men viser samtidig til at det er viktig at saksbehandlingstiden holdes kort, «særlig i tilfeller der klagen gjelder tildeling av kommunal bolig – da den tildelte boligen vil bli stående tom i tidsrommet for klagesaksbehandling». *Stavanger kommune* mener at det er positivt at klagesaksbehandlingen «overføres fra en politisk behandling» til statsforvalteren. *Ullensaker kommune* har følgende innspill:

> «Ullensaker kommune er fornøyde med dagens ordning. Det fungerer godt, siden kommunens politikere har kjennskap til våre lokale forhold, saksbehandlingen går raskere med tanke på akutte og hastesaker som må behandles i boligkontoret. Dagens orden tilfredsstiller kravene om nærhet i kommuneloven.»

Trondheim kommune ber om en avklaring av rollefordelingen mellom statsforvalteren og Husleietvistutvalget.

Klageinstansens kompetanse

Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller spørsmål ved hva som kan vurderes og besluttes i en klagebehandling. Direktoratet spør om statsforvalterne skal vurdere om kommunen har medvirket til å skaffe bolig, og viser til at et mulig utfall vil være at en person ikke har fått tilstrekkelig bistand fra kommunen. Direktoratet synes dette er uklart, da loven oppstiller flere forslag til hva bistanden «kan» bestå av, og mye overlates til en konkret vurdering.

Statens helsetilsyn har følgende innspill:

> «I lovforslaget framgår at statsforvalteren skal prøve alle sider av vedtaket, samtidig som det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved utøvelsen av det frie skjønn. Vi vil påpeke at det må utdypes hvilken bistand vedtaket skal inneholde dersom klageadgangen skal være reell. Slik forslaget er utformet nå kan klageadgangen fremstå som en symbolordning. Helsetilsynet mener det bør innføres en bestemmelse om krav til forsvarlighet i den nye loven. Dette vil gi statsforvalteren bedre muligheter til å prøve påklagete vedtak etter boligsosial lov opp mot et forsvarlighetskrav.»

Klageinstansens vektlegging av kommunalt selvstyre ved prøving av det frie skjønn

Statsforvaltaren i Vestland peker på at forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* har foreslått endringer i hvordan regionale statsorganer skal prøve skjønnet til kommunene. Hvis forslaget vedtas, kan det lede til at det blir et avvik mellom loven her og den kommende forvaltningsloven.

Kriminalomsorgsdirektoratet skriver:

> «I forslaget til lovtekst fremkommer det at statsforvalteren som klageinstans skal prøve alle sider av vedtaket, samtidig som det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved utøvelsen av det frie skjønn. Selv om dette fremkommer av forvaltningsloven § 34 mener vi ordlyden i bestemmelsen blir for uklar. Vi foreslår at samme ordlyd som i sosialtjenesteloven § 48 benyttes: «Statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøving av det frie skjønn, kan statsforvalteren likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.»

Ettersom klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til kommunalt selvstyre ved prøving av det frie skjønn, mener *Statsforvalteren i Oslo og Viken* at loven må definere hva som er fritt skjønn. Manglende presisering av dette, vil etter statsforvalterens syn medføre at klageadgangen ikke blir reell.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende mener klagefunksjonen kan bli vanskelig hvis statsforvalteren skal være tilbakeholden med å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Forbundet foreslår at loven bestemmer at den vanskeligstiltes situasjon «skal hensyntas før hensynet til det kommunale selvstyret». *Norges Handikapforbund* mener at forslaget om at statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket må strykes fordi det er «i direkte motstrid til innbyggeres rett til å leve og bo selvstendig». Forbundet har erfart at kommunalt selvstyre, med svake forpliktelser og stor frihet til å prioritere hvordan de frie midlene skal brukes, er til hinder for likestilling. Forbundet mener derfor at statsforvalteren må vektlegge lovens formål, og forpliktelsene det krever av kommunen, for å sikre bolig og likestilling av innbyggerne. *Norsk forbund for utviklingshemmede* og *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* mener at dagens praksis viser at mange kommuner ikke evner å oppfylle medvirkningsansvaret, og at kommunene ikke har vist seg tilliten verdig i håndteringen av boligsosiale virkemidler. Det kan, etter deres mening, derfor ikke legges vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet. *Uloba Independent Living Norge SA* mener at det kommunale selvstyret skaper store forskjeller, og kan føre til «velferdsflyktninger».

13.3 Departementets vurderinger

13.3.1 Innledning

Departementet merker seg at høringsinstansene i all hovedsak er positive til forslaget, selv om en del har innspill til enkeltelementer. Herunder støtter et klart flertall at statsforvalteren skal være klageinstans. Det er også stor støtte til forslagene om klageinstansens kompetanse. Noen mener imidlertid at forslaget ikke var tydelig nok med tanke på hvor langt kompetansen til å prøve vedtaket var ment å gå, blant annet når det gjelder intensiteten i vektleggingen av hensynet til det kommunale selvstyret.

13.3.2 Statsforvalteren som klageinstans

Hovedregelen i forvaltningsloven § 28 er at for enkeltvedtak truffet av kommuner eller fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget. Dersom det skal være et statlig klageorgan, må det fremgå av loven. Avvik fra hovedregelen må begrunnes særskilt. De nasjonale hensynene som kan begrunne avvik fra retningslinjene for statlig styring vil også være relevante hensyn ved avvik fra hovedregelen om kommunalt klageorgan. Innenfor velferdstjenestene er de fleste klageordninger lagt til statsforvalteren begrunnet i hensynet til rettssikkerhet og hensynet til sammenheng mellom tilgrensende velferdstjenester.

Departementet mener at en statlig klageinstans lettere vil kunne skape en ensartet praksis enn en kommunal klageinstans for den enkelte kommune. Statsforvalteren er klageinstans for tilgrensende velferdsområder, som for eksempel sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Forslaget om statsforvalteren som klageinstans har fått stor støtte. Departementet er følgelig ikke enig med høringsinstansene som mener at kommunene selv bør være klageinstans. Departementet oppfatter imidlertid at noen av instansene som sier de foretrekker kommunale klageorganer, har basert sine innspill på en misforståelse av forslaget.

Departementet presiserer at kommunale klageorganer til boligsosiale virkemidler, som blant annet *Oslo kommune* er inne på, ikke berøres av forslaget. For eksempel skal vedtak om å tildele eller avslå en søknad om kommunal bolig fortsatt påklages til det organet kommunen har i dag. Hvis det ikke er etablert et kommunalt klageorgan, vil klageinstans for kommunens enkeltvedtak i utgangspunktet være kommunestyret, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd første punktum. Dette betyr at det kun er vedtak om å avslå – eller innvilge – en anmodning om individuelt tilpasset bistand etter loven her som skal påklages til statsforvalteren. Klagebehandling etter loven her vil altså ikke erstatte kommunale klageordninger. Departementet viser for øvrig til punkt 6.3.

På bakgrunn av innspillet fra *Trondheim kommune*, understreker departementet at tvister om boligleieforhold skal behandles i Husleietvistutvalget, jf. husleieloven § 12-5 og forskrift om Husleietvistutvalget. Husleietvistutvalget har også en alminnelig veiledningsplikt om rettigheter og plikter ved leie av bolig.

13.3.3 Klageinstansens kompetanse

Departementet bemerker at forslaget om at statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket, er i tråd med forvaltningsloven § 34 annet ledd første punktum.

Statsforvalteren kan, for det første, prøve kommunens vurdering om den som har bedt kommunen om bistand er «vanskeligstilt på boligmarkedet», jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd første punktum. Dette er et såkalt «rettsanvendelsesskjønn». Statsforvalteren vil, for det andre, ha full adgang til prøve om de faktiske forholdene kommunen har lagt til grunn for sin vurdering er riktige. For det tredje kan statsforvalteren prøve de skjønnsmessige valgene kommunen har gjort mellom lovlige alternativer. Et eksempel på det siste er hvilken type bistand kommunen har vedtatt å innvilge (opplysning, råd, veiledning, praktisk bistand mv.) Ved prøving av kommunens skjønnsutøvelse, skal statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. punkt 13.3.4. For det fjerde kan statsforvalteren fullt ut prøve kommunens saksbehandling. Statsforvalteren kan både prøve om kommunen har behandlet en anmodning om bistand i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler, og om kommunen har fulgt de særlige saksbehandlingsreglene som foreslås i loven her. Det siste innebærer prøving av om kommunen underveis har samarbeidet med brukeren, slik bestemmelsen om brukermedvirkning bestemmer, og om hovedinnholdet i bistanden er angitt i vedtaket.

13.3.4 Vektlegging av hensynet til det kommunale selvstyret

Forslaget om at statsforvalteren skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, er i tråd med forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum. Formålet med forslaget var å synliggjøre hensynet til det kommunale selvstyret ved klagesaksbehandlingen.

Forvaltningslovens regel om vektlegging av hensynet til det kommunale selvstyret utgjør ingen rettslig avgrensing i klageinstansens kompetanse, men gir føringer for hvordan klageinstansen skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyret ved overprøving av det frie skjønnet, jf. Prop. 64 L (2016–2017) side 41. Terskelen for overprøving ble hevet ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2018, slik at det nå skal legges «*stor* vekt» på hensynet til det kommunale selvstyret ved overprøving av skjønnsmessige valg kommunen har gjort mellom lovlige alternativer når den utformet vedtaket.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* kapittel 24.13 deler utvalget seg i fire når det kommer til ny utforming av bestemmelsen om statlig klageorgans overprøving av kommunale vedtak. Flertallet ønsker en «modifikasjon» av någjeldende § 34 annet ledd tredje punktum, hvoretter statlig klageorgan kan endre kommunens forvaltningsskjønn hvis «nasjonale eller vesentlige regionale hensyn taler for det», eller hvis vedtaket er «klart urimelig for en part». Ett mindretall ønsker en regel som tilsvarer forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum før lovendringen i 2017 (da ordet «stor» ble tilføyd), mens et annet mindretall vil bevare någjeldende ordlyd. Et tredje mindretall vil begrense klageinstansens prøvingskompetanse til å vurdere om vedtaket er innholdsmessig lovlig, truffet av rette organ og blitt til på lovlig måte.

Departementet er enig med *Statsforvaltaren i Vestland* som påpeker at det vil være uheldig hvis statsforvalteren etter loven får en annen kompetanse enn det statlige klageorganer vil ha når ny forvaltningslov trer i kraft. Gitt forslagene til utvalgsflertallet og de ulike utvalgsmindretallene i NOU 2019: 5, vil en særregel i loven her kunne lede til at statsforvalterens overprøvingskompetanse blir både videre og snevrere enn det som vil følge av fremtidens forvaltningslov. Departementet går derfor *ikke* videre med høringsforslaget på dette punktet. Som en direkte konsekvens av dette, går departementet også bort fra forslaget om å presisere at statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket. I motsatt fall ville det fremstått som at statsforvalteren kunne prøve alle sidene av vedtaket, uten den overprøvingsterskelen ved prøving av kommunens frie skjønn som følger av forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum. Departementet foreslår i stedet at loven får en generell henvisning til at forvaltningslovens regler gjelder ved klagebehandling etter loven.

Departementet er følgelig heller ikke enig med *Kriminalomsorgsdirektoratet* i at statsforvalterens kompetanse ved prøving av kommunens frie skjønn bør være begrenset til å endre vedtaket når skjønnet er «åpenbart urimelig», slik regelen er i sosialtjenesteloven § 48 første ledd annet punktum. En slik regel ville ha innsnevret statsforvalterens prøvingsadgang betydelig.

14 Tilsyn

14.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo en hjemmel for tilsyn med kommunenes plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementet viste til at forslaget dels var en videreføring av gjeldende rett (etter helse- og omsorgstjenesteloven), og dels en utvidelse av tilsynshjemmelen (sammenlignet med sosialtjenesteloven). Departementet ga uttrykk for tvil om tilsyn er et egnet og nødvendig virkemiddel, og ba særskilt om at høringsinstansene uttalte seg om den foreslåtte tilsynshjemmelen.

Etter forslaget skulle tilsynet følge reglene i kommuneloven kapittel 30. Dette innebærer blant annet at tilsynet skulle utføres som et lovlighetstilsyn, og at tilsynet ikke kunne overprøve kommunens frie skjønn.

Departementet foreslo at Statens helsetilsyn skulle ha det overordnede faglige ansvaret for tilsyn, mens det på regionalt nivå skulle være statsforvalteren som er tilsynsinstans. Departementet understreket at tilsynsmyndigheten skulle vurdere omfanget og hyppigheten av tilsyn ut fra en helhetlig vurdering av risikoen for avvik i den enkelte kommune, såkalt risikobaserte tilsyn.

14.2 Høringsinstansenes syn

50 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Et flertall av disse støtter forslaget.

Asker kommune er

> «positiv til forslaget om å lovfeste en hjemmel for statlig tilsyn, på lik linje som innenfor andre områder innen velferd. Vi mener tilsyn kan være et godt virkemiddel, både for å sikre god drift i den enkelte kommune, men også for å sikre en nasjonal praksis som er tilnærmet lik. En tilsynshjemmel gir videre en positiv signaleffekt ved å understreke viktigheten av oppfyllelse av lovkravet.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er enig i forslaget, og mener at

> «tilsyn ved statsforvalteren er nødvendig for å sikre godt boligsosialt arbeid i kommunene, og dermed hindre for store ulikheter i tjenestetilbudet mellom kommunene. Rapportering og egenkontroll kan være tilstrekkelig i kommuner som allerede arbeider godt på feltet. For kommuner som har utfordringer, er tilsyn viktig i kombinasjon med veiledning.»

Statsforvalteren i Agder peker på at

> «individuell klageadgang [ikke nødvendigvis] reduserer behovet for tilsynsordning. Målgruppen er personer som kan ha vanskeligheter med å bruke klagemuligheten. Tilsyn vil være et viktig supplement.»

Flere andre høringsinstanser, blant annet *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, nevner det samme.

Sandnes kommune skriver:

> «Å innføre en adgang til tilsyn kan være både nyttig og verdiskapende. Statsforvalteren vil kunne komme med nyttige tilbakemeldinger og korrigeringer til kommunene, og kan bidra til å bygge god fagkompetanse som kan sikre en forutsigbar og enhetlig praksis mellom kommunene.»

Andre høringsinstanser er inne på det samme, blant annet *Sandefjord kommune*.

Flere høringsinstanser peker på hensynet til økt rettsikkerhet, blant annet *Gatejuristnettverket*:

> «[Tilsyn er] nødvendig for å sikre at kommunene følger opp sitt ansvar etter loven. Dette vil gi personer som trenger bistand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig bedre rettsikkerhet.»

Flere av de som støtter forslaget, har en del merknader til utforming av bestemmelsen og forutsetningene for tilsyn.

Tre høringsinstanser er mot forslaget. *Bergen kommune* viser til at den har et godt og likeverdig samarbeid med Husbanken og statsforvalteren:

> «Husbanken region vest er omfattet av prøveordningen der deler av regionskontoret skal overføres til Statsforvalteren i tre år. Vi har et godt og omfattende samarbeid med Husbanken region vest og ser fram til å fortsette dette også i prøveperioden. Vi har en åpen og gjennomsiktig organisasjon, god internkontroll og benytter betydelig tid på å dele kunnskap fra alle deler av organisasjon med statlige aktører og andre kommuner. […] Vi ser ikke nytten av at det innføres en tilsynshjemmel hos Statsforvalteren og ønsker å fortsette samarbeidet som likeverdige parter både med Statsforvalteren og Husbanken.»

Øvre Eiker kommune mener at tilsyn vil bidra til økt administrativ byrde og byråkrati.

KS mener at det i høringsnotatet ikke er ført argumenter som tilsier at det er et reelt behov for tilsyn. De skriver blant annet:

> «Det har vært en positiv utvikling i kommunenes arbeid på feltet, som også fremheves i boligstrategien. Godt samarbeid med Husbanken, bedre kunnskap om betydningen av en trygg bolig, samt kommunenes eget styrkede arbeid på feltet er sannsynlige suksessfaktorer. Økt tilsyn er dermed ikke et egnet virkemiddel på dette feltet etter KS' mening.»

KS peker også på at forslaget vil kunne svekke det kommunale selvstyret.

I det følgende redegjøres det nærmere for ulike andre forhold om tilsyn som høringsinstansene har gitt innspill om.

Statens helsetilsyn påpeker at det må fremgå av loven at Statens helsetilsyn skal være overordnet tilsynsmyndighet, slik det for eksempel gjør i sosialtjenesteloven § 10.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende og *Statens helsetilsyn* mener at tilsynsregelen må endres fra en *kan*-regel til en *skal*-regel. Helsetilsynet mener at en kan-regel vil kunne redusere tilsynets legitimitet og skape uklarhet i statsforvalterens forståelse av sin plikt, og at spørsmålet om når og hvordan tilsyn skal gjennomføres må overlates til statsforvalterens konkrete risikovurdering. Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende viser til at mange sårbare grupper er avhengig av boligsosial bistand, og at det er sentralt at bistanden er lik i alle kommuner.

Noen høringsinstanser mener at tilsynsmyndigheten også bør omfatte kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener at den foreslåtte avgrensningen av tilsynet kan føre til utfordringer med å komme til kjernen av hva som er årsaken til mangelfulle ytelser. Når statsforvalteren ikke kan føre tilsyn med kommunenes styring og ledelse, er det etter direktoratets syn risiko for at tilsynsmyndigheten mister et viktig perspektiv. Direktoratet anerkjenner vektleggingen av hensynet til kommunalt selvstyre, men viser til at dette hensynet gjør seg gjeldende på andre områder hvor det ikke er tilsvarende begrensning i tilsynsmyndigheten. *Statens helsetilsyn* mener at tilsynet må omfatte kommunenes organisatoriske ansvar ettersom det vil ha stor betydning for om kommunene oppfyller plikten til å gi individuelt tilpasset bistand. *Caritas Norge* viser til at utfordringer med planlegging og samordning av boligsosial bistand etter deres forståelse var en av hovedårsakene til lovarbeidet, og at det er «særlig viktig» å føre tilsyn med kravene til kommunenes boligplanlegging for de vanskeligstilte. *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* viser til at planleggingsansvaret er en viktig forutsetning for å oppfylle statens forpliktelser i CRPD artikkel 19, og at det derfor er nødvendig å føre tilsyn med dette. Også *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* mener at tilsynet bør omfatte kommunens planleggingsansvar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at tilsynet ikke kan overprøve kommunens skjønn. Dette innebærer etter direktoratets syn et skille mellom statsforvalterens myndighet som klageinstans og tilsynsmyndighet, og de spør om dette er intendert.

Blå Kors og *Frelsesarmeen* mener at statsforvalterens tilsynsmyndighet bør omfatte aktører som utfører tjenester på vegne av kommunen. Frelsesarmeen mener videre at det bør føres tilsyn med standarden i kommunale utleieboliger, og private utleieboliger som leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet. Frelsesarmeen foreslår en «systematisk kvalitetssikring av utleiere, der man får en offisiell godkjenning [for å] sikre en minimumsstandard» på boligene.

Barneombudet og *Redd Barna* mener at tilsynet må inkludere «krav om at kommuner skal kunne dokumentere at barnets beste er blitt vurdert og at barns synspunkter ligger til grunn ved individuell boligsosial bistand».

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og *Larvik kommune* fremhever at tilsynet må kombineres med veiledning fra statsforvalterne. Larvik kommune mener at et fullt utbytte av tilsynsordningen er betinget av at statsforvalteren er tilgjengelig for faglig veiledning og kunnskapsutveksling, også utenom gjennomføringen av tilsyn.

14.3 Departementets vurderinger

Departementet merker seg at det er stor støtte til forslaget om tilsyn. Høringsinstansene fremhever at tilsyn kan bidra til styrket rettssikkerhet, bedre boligsosialt arbeid, mer likeverdige tilbud og praksis, samt at det er en god forutsetning for veiledning og kompetansebygging.

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for tvil om tilsyn var et egnet og nødvendig virkemiddel på det boligsosiale feltet. Tilsyn kan bidra til å sikre likebehandling og at kommunen overholder plikten til å gi individuelt tilpasset bistand. Samtidig er statlig tilsyn et omfattende og inngripende tiltak, hvor det må gjøres en vurdering av risikoen for regelbrudd og konsekvensene av regelbrudd. Det må også foretas en kost-nytte-vurdering av tilsyn som virkemiddel, jf. veilederen for statlig styring side 22. Til tross for at flertallet er positive til tilsyn, ser departementet at det også er argumenter mot tilsyn. Andre og mindre inngripende virkemidler kan, etter departementets vurdering, også være godt egnet til å heve kvaliteten på kommunens boligsosiale bistand, eksempelvis rundskriv og veiledere. Slike pedagogiske virkemidler er mer i tråd med prinsippene om statlig styring. Departementet viser i den forbindelse til at veiledning og andre kompetansehevende tiltak, som flere høringsinstanser er inne på, ikke er avhengig av at det føres tilsyn. Dette er i tråd med synet til *Bergen kommune*, som fremhever verdien av samarbeid med statsforvalteren som likeverdige parter. Som *KS* påpeker, har det også vært en positiv utvikling i det boligsosiale arbeidet, uten at dette har bakgrunn i tilsyn. Departementet legger også vekt på at forslaget om tilsyn gjaldt plikten til å gi individuelt tilpasset bistand, som er den samme bestemmelsen hvor kommunen skal fatte enkeltvedtak og det er klagerett. Klagebehandling og den kommunale egenkontrollen er viktige rettssikkerhetsgarantier som skal sikre at kommunene oppfyller sin plikt til å gi bistand. Departementet mener at særlig klageadgangen med statlig klageinstans, vil være godt egnet til å sikre at den enkelte vanskeligstilte får individuelt tilpasset bistand etter loven.

Departementet vil på bakgrunn av en helhetsvurdering derfor ikke gå videre med forslaget om tilsyn.

15 Behandling av personopplysninger

15.1 Personvernforordningen

15.1.1 Innledning

Personvernforordningen er innlemmet i EØS-avtalen og gjort til norsk rett gjennom lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Personvernforordningen skal verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandlingen av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene.

Personopplysninger defineres i forordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1. Alle former for behandling av personopplysninger er omfattet av forordningen. Med «behandling» menes enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten den er automatisert eller ikke, jf. forordningens artikkel 4 nr. 2. Typiske eksempler på behandling er innsamling, registrering, lagring, tilpasning, endring, gjenfinning, bruk, utlevering, sammenstilling eller samkjøring og sletting.

Personvernforordningen oppstiller blant annet grunnleggende prinsipper og vilkår for behandling av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige har ansvaret for at de grunnleggende prinsippene og vilkårene til enhver tid er oppfylt.

15.1.2 Personvernforordningens grunnprinsipper

Grunnprinsippene for behandling av personopplysninger er fastsatt i personvernforordningen artikkel 5. Prinsippene angir rammer og krav som må følges ved enhver behandling av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige skal kunne dokumentere at disse prinsippene overholdes (ansvarlighetsprinsippet), jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 2.

All behandling av personopplysninger må være lovlig, rettferdig og åpen. Det betyr blant annet at det må foreligge et gyldig rettslig grunnlag før behandling av personopplysninger kan skje, et såkalt behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6.

Personopplysninger kan kun samles inn til spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål. Konkrete formålsangivelser er særlig viktig, da det i utgangspunktet er forbudt å behandle opplysninger videre for formål som anses som uforenlige med det opprinnelige formålet (formålsbegrensning). Etter artikkel 5 nr. 1 bokstav b vil imidlertid viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse og for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning og statistiske formål aldri anses som uforenlig med et opprinnelig formål.

Personvernforordningen oppstiller unntak fra forbudet mot å behandle personopplysninger til uforenlige formål i artikkel 6 nr. 4. Dersom viderebehandlingen bygger på «samtykke eller på unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», vil uforenlig viderebehandling være tillatt. Det må i så fall foreligge et særskilt rettsgrunnlag knyttet til selve viderebehandlingen. Slik hjemmel finnes i personopplysningsloven §§ 8 og 9, som beskriver når personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger kan behandles til statistiske formål. Det kan også tenkes andre grunnlag. Ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger til statistiske formål er det oppstilt et ytterligere vilkår i § 9 første ledd om at samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart må overstige ulempene for den enkelte.

Ved viderebehandling av personopplysninger til statistiske formål stiller personvernforordningen artikkel 89 blant annet krav om nødvendige garantier for å sikre den registrertes rettigheter og friheter. Slike nødvendige garantier skal sikre at det er innført tekniske og organisatoriske tiltak for særlig å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes.

Med et uttrykkelig angitt og konkret formål vil det være enklere å angi hvilke personopplysninger som er adekvate, nødvendige og relevante for å oppfylle formålet (prinsippet om dataminime-

ring). Prinsippet om dataminimering innebærer at mengden innsamlede personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å oppnå innsamlingsformålet.

Personopplysninger som behandles skal være korrekte. Opplysningene skal også oppdateres hvis det er nødvendig, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d (prinsippet om riktighet). Prinsippet om lagringsbegrensning innebærer at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e. Personopplysninger skal videre behandles slik at opplysningenes integritet og konfidensialitet beskyttes, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav f (prinsippet om integritet og konfidensialitet).

15.1.3 Krav om behandlingsgrunnlag

For å kunne behandle personopplysninger kreves det et behandlingsgrunnlag. Dette må identifiseres *før* en behandling av personopplysninger starter. Personvernforordningen artikkel 6 regulerer behandlingsgrunnlag og oppstiller en uttømmende liste over alternative grunnlag i nr. 1 bokstavene a til f.

Kommunenes behandling av personopplysninger på det boligsosiale feltet har grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Etter bokstav e er behandling av personopplysninger lovlig når behandlingen er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Ved behandling med grunnlag i bokstav e stilles også krav om *supplerende rettsgrunnlag*. Departementet viser til punkt 15.1.4 for en nærmere beskrivelse av dette kravet.

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller tilleggsvilkår for behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger. Dette inkluderer opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning, fagforeningsmedlemskap og genetiske og biometriske kjennetegn som entydig identifiserer en fysisk person, helseopplysninger og en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. Særlige kategorier av personopplysninger er gitt et særskilt vern, ved at en av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 bokstav a – j må være oppfylt for at behandlingen skal være lovlig.

Det følger av personvernforordningen artikkel 10 at behandling av opplysninger om straffedommer og lovovertredelser bare skal utføres under en offentlig myndighets kontroll, eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 kan opplysninger viderebehandles til et formål som er forenelig med formålet som personopplysningene opprinnelig ble samlet inn for. Bruk av personopplysninger til statistikk og til forskning anses som et forenlig formål hos den behandlingsansvarlige, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Personvernforordningen artikkel 89 stiller blant annet krav om nødvendige garantier for å sikre den registrertes rettigheter og friheter.

15.1.4 Krav om supplerende rettsgrunnlag

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 krever behandling av personopplysninger med grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav e et supplerende rettsgrunnlag i EU-retten eller nasjonal rett. Et supplerende rettsgrunnlag kan være lov eller forskrift, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) side 32–33:

> «Etter departementets syn må det legges til grunn at i alle fall lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag. Departementet antar at også vedtak fattet i medhold av lov eller forskrift omfattes, ettersom det også i disse tilfellene foreligger et lov- eller forskriftsgrunnlag.»

Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen som nevnt i artikkel 6 nr. 1 bokstav e, være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.

Artikkel 6 nr. 3 nevner eksempler på hva det supplerende rettsgrunnlaget *kan* inneholde:

> «særlige bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene i denne forordning, blant annet de generelle vilkårene som skal gjelde for lovligheten av den behandlingsansvarliges behandling, hvilken type opplysninger som skal behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysningene kan utleveres til, og formålene med dette, formålsbegrensning, lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og framgangsmåter for behandling, herunder tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling.»

Det følger av Grunnloven § 102 første ledd at alle har rett til respekt for sitt privatliv, sitt familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon, og av annet ledd at «statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet». Etter Den europiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nr. 2 skal det som hovedregel ikke skje noe «inngrep av offentlig myndighet» i utøvelsen av retten til respekt for privatliv og familieliv (etter artikkel 8 nr. 1). I forarbeidene (Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4) er det lagt til grunn at Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8, og må tolkes i lys av denne, jf. også Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57. Grunnloven knesetter i § 113 legalitetsprinsippet, som går ut på at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov. En inngripende behandling tilsier strengere krav til utformingen av det supplerende rettsgrunnlaget.

Grunnprinsippene for behandling av personopplysninger i personvernforordningen artikkel 5 (se punkt 15.1.2), må ikke nødvendigvis oppfylles gjennom det supplerende rettsgrunnlaget. Prinsippene kan oppfylles gjennom oppfyllelse av informasjonsplikten og gode vurderinger ved fastsettelsen av et slikt rettsgrunnlag. Det følger også av personvernforordningens fortalepunkt 41 at det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, og at anvendelsen bør være forutsigbar for personer som omfattes av det. Kravet om forutberegnelighet skal verne mot vilkårlighet og sikre tilstrekkelig presisjon. Krav om forholdsmessighet fremgår av artikkel 6 nr. 3, der det heter at det supplerende rettsgrunnlaget må stå i «et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd». Tilsvarende følger av artikkel 6 nr. 4 for viderebehandling til forenlige formål.

Også behandling av særlige kategorier av personopplysninger som er «nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på området arbeidsrett, trygderett og sosialrett» krever et supplerende rettsgrunnlag i EØS-rett eller nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b. Bestemmelsen krever videre at de nasjonale reglene gir «nødvendige garantier for den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Garantiene skal ha som sitt primære formål å sørge for at behandlingen skjer i tråd med de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger, tatt i betraktning opplysningenes sensitivitet, behandlingens formål og risikoen ved behandlingen, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3.

Hvorvidt det foreligger et tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag beror følgelig på en konkret vurdering, herunder av hvor inngripende behandlingen av personopplysninger er.

15.2 Departementets høringsforslag

For å sikre at kravene i personvernforordordningen er oppfylt, foreslo departementet en uttrykkelig hjemmel for kommunenes behandling av personopplysninger. Departementet la til grunn at en slik generell bestemmelse om behandling av personopplysninger ikke medførte at kommunens tilgang til eller behandling av personopplysninger ble utvidet. Forslaget var ment å tydeliggjøre den behandlingen som skjer, og som også vil være nødvendig når kommunene skal utføre sine oppgaver etter ny lov.

Departementet foreslo at kommunene kan behandle personopplysninger, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Departementet presiserte at bestemmelsen også ville gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b. Forslaget skulle sikre at kommunenes, statsforvalterens og Statens helsetilsyns behandling av personopplysninger til boligsosiale formål er tilstrekkelig forankret i lov.

Videre foreslo departementet et særskilt rettsgrunnlag som presiserer at de personopplysningene kommunene behandler for å oppfylle sin forpliktelse til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, kan brukes til statistiske og analytiske formål. Bestemmelsen presiserte at personopplysninger kun skal brukes til utarbeidelse av statistikk og analyse dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonymiserte opplysninger.

Departementet foreslo også en forskriftshjemmel for ytterligere regulering, herunder å fastsette nødvendige garantier der det er relevant.

15.3 Høringsinstansenes syn

Tolv høringsinstanser har uttalt seg om forslagene. Disse er *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Asker kommune, Bergen kommune, Datatilsynet, Justis- og beredskapsdepartementet, KS, Oslo kommune, Skatteetaten, Statens helsetilsyn, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Stavanger kommune*. I tillegg har *Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet* og *Skien kommune* positivt uttrykt at de ikke har merknader.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget. Direktoratet mener det er viktig at forskriftshjemmelen faktisk benyttes.

Asker kommune støtter forslaget, og mener at det er nødvendig med en egen hjemmel for å behandle personopplysninger i tilknytning til boligsosiale formål. Kommunen etterlyser en tydeliggjøring av hva «nødvendige garantier» er, og hva dette vil bestå i på det boligsosiale området. Asker kommune mener det er behov for mer konkrete retningslinjer for hvilke garantier det her vil være tale om. Slike konkretiseringer vil etter kommunens syn ha stor betydning for kommunenes anskaffelse og bruk av informasjonssystemer og hvilke krav de kan stille til leverandørene. Asker kommune mener også at departementet bør gjennomføre en Data Protection Impact Assessment («DPIA») i forbindelse med lovgivningsprosessen.

Bergen kommune støtter forslaget, og påpeker at hjemmelen er nødvendig for å kunne fortsette å drive et godt boligsosialt arbeid.

Datatilsynet mener det er positivt at behandlingen reguleres. Tilsynet er opptatt av at hjemmelen til å behandle personopplysninger detaljeres og at dette bør gjøres i lovs form. Hvis departementet kommer til at den nærmere reguleringen skal gjøres i forskrift, mener Datatilsynet at forskriften må presisere vilkårene for behandling av personopplysninger nærmere, og ikke være for generelt formulert. Legalitetsprinsippet tilsier etter Datatilsynets oppfatning at forskriften må være tydelig og klar, slik at de registrerte sikres forutsigbarhet. Videre peker Datatilsynet på at det ikke bør gjøres unntak fra plikten til å gi informasjon til den registrerte:

> «Datatilsynet mener at den registrerte burde beholde retten til informasjon om behandlingen, slik at kommunene skal informere den som søker boligsosial bistand om hvor opplysningene er hentet fra. Dette sikrer gjennomsiktighet og forutberegnelighet for den registrerte, og vil kunne bidra til at opplysningenes riktighet etterprøves av den registrerte selv. Dersom det skal gjøres unntak fra denne retten etter artikkel 14 nr. 5 bokstav c, må departementet vurdere om reguleringen av behandlingen inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser. Dette er en forutsetning for at unntaket kan anvendes.»

Datatilsynet mener at behandlingen av personopplysninger er såpass omfattende at det stiller særskilte krav til den behandlingsansvarlige kommune. Lovforslaget bør derfor følges opp med ressurser til utvikling av personvernvennlige løsninger.

Statens helsetilsyn støtter forslaget.

Oslo kommune mener at det er viktig med mer detaljerte regler om behandlingen, og at en forskrift bør være klar samtidig med at loven trer i kraft. Oslo kommune påpeker at en forskrift kan bidra til en mer lik praksis og «mindre tolkningsproblematikk». Oslo kommune skriver følgende om forslag til hjemmel for behandling av personopplysninger til statistikk og analyse:

> «Statistikk og analyse er et viktig redskap for kommunen for å oversikt og synliggjør sammenhenger innad i en tjeneste og mellom tjenester. Dette gir et bedre kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å bedre levekårene for vanskeligstilte og setter kommunen i bedre stand til å målrette sitt arbeid med velferdstjenestene, innrette tjenestene hensiktsmessig og sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Statistikk og analyse bidrar også til åpenhet og tillit til forvaltningen. Oslo kommune er derfor positive til forslaget om en egen hjemmel for behandling av personopplysninger til statistikk og analyse. Oslo kommune vil få bemerke at flere vanskeligstilte mottar forskjellige velferdstjenester, hjemlet i ulike særlover, etter hverandre eller parallelt. For å gi kommunen et forsvarlig kunnskapsgrunnlag om hvordan tjenestene virker, ikke bare individuelt men også hvordan de påvirker hverandre, ser kommunen behov for å koble opplysninger på individnivå for videre bearbeidelse i statistikk og analyser. Oslo kommune mener derfor at det er behov for at hjemler for behandling av personopplysninger i ulike særlover for velferdstjenestene samordnes, slik at det tydeliggjøres at statistikk og analyser kan utarbeides på tvers av lovene.»

Justis- og beredskapsdepartementet presiserer at bruk av personopplysninger til statistikk ikke er et uforenlig formål. Justis- og beredskapsdepartementet ber også om at proposisjonen omtaler personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 og vilkårene i bestemmelsen.

KS peker på at det vil kunne være utfordrende for kommunene at prinsippene om lagringsbegrensning, integritet og konfidensialitet ikke reguleres i loven. KS viser til at mange kommuner har begrenset kompetanse til å kunne fastsette hvilke krav som må ivaretas for å oppfylle kra-

vene. Videre hevder KS at kommunene i mange tilfeller opplever liten vilje eller evne hos leverandørene til å videreutvikle sine systemer på en måte som gjøre at kravene til enhver tid ivaretas. Dersom slike krav fremgår av en forskrift, vil det bli enklere for kommunene å henvise til kravene i forbindelse med anskaffelser og endringer i IT-systemer.

KS mener videre at det er behov for at departementene i større grad samhandler. Hvis det er ønskelig å muliggjøre effektiv digitalisering, mener KS at departementene må samhandle for å sikre at regulering av tiltak som vil være felles for alle typer saksbehandling, samles på et sted. KS mener at avvikende regler fra område til område vanskeliggjør digitalisering på en hensiktsmessig måte.

KS etterspør hva som ligger i «nødvendige garantier» for å sikre den registrertes rettigheter og friheter etter kravene i personvernforordningen artikkel 89. Mange krav om «nødvendige garantier» vil, slik KS ser det, relatere seg mer til kategori opplysninger og mengde opplysninger som behandles, enn til aktuelt fagområde hvor behandlingen skjer. For kommunene vil det være en fordel om slike krav kunne fremkomme av en generell forskrift under for eksempel forvaltningsloven.

Skatteetaten mener departementet bør gi noen eksempler på hvilke opplysninger som reguleres i personvernforordningen artikkel 10 som kan være relevant her.

Statsforvalteren i Agder peker på at Kobo (digitalt system for kommunale utleieboliger) foreløpig er under pilotering, og at programmet utvikler funksjonalitet fortløpende og åpner for stor grad av deling og tilgjengelighet. Derfor mener denne statsforvalteren at det er viktig med en viss aktsomhet med tanke på hvem som skal ha tilgang og omfanget av tilgangen sett i forhold til personvernforordningen.

Stavanger kommune imøteser en forskrift som avklarer hvordan kommunen kan arbeide effektivt internt og i samarbeid med andre offentlige instanser for å ivareta innbyggere som trenger bistand for å skaffe og/eller beholde bolig. Kommunen skriver at:

> «kommunene har ulik intern organisering, og aktuelle opplysninger vil kunne være tilgjengelige i ulike avdelinger. Det er viktig at en forskrift ivaretar dette og tydeliggjør hvordan den dokumentasjonen som anses som nødvendig kan deles når det arbeides internt med et felles formål til innbyggernes beste.»

Kommunen ønsker også at en «forskrift definerer tydelige krav som kommunene kan legge inn i sine kvalitetsrutiner og følge opp med leverandørene av ulike systemløsninger som benyttes i det boligsosiale arbeidet».

Advokatforeningen viser til at det foreligger et «skjerpet krav» til personvern i sosialtjenesteloven, sammenlignet med forvaltningsloven. Foreningen mener at slike krav også bør «sikres» hvis det blir egen lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

15.4 Departementets vurderinger

15.4.1 Innledning

For å utføre de oppgavene som er beskrevet i lovforslaget, vil det være nødvendig for kommunene å behandle en rekke personopplysninger. Kommunenes behov vil av og til også omfatte særlige kategorier av personopplysninger.

Bistanden kommunene er ansvarlig for å gi, krever primært behandling av personopplysninger om den som mottar hjelpen, men i enkelte tilfeller også om dennes husstandsmedlemmer. Når kommunen skal vurdere om noen er vanskeligstilt på boligmarkedet, vil det som regel være relevant å se hen til husstandens samlede situasjon.

Noen av høringsinnspillene gjelder samordning av velferdstjenester på tvers av kommuner og utforming av generelle regelverk, herunder forvaltningsloven. Departementet er av den oppfatning at dette er en større problemstilling som faller utenfor rammene av dette lovforslaget.

15.4.2 Supplerende rettsgrunnlag

Departementet registrerer at forslaget om å presisere vilkårene for flere sider av kommunenes behandling av personopplysninger i et supplerende rettsgrunnlag har fått stor støtte i høringen. Departementet opprettholder forslaget om at kommunene kan behandle personopplysninger, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Dette vil ivareta hensynet til forutsigbarhet for de registrerte og kan også bidra til felles praksis og mindre tolkningstvil for kommunene. Det siste er *Oslo kommune* inne på i sin høringsuttalelse. Bestemmelsen vil også gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b. Artikkel 9 nr. 2 bokstav b forutsetter at de nasjonale reglene som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger inneholder nødvendige garantier for å ivareta den

registrertes grunnleggende rettigheter og friheter. Departementet mener lovforslaget oppfyller kravet om nødvendige garantier, gjennom at de oppgavene kommunen skal utføre er tydelig avgrenset og ved at det stilles krav om at det i forbindelse med oppgaveløsningen er nødvendig å behandle personopplysninger. Departementet viser også til at ansatte i kommunen har taushetsplikt etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, slik at opplysningene ikke fritt kan deles videre.

Departementet presiserer at forslaget må ses i sammenheng med de oppgavene kommunene pålegges og som forutsetter at de må behandle personopplysninger. Opplysninger kommunen trenger for å vurdere om en person er vanskeligstilt på boligmarkedet, vil være nødvendige i bestemmelsens forstand. Det samme gjelder opplysninger som trengs for å kunne innrette bistanden på en god måte. Også opplysninger kommunen trenger for å ha oversikt over boligbehovet og for å oppfylle sine oppgaver knyttet til planlegging etter lovforslagets § 5, vil være nødvendige. Eksempler kan være opplysninger om inntekt, formue, gjeld, offentlige ytelser, oppholdsrett, bosted, ektefelle, barn, forsørgeransvar, helse- og omsorgsmessige forhold, arbeidsforhold, utdanning og eventuell verge. Departementet mener forslaget oppfyller kravene i EMK artikkel 8 og personvernforordningens krav til supplerende rettsgrunnlag. I den forbindelse presiserer departementet at den bistanden kommunen er ansvarlig for å gi, i noen tilfeller også forutsetter at kommunen behandler opplysninger om husstandsmedlemmer. I praksis betyr dette at når en husstand består av flere personer, så er det helt avgjørende for kommunene å ha opplysninger om alle husstandsmedlemmene, jf. også drøftelsen i punkt 16.4.

Skatteetaten etterlyser eksempler på hvilke av de opplysningene som reguleres i personvernforordningen artikkel 10 (det vil si opplysninger om straffedommer og lovovertredelser) som kan være relevante for kommunene å behandle. Straffedommen vil kunne inneholde relevante opplysninger som kommunen trenger å behandle når den skal gi individuelt tilpasset bistand. For eksempel vil det kunne være tale om personer som på grunn av lovovertredelsens karakter ikke bør bo på enkelte steder eller i visse miljøer. Departementet mener følgelig at kommunene vil kunne ha behov for å behandle opplysninger om straffedommer når de skal gi individuelt tilpasset bistand til personer som skal løslates fra fengsel.

Departementet er ikke enig med *Datatilsynet* i at nærmere detaljer om behandlingen «primært bør søkes gjennomført i lovs form», men mener at ytterligere regulering i forskrift vil være tilstrekkelig. Departementet viser til at lovteksten gir de viktige ytre rammene for behandlingen, både ved å begrense formålet til gjennomføring av oppgaver etter loven og ved å stadfeste nødvendighetskravet. Forslaget følger ellers samme mal som øvrige hjemler på feltet, eksempelvis sosialtjenesteloven § 43 a og NAV-loven § 4 a. Departementet bemerker også at lovforslaget er en kodifisering av gjeldende praksis, selv om den teknologiske utviklingen kan medføre høyere intensitet ved behandling av personopplysninger – her som på andre samfunnsområder. Departementet vil gi nærmere detaljer om behandlingen i forskrift. Formålet vil være å sikre detaljerte rammer for behandlingen, noe som vil være viktig i et forutberegnelighetsperspektiv. Departementet presiserer samtidig at forskrift ikke er en forutsetning for at kommunene lovlig kan behandle personopplysninger, idet departementet er av den oppfatning at lovforslaget beskriver kommunens oppgaver på en måte som klart *forutsetter* at personopplysninger vil bli behandlet. Sammen med en uttrykkelig hjemmel for behandling av personopplysninger foreligger det etter departementets syn et rettslig grunnlag som oppfyller kravene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

Departementet bemerker at kommunene er forpliktet til å ha tilfredsstillende informasjonssikkerhet for all sin behandling av personopplysninger. Den forrige personopplysningsloven, som trådte i kraft i 2001, hadde tilsvarende krav, så dette er ikke nytt for kommunene. Personopplysningene som behandles på dette området trenger ikke et annet beskyttelsesnivå enn det kommunene ellers har, for eksempel for opplysninger de behandler etter sosialtjenesteloven. Departementet er derfor ikke enig med *KS* i at krav til informasjonssikkerhet må nedfelles i forskrift for å gi kommunene tilstrekkelig hjelp og veiledning.

Teknologien endrer seg raskt, og regelverket skal derfor være teknologinøytralt for ikke å bli utdatert. Regelverk som er for detaljert går raskere ut på dato og kan medføre at kommunene må holde på arbeidsmetoder og verktøy som er mindre effektive enn de kunne vært. Departementet ønsker på denne bakgrunn ikke å regulere særskilt hva som skal til for å etablere god nok informasjonssikkerhet. Departementet vil likevel i det senere forskriftsarbeidet se nærmere på om det kan være hensiktsmessig å forskriftsfeste enkelte grunnleggende informa-

sjonssikkerhetsprinsipper, for eksempel etter modell av politiregisterforskriften.

Når det gjelder innspillet fra KS om at loven nærmere bør regulere personvernforordningens prinsipper om lagringsbegrensing, bemerker departementet at det er den behandlingsansvarlige som må gjøre de konkrete vurderingene for den enkelte behandling. Det er naturlig at kommunene praktiserer prinsippet om lagringsbegrensning tilnærmet likt, og alle kommuner er uansett underlagt kravene i arkivlovgivningen. Lik praksis kan oppnås gjennom samarbeid kommunene imellom. Prinsippene om lagringstid reguleres for øvrig blant annet av bevarings- og kassasjonsreglene i forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens forskrift).

Når det gjelder problemet KS beskriver med at kommunene opplever liten vilje og/eller evne hos leverandørene til å videreutvikle sine systemer på en måte som gjøre at forordningens krav til enhver tid ivaretas, vil departementet oppfordre kommunene til å vurdere å gå sammen om å stille funksjonelle krav.

Noen høringsinstanser, blant annet *KS,* ønsker at departementet konkretiserer hva kravet til nødvendige garantier i personvernforordningen vil bestå i på det boligsosiale området.

Departementet har forståelse for at det ønskes ytterligere forutberegnelighet og veiledning for den enkelte kommune, noe den tiltenkte forskriften skal bidra til. En slik forskrift vil også sikre ivaretakelse av de nødvendige garantiene knyttet til behandlingen. Som det fremgår av forslaget til forskriftshjemmel, kan en forskrift inneholde nærmere informasjon om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvem det kan behandles personopplysninger om, hvilke personopplysninger som kan behandles, adgangen til viderebehandling, utlevering og tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling. Forskriften kan også inneholde nærmere regulering av nødvendige garantier knyttet til behandlingens art og omfang. Når det gjelder implementering av de nødvendige garantiene knyttet til en løsning, er departementet av den oppfatning at dette ikke er naturlig å behandle gjennom regulering i lov eller forskrift.

Fundamentet for behandling av personopplysninger etter loven her er tett oppfølging av, og dialog med, den eller de registrerte. Departementet stiller seg bak *Datatilsynets* beskrivelse av viktigheten av informasjon til de registrerte. Klar og tydelig informasjon skal gis i tråd med personvernforordningen artikkel 13 og 14, med mindre det foreligger relevante unntak, for eksempel i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d.

15.4.3 Bruk av opplysninger til statistikk og analyse

Kommunene har behov for å bruke innsamlede personopplysninger til utarbeidelse av statistikk og analyser for å støtte opp under deres boligsosiale arbeid. Departementet er enig med *Justis- og beredskapsdepartementet* i at kommunenes bruk av personopplysninger til statistikk og til analyse anses som et forenlig formål hos den behandlingsansvarlige, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Departementet foreslår at adgangen til denne viderebehandlingen reguleres særskilt, i lovforslagets § 8 annet ledd.

Departementet viser til at personopplysningsloven § 8 åpner for at personopplysninger kan behandles på grunnlag av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e dersom det er nødvendig for blant annet arkivformål og statistiske formål. Videre åpner personopplysningsloven § 9 for det samme når det gjelder særlige kategorier av personopplysninger. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

For å sikre at nødvendige garantier oppfylles, følger det av ordlyden i lovforslagets § 8 at anonymiserte opplysninger skal benyttes dersom formålet kan oppnås ved bruk av slike opplysninger. Ved behandlingen skal det videre innføres tekniske og organisatoriske tiltak for særlig å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes. Departementet legger til grunn at kommunene ved viderebruk av opplysninger til statistiske formål tar hensyn til personvernforordningens grunnprinsipper, og dermed kun behandler personopplysninger som er nødvendig for å utarbeide statistikk og analyse i samsvar med prinsippet om dataminimering. Departementet legger videre til grunn at kommunene som hovedregel aggregerer data og jobber med analyser der data presenteres på gruppenivå. Departementet vil vurdere behov for videre regulering av behandling av personopplysninger til statistiske formål i forskriftsarbeidet.

15.4.4 Tilgangsstyring og informasjonsdeling i kommunenes fagsystemer

Asker kommune ønsker at departementet gjennomfører en Data Protection Impact Assessment («DPIA»). En DPIA er en personvernkonsekvensvurdering, som etter personvernforordningen kan gjøres som en del av den generelle konsekvensvurderingen av et lovforslag. Dette følger implisitt av personvernforordningen artikkel 35 nr. 10. Slik departementet ser det, er slike utredninger mest praktisk i de tilfellene en lov skal regulere konkrete behandlingsaktiviteter. Dette lovforslaget legger til rette for et felles rettslig rammeverk for behandling i alle kommunene. Det vil kunne være store variasjoner hva gjelder blant annet valg av tekniske og organisatoriske løsninger som kan påvirke gjennomføringen av, og utfallet av, en DPIA. Departementet vurderer derfor at det er riktigere at kommunene gjør en DPIA selv og iverksetter de tiltakene de mener er nødvendige. Kommuner som bruker samme eller en lignende løsning bør kunne gjennomføre en felles DPIA. Departementet vil imidlertid gjennom forskriftsarbeidet ta stilling til hvilke kilder personopplysninger kan innhentes fra og hvilke personopplysninger som er nødvendige for dette formålet. Slik vil også dette arbeidet bidra til å minimere konsekvensene for de registrertes personvern og gjøre gjennomføringen av eventuelle lokale DPIAer enklere.

Departementet er enig med *Statsforvalteren i Agder* i at man i utviklingen av Kobo eller andre relevante systemer må være bevisst både tilgangsstyring og hvordan det legges til rette for informasjonsdeling. Departementet understreker at alle systemløsninger som benyttes i denne sammenheng må ivareta personvernforordningens krav. Valg av systemløsninger vil også kunne være et viktig moment ved gjennomføringen av en DPIA. Samhandling mellom kommunene kan være fordelaktig både i arbeidet med DPIA og andre vurderinger av tiltak knyttet til personvern og informasjonssikkerhet som tilgangsstyring og informasjonsdeling.

15.4.5 Behandling av personopplysninger i kommunale ordninger

Som det fremgår i kapittel 7, er formålet med loven blant annet at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Den enkelte kommune har ansvaret for å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, og vurderer selv hvilken bistand den skal gi. Noen ganger kan bistanden lede til at kommunen finner det hensiktsmessig å benytte virkemidler som ikke er regulert i denne loven, men i egne kommunale forskrifter, retningslinjer eller lignende. Dette kan typisk være kommunal bolig og kommunal bostøtte. Departementet presiserer at den nødvendige behandlingen av personopplysninger kommunen gjør i disse tilfellene, er å anse som en del av oppfølgingen av, og bistanden til, den vanskeligstilte. På denne bakgrunnen legger departementet til grunn at forslaget til hjemmel for behandling av personopplysninger også dekker den behandlingen kommunen gjør i forbindelse med egne ordninger på feltet.

16 Innhenting av opplysninger

16.1 Gjeldende rett

Kommunene har i dag ingen generell hjemmel for å innhente opplysninger de trenger for å utføre oppgaver på det *boligsosiale* feltet. Dette i motsetning til for eksempel sosiale tjenester, som har regler om dette i sosialtjenesteloven § 43.

Hovedregelen i forvaltningsloven er at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et statlig eller kommunalt organ har taushetsplikt om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det følger av bestemmelsen at fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som utgangspunkt ikke regnes som personlige forhold, med mindre slike opplysninger røper andre forhold som må anses som personlige. Disse opplysningene er imidlertid omfattet av taushetsplikt etter sosialtjenesteloven § 44 annet ledd.

Forvaltningsloven har ingen generell unntaksbestemmelse som hjemler utlevering av taushetsbelagte opplysninger for å fremme et mottakerorgans oppgaver, men det følger av forvaltningsloven § 13 g at det kan gis forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet. Vilkåret er at delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Enkelte forvaltningsorganer vil i tillegg ha taushetsplikt nedfelt i særlovgivning og med tilhørende regulering av adgangen til å utlevere taushetsbelagt informasjon.

16.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo et særskilt rettsgrunnlag som presiserer at kommunene kan innhente opplysninger både fra offentlige organer og fra private aktører som utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Forslaget innebar at både private aktører og offentlige organer som et utgangspunkt skal gi opplysninger om den vanskeligstilte etter anmodning fra en kommune. Departementet presiserte at dersom opplysningene som ønskes innhentet er underlagt taushetsplikt, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikten avgjøres etter de taushetspliktbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet. Forslaget åpnet for at opplysningene kan innhentes manuelt eller elektronisk. Departementet la til grunn at forslaget ville bidra til at kommunene legger korrekte og oppdaterte opplysninger til grunn i saksbehandlingen.

I tråd med personopplysningsloven, jf. personvernforordningen, la departementet videre til grunn at de opplysningene kommunene innhenter blant annet må være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de innhentes for. Forslaget begrenset derfor adgangen til å innhente opplysninger til det som er nødvendig for behandlingen av en anmodning om boligsosial bistand. Opplysningsplikten skulle være begrenset til vurdering av spørsmålet om en person er vanskeligstilt og vurderingen av innretningen på bistanden. For å unngå at opplysningsplikten skulle få karakter av å være altomfattende, foreslo departementet i tillegg at nødvendighetskravet fremgikk uttrykkelig av hjemmelen. Av hensynet til åpenhet og forutberegnelighet, mente departementet det var hensiktsmessig med en forskriftshjemmel som åpner for at det kan angis i forskrift hvilke tredjeparter og opplysningstyper som er omfattet av opplysningsplikten.

16.3 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget til hjemmel for å innhente opplysninger. Direktoratet mener det er avgjørende at forskriftshjemmelen faktisk benyttes og regulerer hvilke opplysninger kommunen kan be om, og hvilke organer opplysninger kan innhentes fra. Direktoratet skriver følgende om innhenting av opplysninger om andre enn den vanskeligstilte selv:

> «Til dette er det også å si at ev personopplysninger også kan innbefatte opplysninger om andre, eksempelvis nærstående. Det kan oppleves invaderende om offentlig myndighet inn-

henter slike type opplysninger uten først å ha forespurt vedkommende selv. Det styrende prinsippet i sosialt arbeid er at bruker selv innhenter opplysningene. Vi mener prinsippet bør legges til grunn også for dette lovområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker derfor at det tydeligere enn det som er tilfelle med forslaget pr i dag, bør lovfestes en egen bestemmelse knyttet til brukermedvirkning, også for innhenting av opplysninger fra andre.»

Datatilsynet mener at en generell hjemmel til å innhente opplysninger fra både offentlige og private aktører kan være inngripende. Datatilsynet bemerker at den foreslåtte opplysningsplikten for tredjeparter er vid, noe som sammen med den vide definisjonen av hvem som er «vanskeligstilte på boligmarkedet» vil kunne gjøre det nødvendig å innhente ulike opplysninger fra mange behandlingsansvarlige.

Statens helsetilsyn mener at bestemmelsen bør presisere at opplysningene som utgangspunkt skal innhentes i samarbeid med brukeren, tilsvarende ordlyden i sosialtjenesteloven § 43 første ledd. En slik presisering vil bidra til riktig saksbehandling, og dermed ivareta brukerens rettigheter.

Oslo kommune ønsker utdypende regler om innhenting, enten i lov eller forskrift.

Skatteetaten skriver at det bør

«fremkomme av bestemmelsen i forslaget her at det kan innhentes nødvendige opplysninger om andre enn personen som søker, for eksempel angitt ved kretsen som vil omfattes.»

Skatteetaten finner det uklart om forskriftshjemmelen gjelder opplysninger fra Folkeregisteret og Skatteetaten. Avslutningsvis uttaler Skatteetaten:

«Skatteetaten viser til at rammer til forvaltning må her ses samlet og ikke enkeltvis per tjeneste, ettersom Skatteetaten etter planen skal utlevere opplysninger til flere tjenester i kommunal sektor. De tekniske tjenestene som utvikles for kommunene vil være basert på standardiserte løsningsmønstre. Omfanget av deling på dette området er omfattende, og det brukes mye ressurser på kartlegging, juridiske vurderinger og utvikling, og dette tilsier økt behov for forvaltning og utvikling i Skatteetaten. Per i dag er det vanskelig å anslå dette omfanget, da vi ikke har kommet langt nok i behovskartleggingen i kommunene.»

16.4 Departementets vurderinger

I saker om boligsosial bistand, har kommunene behov for å innhente ulike typer opplysninger som allerede er registrert av andre offentlige organer. All form for bruk av personopplysninger til nye formål kan betegnes som viderebehandling, men særlig aktuelt i denne sammenheng er viderebehandling i form av utlevering fra et offentlig organ til kommunen. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 inneholder nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de var innhentet for. Ofte vil behandling til et annet formål kunne være et forenlig formål. Viderebehandling for nye, uforenlige formål er imidlertid ikke tillatt uten et særskilt grunnlag for viderebehandlingen.

Artikkel 6 nr. 4 gir anvisning på en ikke-uttømmende liste av momenter som den behandlingsansvarlige skal ta i betraktning i vurderingen av forenlighet. Den behandlingsansvarlige skal ta hensyn til enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen (bokstav a), i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige (bokstav b), personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser behandles i henhold til artikkel 10 (bokstav c), de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte (bokstav d) og om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering (bokstav e).

Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsamlingsformålet, kan viderebehandling bare skje dersom den registrerte samtykker til viderebehandlingen, eller dersom det er bestemt i nasjonal rett at det er adgang til viderebehandlingen. Viderebehandlingen må ha grunnlag i – eller knytte seg til – samtykket eller loven. Departementet foreslår derfor et særskilt rettsgrunnlag som klart fastslår at det er adgang til viderebehandling i form av innhenting av opplysninger fra andre organer.

Adgangen til informasjonsutveksling mellom offentlige organer vil i tillegg være begrenset av reglene om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven §§ 13 flg. I motsetning til formålsbegrensningen etter forordningen gjelder taushetsplikten uavhengig av om opplysningene skal utveksles for forenlige eller uforenlige formål.

Departementet mener at det å innhente opplysninger fra andre offentlige organer kan være helt nødvendig for å kunne fatte et vedtak. I tillegg kan innhenting av informasjon bidra til økt effektivitet i saksbehandlingen og være et viktig grunnlag for sakens opplysning. Etter departementets syn har kommunene derfor et berettiget behov for at andre offentlige organer deler informasjon. Dette gjelder i utgangspunktet både taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte opplysninger.

Siden bistanden skal tilpasses individuelle behov, er det vanskelig å gi en uttømmende oversikt over hvilke opplysninger kommunene har behov for. I alle saker vil det imidlertid være behov for opplysninger både fra Folkeregisteret og fra skattemyndighetene. Behovet for opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene er beskrevet i kapittel 17.

Opplysninger fra andre offentlige organer og private aktører kan også være relevante for å sikre riktig tilpasning av bistanden, for eksempel opplysninger om oppholdsrett, bosted, arbeidsforhold og enkelte andre offentlige ytelser.

En generell hjemmel til å innhente opplysninger fra både offentlige og private aktører, kan være inngripende. Samtidig vil brukermedvirkningsprinsippet, reglene om de registrertes rettigheter og forvaltningslovens saksbehandlingsregler, være mekanismer for å ivareta den vanskeligstiltes rettigheter. Nødvendighetskravet som gjelder for all behandling av personopplysninger, tilsier at opplysninger som skal fremskaffes i den enkelte sak alltid må vurderes individuelt ut fra den vanskeligstiltes situasjon og ut ifra hva slags bistand det er naturlig å gi. Kommunen har dessuten en veiledningsplikt, og skal gi informasjon til den som søker bistand om at opplysninger vil bli innhentet etter reglene i personvernforordningen artikkel 14. Brukeren har rett til innsyn etter forvaltningsloven og personvernforordningen, og kan klage på negative vedtak. Departementet anser dermed at retten til kontradiksjon er ivaretatt.

Departementet mener det er behov for en helt generell bestemmelse som gir kommunene rett til å kreve at andre offentlige organer deler ikke-taushetsbelagt informasjon.

Imidlertid vil opplysninger om den vanskeligstilte hos offentlige organer ofte nettopp være underlagt generell eller spesiell taushetsplikt. Siden opplysningsbehovet vil kunne variere fra sak til sak, finner departementet det mest hensiktsmessig at tilgang til taushetsbelagte opplysninger styres av avgiverorganets regler om taushetsplikt. Et eksempel på opplysninger som er underlagt en særregulering som kan være relevant for kommunenes boligsosiale arbeid, finnes i forskrift om Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 10 e, jf. § 3 nr. 6. Bestemmelsen åpner for at offentlige organer kan gis tilgang til opplysningene i registeret etter søknad for å fatte enkeltvedtak eller lage planer for befolkningen.

Departementet legger etter dette til grunn at en innhentingshjemmel ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte. Departementet har særlig vektlagt at forslaget begrenser adgangen til å innhente opplysninger til det som er nødvendig og at beslutningen om å utlevere eventuelle taushetsbelagte personopplysninger legges til avgiverorganet.

Departementet deler *Datatilsynets* vurdering om at det å innhente omfattende personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, stiller krav til kommunene. Et grunnleggende premiss for innhenting er at den det innhentes opplysninger om har bedt kommunen om bistand. Videre må kommunen konkret vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige og forholdsmessig å innhente fra de enkelte kildene. I det kommende forskriftsarbeidet vil departementet vurdere å regulere blant annet hvilke opplysninger kommunen kan be om, under hvilke forutsetninger kommunen kan be om slike opplysninger, og hvilke organer opplysninger kan innhentes fra. Fordelen med en slik regulering vil være at den gir rammer for de vurderingene kommunene må foreta og bidra til å sikre forutberegnelighet for de registrerte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og *Skatteetaten* mener høringsforslaget var uklart med tanke på om det ga kommunene hjemmel til å innhente nødvendige opplysninger også om *husstandsmedlemmer* til den personen som er direkte i kontakt med kommunen og ber om bistand. Til dette bemerker departementet at når en husstand består av flere personer, så er det helt avgjørende for kommunene å ha opplysninger om alle husstandsmedlemmene. Slik departementet ser det, kom det tydelig frem i høringsnotatet at kommunene har et slikt behov. Kommunene kan til sammenligning innhente opplysninger om husstandsmedlemmer både etter bostøtteloven og sosialtjenesteloven. Begrunnelsen for dette er at det ofte vil være avgjørende for retten til økonomisk støtte eller tjenester hvilke inntekter og utgifter husstanden samlet sett har. Departementets klare oppfatning er at hjemmelen som foreslås her vil ha liten praktisk verdi hvis den skulle begrenses til å innhente opplysninger om det husstandsmedlemmet som har tatt kontakt med kommunen

og fører dialogen med denne. I praksis vil det gjerne være slik at ett husstandsmedlem opptrer på vegne av resten av husstanden. Slik departementet ser det, åpner ordlyden i forslaget for innhenting av opplysninger om husstandsmedlemmer, så lenge dette «er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her». Departementet mener det ikke er nødvendig at kretsen av personer angis i lovteksten, slik *Skatteetaten* har spilt inn. Departementet viser til at kommunene skal sikre brukermedvirkning ved innhenting av opplysninger, jf. drøftelsen under.

Departementet er enig med *Arbeids- og velferdsdirektoratet* i at kommunene skal legge prinsippet om brukermedvirkning til grunn når de innhenter opplysninger. Som direktoratet viser til, er prinsippet om brukermedvirkning grunnleggende og godt innarbeidet i praksis, og departementet har ikke ment å gjøre unntak fra dette gjennom lovforslaget. Prinsippet om brukermedvirkning skal sikre at den vanskeligstilte har kontroll med egne personopplysninger. Prinsippet har vært nedfelt i sosialtjenesteloven siden begynnelsen av 1990-tallet, og det er etter departementets vurdering naturlig at samme prinsipp legges til grunn i denne loven. Mer konkret innebærer dette at kommunen skal spørre personen om den selv vil innhente eller legge frem de nødvendige opplysningene, eller om den foretrekker at kommunen innhenter. Opplysningene skal med andre ord innhentes i samråd med den enkelte, eller i det minste slik at han eller hun har kjennskap til innhentingen. Kommunene skal legge prinsippet til grunn også overfor eventuelle husstandsmedlemmer til den som er i kontakt med kommunen, jf. drøftelsen over. Selv med en lovhjemlet tilgang til opplysninger, er det viktig at kommunene legger til rette for at den enkelte vanskeligstilte er tilstrekkelig involvert når bistandsbehovet vurderes. Det innebærer at det er naturlig at kommunene innhenter de fleste opplysningene fra vedkommende selv, eller fra andre kilder basert på vedkommendes tillatelse eller kjennskap. Departementet legger imidlertid til grunn at prinsippet om brukermedvirkning må tolkes i tråd med dagens forventninger til digitale tjenesteytelser og en åpen og trygg behandling av personopplysninger. Samtidig innebærer hjemmelen at kommunene kan innhente opplysninger som personen ikke klarer eller ønsker å legge frem selv.

Departementet understreker i denne sammenheng at det er viktig at nødvendige opplysninger kan gjøres elektronisk tilgjengelig fra de aktuelle kildene gjennom tilpassede tekniske grensesnitt, blant annet for å kunne ivareta de grunnleggende personvernprinsippene som dataminimering og riktighet, men også av hensyn til effektivitet i saksbehandlingen. Den foreslåtte forskriftshjemmelen, jf. forslaget til § 9 femte ledd, gir mulighet til å regulere nærmere hvilke opplysninger det vil være behov for å hente fra de ulike kildene.

Departementet er enig med *Skatteetaten* i at høringsforslaget var uklart med tanke på om forskriftshjemmelen var ment å omfatte Folkeregisteret og Skatteetaten.

Departementet registrerer at flere høringsinstanser etterlyser forutberegnelighet. Folkeregisterloven § 10-2 regulerer utlevering til offentlige myndigheter som har hjemmel i lov for å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Særlovene presiserer ikke hvilke typer opplysninger som kan innhentes. Denne systematikken legger opp til fleksibilitet og at konsumentene selv foretar begrensning i tilgang og behandling etter reglene i personvernforordningen. Det fremgår også av forskriftshjemmelen i § 8 tredje ledd at departementet kan gi forskrift blant annet om hvilke personopplysninger kommunen og statsforvalteren kan behandle. Departementet finner det derfor naturlig at forskriftshjemmelen i § 9 omfatter adgang til å fastsette forskrifter om hvilke opplysninger som kan innhentes fra skattemyndighetene, men ikke fra Folkeregisteret. For å ivareta hensynet til forutberegnelighet, foreslår departementet derfor en omformulering av bestemmelsen.

17 Taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret og hos skattemyndighetene

17.1 Gjeldende rett

17.1.1 Folkeregisteret

Folkeregisteret er et sentralt personregister for Norge. Folkeregisterlovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger om den enkelte, herunder hvilke personer som er bosatt i Norge.

For utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret skiller folkeregisterloven mellom taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte opplysninger.

Kommunene kan få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger som navn, fødsels- og d-nummer, sivilstand og adresse fra Folkeregisteret med hjemmel i folkeregisterloven § 10-1 første ledd, jf. § 9-1. Det er ikke behov for en særskilt lovhjemmel for utlevering av slike opplysninger. Folkeregisterloven § 10-2 første ledd sier at taushetsbelagte opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Opplysningene kan gjøres elektronisk tilgjengelig gjennom lister basert på fødselsnummer og d-nummer. Det er forutsatt i Prop. 164 L (2015–2016) punkt 18.4.4 til ny folkeregisterlov at hjemmelen må fremgå av den aktuelle særloven. Bakgrunnen for dette var et ønske om bedre notoritet og klarhet i hvem som har tilgang til opplysningene i registeret, samt at hjemmelen på denne måten ligger hos den myndigheten som er nærmest til å begrunne behovet for innhentingen. Folkeregisterforskriften § 10-2-1 stiller krav til bruken av de innhentede opplysningene. I dag har kommunene hjemmel til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret etter sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd i saker som gjelder tjenester.

17.1.2 Skattemyndighetene

Skatteforvaltningsloven kapittel 3 oppstiller regler om skattemyndighetenes taushetsplikt. Hovedregelen om taushetsplikt er ikke til hinder for at skattemyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige myndigheter eller andre på nærmere bestemte vilkår. Etter skatteforvaltningsloven § 3-3, jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1, kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til offentlige myndigheter dersom dette er «nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov», eller for å «hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Hovedregelen er at taushetsbelagte opplysninger kan gis både på skattemyndighetenes eget initiativ og på forespørsel fra mottakerorganet, jf. Prop. 1 LS (2018–2019) side 284.

I skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd oppstilles i tillegg et krav om forholdsmessighet, noe som innebærer at utleveringen ikke må være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie. Skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd utdyper vurderingstemaet i forholdsmessighetsvurderingen. Det skal ved vurderingen blant annet legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktig avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene. Vurderingsmomentene er nærmere beskrevet i forskriftsteksten.

Skatteforvaltningsloven § 3-3 tredje ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter om utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter i deres interesse. Slike bestemmelser er gitt i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstavene a til o. Når vilkårene i disse bestemmelsene er oppfylt, vil opplysningene kunne utleveres uten at det er nødvendig å foreta en forholdsmessighetsvurdering etter lovens § 3-3 første og annet ledd, se Prop. 1 LS (2018-2019) side 282.

17.2 Departementets høringsforslag

17.2.1 Folkeregisteret

Departementet foreslo en egen bestemmelse som gir kommunene nødvendig hjemmel til å hente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret når de utfører oppgaver etter loven, jf. folkeregisterloven § 10-2 første ledd. Forslaget var etter mønster fra lignende lovhjemler i annen lovgivning, jf. blant annet sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd første punktum, barnehageloven § 47 og barnevernloven § 6-4 b. Forslaget var ment å sikre at innhenting og behandling av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret er tilstrekkelig forankret i lov, jf. også lovkravet om dette i folkeregisterloven § 10-2. Med hensyn til hvilke opplysninger fra Folkeregisteret kommunen kan innhente, er det sentrale hvilke taushetsbelagte opplysninger kommunen har behov for i den enkelte sak. Departementet bemerket at bestemmelsen ikke ville være til hinder for at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres digitalt tilgjengelig der dette er hensiktsmessig.

17.2.2 Skattemyndighetene

Departementet foreslo et særskilt rettsgrunnlag som uttrykkelig presiserte at kommunene kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene når de utfører oppgaver etter loven. Departementet foreslo ikke konkret å spesifisere hvilke oppgaver som kunne begrunne tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene. Etter departementets vurdering ville en slik spesifisering ikke være nødvendig, da tilgangen uansett skal være konkret begrunnet i kommunens lovpålagte oppgaver. Departementet bemerket at bestemmelsen ville hjemle digital tilgang til taushetsbelagte opplysninger der dette er hensiktsmessig.

17.3 Høringsinstansenes syn

Bergen kommune understreker kommunenes behov for tilgang til «taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene» for å kunne oppfylle forpliktelser etter forslaget. Kommunen legger til grunn at hjemmelen også kan benyttes til å behandle søknader om kommunal bostøtte.

Skatteetaten foreslår at hjemmelen for innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret og fra skattemyndighetene deles opp, slik at det blir tydelig at dette er to ulike myndighetsområder. Skatteetaten peker på at det er viktig at kommunenes hjemmelsgrunnlag for å innhente opplysningene, samt beskrivelse av hvorfor disse opplysningene er relevante, fremkommer i dialogen med Skatteetaten. Skatteetaten mener at det bør fremkomme av bestemmelsen at det kan innhentes nødvendige opplysninger om andre enn personen som søker, for eksempel angitt ved kretsen som vil omfattes. Skatteetaten bemerker at det er uklart hvorvidt forskriftshjemmelen gjelder opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene. Skatteetaten peker også på at kravet til nødvendighet og forutberegnelighet vanskelig kan reguleres i detalj i forskrift, men må vurderes for hver enkelt behandling.

17.4 Departementets vurderinger

17.4.1 Folkeregisteret

Ingen av høringsinstansene har motsatt seg forslaget om at kommunene får tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Departementet legger til grunn at Folkeregisteret har en rekke opplysninger som kan være nødvendige for å utføre oppgavene etter lovforslaget. Mange av opplysningene kommunene trenger, slik som navn og fødselsnummer, er allerede tilgjengelige for kommunene som ikke-taushetsbelagte opplysninger etter folkeregisterloven § 9-1 annet ledd. Kommunenes behov omfatter imidlertid også taushetsbelagte opplysninger registrert i Folkeregisteret. Det vil eksempelvis være behov for opplysninger om barn, foreldreansvar og ektefelle/samboer for å kartlegge og vurdere bistandsbehov.

Departementet vurderer at kommunenes behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret er forholdsmessig sammenlignet med den ulempen slik tilgang eventuelt medfører for den enkelte vanskeligstilte. At kommunen får tilgang, vil oftest være i den vanskeligstiltes interesse. Dersom kommunen har tilgang til taushetsbelagte opplysninger, vil beslutningen om bistand skal gis, og eventuelt hvilken bistand som skal gis, være basert på en grundig og fullstendig opplysning av saken, jf. forvaltningsloven § 17. I tillegg kan tilgangen bidra til å utfylle opplysninger som er sendt inn av den vanskeligstilte selv. I enkelte tilfeller kan det også være utfordrende for den vanskeligstilte å innhente riktige og relevante opplysninger.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for en uttrykkelig hjemmel for kom-

munene til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Tilgangen er etter departementets syn både nødvendig og forholdsmessig.

Forslaget er etter mønster fra lignende lovhjemler i annen lovgivning, jf. blant annet sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd første punktum, barnehageloven § 47 og barnevernloven § 6-4 b. Departementets forslag skal sikre at innhenting og behandling av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret er tilstrekkelig forankret i lov, jf. også lovkravet om dette i folkeregisterloven § 10-2. Med hensyn til hvilke opplysninger fra Folkeregisteret kommunen kan innhente, er det sentrale hvilke taushetsbelagte opplysninger kommunen har behov for i den enkelte sak. Departementet bemerker at forslaget ikke er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres digitalt tilgjengelig der dette er hensiktsmessig.

17.4.2 Skattemyndighetene

Ingen av høringsinstansene har motsatt seg forslaget om at kommunene får tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene. Utlevering av opplysninger med hjemmel i skatteforvaltningsloven § 3-3, jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd, forutsetter at det foretas en forholdsmessighetsvurdering i hvert utleveringstilfelle. Ved vurderingen av om kravet til forholdsmessighet etter skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd er oppfylt, skal det blant annet legges vekt på om mottakerorganet vil settes i bedre stand til å treffe en riktig avgjørelse eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste, enn om det ikke hadde mottatt opplysningene, jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd. Videre skal det legges vekt på formålet med behandlingen av opplysninger hos mottakerorganet, om mottaker er underlagt taushetsplikt, hvilke opplysninger som skal utleveres og antallet personer som får tilgang til opplysningene. Momentene understreker at de generelle personvernprinsippene som kommer til uttrykk i personvernforordningen, skal tas med i betraktning når utleveringsspørsmålet vurderes.

Dersom utleveringen skjer i medhold av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd, kan opplysningene utleveres uten at det er nødvendig å foreta en konkret forholdsmessighetsvurdering i hvert utleveringstilfelle, se Prop. 1 LS (2018–2019) side 282.

Etter departementets vurdering vil opplysninger til bruk for kommunenes oppgaver etter lovforslaget, kunne utleveres i medhold av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd.

Etter departementets vurdering må kommunene anses for å ha et sterkt behov for opplysninger fra skattemyndighetene, for eksempel om inntekt, formue og skatteberegning, blant annet for å kunne gi råd og veiledning om økonomi. Tilgang til slike opplysninger setter kommunene i stand til å oppfylle sine oppgaver etter lovforslaget. Opplysninger om husstandens inntekt vil ofte være det viktigste elementet når kommunene skal vurdere hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet, og hva som i så fall er passende boligsosial bistand. At kommunen får tilgang til inntektsopplysninger vil bidra til at beslutningen om bistand skal gis, og eventuelt hvilken bistand som skal gis, vil være basert på en grundig og fullstendig opplysning av saken, jf. kravet i forvaltningsloven § 17.

Departementet vurderer videre at kommunenes behov for tilgang til opplysninger fra skattemyndighetene er forholdsmessig sammenlignet med den ulempen slik tilgang eventuelt medfører for den enkelte brukeren. At kommunen får tilgang betyr ikke at brukeren fratas muligheten til selv å innhente eller legge frem opplysningene, i tråd med prinsippet om brukermedvirkning. At kommunen får tilgang vil også kunne være i brukerens interesse, siden det for noen kan være utfordrende å innhente riktige og relevante opplysninger. Tilgangen kan også bidra til å utfylle opplysninger som brukeren selv har sendt inn. Videre har kommunen taushetsplikt etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, noe som sikrer at opplysningene ikke spres videre.

På denne bakgrunn er departementets konklusjon at kommunen har et sterkt behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene, og at tilgangen er nødvendig og forholdsmessig.

Etter skatteforvaltningsforskriften 3-3-1 annet ledd bokstav h, vil opplysninger alltid kunne utleveres til offentlige myndigheter ifølge lovbestemmelser som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene.

Departementet viser til at lovforslagets § 9, jf. § 6, forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at skattemyndighetene gir opplysninger til kommunen. Opplysningene kan derfor utleveres med hjemmel i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav h. En særskilt hjemmel i lov for innhenting av opplysninger fra skattemyndighetene bidrar også til å sikre åpenhet, tydelighet og forutsigbarhet rundt hvilke personopplysninger som innhentes når kommuner skal oppfylle sine oppgaver etter lovforslaget.

I noen tilfeller trenger kommunen opplysningene i forbindelse med tilskudd eller andre eventuelle bidrag av offentlige midler til den vanskeligstilte. I disse tilfellene vil utleveringsadgangen også følge av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav a om at opplysninger alltid skal kunne utleveres til offentlige myndigheter som har bruk for dem i sitt arbeid med blant annet «tilskudd eller bidrag av offentlige midler».

Det fremgår av lovforslagets § 9 at kommunene skal ha tilgang til nødvendige opplysninger. Hensynet til dataminimering vil måtte vurderes i forbindelse med sammensetningen av opplysninger som skal tilgjengeliggjøres for deling.

Utlevering i medhold av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd legger til rette for digital utveksling av opplysninger. Departementet mener at digital tilgang til opplysninger er en løsning som er best i tråd med målsetningen om digitalisering og digital transformasjon i offentlig sektor, og det nasjonale målet om å få brukerne til å oppleve én digital offentlig sektor, gitt at hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas tilstrekkelig.

Departementet er enig med *Skatteetaten* i at lovteksten bør justeres for å sikre at det i større grad skilles mellom myndighetsområdene Folkeregisteret og Skatteetaten, og at forslaget var uklart med tanke på om forskriftshjemmelen var mente å omfatte disse to kildene. På bakgrunn av høringsinnspillene om forutberegnelighet, finner departementet det naturlig å presisere at skattemyndighetene omfattes av forskriftshjemmelen, men ikke Folkeregisteret, jf. omtalen i punkt 16.4. Departementet foreslår en omformulering av bestemmelsen for å ivareta dette.

Departementet viser til at en nærmere detaljering i forskrift av hvilke opplysninger som skal utleveres, legger bedre til rette for digital og effektiv deling av opplysninger fra skattemyndighetene til kommunene. Den foreslåtte forskriftshjemmelen er derfor egnet til å fastsette nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger som alltid skal kunne innhentes fra skattemyndighetene i medhold av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd.

Bergen kommune forutsetter at hjemmelen også kan benyttes til å behandle søknader om kommunal bostøtte. Departementet er enig i dette, og viser til nærmere drøftelse av denne problemstillingen i punkt 15.4.5.

18 Endring i andre lover

18.1 Sosialtjenesteloven

18.1.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo å endre sosialtjenesteloven § 15, slik at bestemmelsen viser til den nye loven. Departementet viste til at det boligsosiale arbeidet i dag har en sentral plass i sosialtjenesten. 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 kommunene hvilket ansvar de har. Det er også et viktig formål å klargjøre dette for brukere og andre aktører på feltet. Departementet viste til at ved å endre § 15 til en henvisningsbestemmelse til den nye loven, videreføres og synliggjøres kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens boligsosiale ansvar.

Samtidig uttalte departementet at medvirkningsansvaret fortsatt er plassert i kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at det vil inngå i det helhetlige sosialfaglige arbeidet. Departementet viste til at det boligsosiale arbeidet er nært knyttet til sosialtjenesteloven § 17 om råd og veiledning, og § 27 om midlertidig bolig.

18.1.2 Høringsinstansenes syn

Elleve høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å endre sosialtjenesteloven § 15 til en henvisningsbestemmelse til den nye loven. *Kristiansand kommune, Nordland fylkeskommune, Statsforvaltaren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Agder* og *Statsforvalteren i Innlandet* støtter forslaget.

Statsforvalteren i Innlandet slutter seg til departementets begrunnelse og konklusjon om forskjellen på medvirkningsplikten i sosialtjenesteloven kontra medvirkningsplikten i helse- og omsorgstjenesteloven. *Nordland fylkeskommune* viser til at ved å endre § 15 til en henvisningsbestemmelse, synliggjøres kommunens boligsosiale ansvar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at de forstår henvisningsbestemmelsen slik at den i tillegg til å henvise til individuell bistand i ny lov, også inneholder et ansvar for NAV-kontoret på systemnivå, i tråd med det som også har vært intensjonen med dagens regelverk. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfatter at bestemmelsen får et videre innhold enn i dag, ved at «NAV-kontoret både skal bidra til et systematisk boligsosialt arbeid i kommunen, og til en vedtaksfesting av individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet». Arbeids- og velferdsdirektoratet finner det likevel uklart hvor langt ansvaret strekker seg. Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker at «det sosialfaglige arbeidet i NAV-kontoret også i fortsettelsen må inkludere det boligsosiale arbeidet, og at helhetsperspektivet i det sosialfaglige arbeidet ikke må svekkes med ny lov».

Arbeids- og velferdsdirektoratet synes videre at lovforslaget fremstår noe uklart når det gjelder hvordan tjenesten skal organiseres. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfatter at ansvaret for oppgavene etter ny lov skal plasseres i kommunen, og at det ikke er del av minimumsløsningen i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller spørsmål om uklarheten med tanke på organisering kan skape utfordringer for implementering og gjennomføring. De skriver:

> «Det fremgår av høringen at kommunen står fritt til å organisere seg slik de ønsker, når det gjelder å gi tjenestemottakere bistand etter ny boligsosial lov. Det innebærer sannsynligvis at noen kommuner vil organisere seg med egne boligsosiale enheter/boligkontor eller lignende, mens andre vil legge dette inn under ordinær drift i NAV-kontoret. Det innebærer slik vi ser det at det kan være flere innganger til retten til bistand og vedtak etter ny lov.»

Også andre høringsinstanser mener endringen i sosialtjenesteloven § 15 fører til uklarhet om ansvaret for det boligsosiale arbeidet og NAVs rolle.

Statens helsetilsyn mener det er uklart hvilket ansvar NAV-kontoret skal ha for det boligsosiale

arbeidet etter lovendringene. De stiller spørsmål om NAV-kontoret fortsatt skal ha selvstendige plikter etter sosialtjenesteloven § 15, om pliktene er flyttet til ny lov eller om samme plikter er hjemlet i begge lovene. Statens helsetilsyn fremhever også at man må passe på at det ikke oppstår nye «sviktsoner» mellom enhetene, som fører til at brukerne blir utsatt for kasteballsituasjoner. *Fellesorganisasjonen* mener kommunens overordnede ansvar, slik det fremgår av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven §§ 15 og 27, ikke kommer tydelig nok frem. *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* mener det er viktig at loven klart sier noe om NAVs rolle om hvordan boligproblemene skal løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt. *Kirsten Costain og Kari Asheim*, som for øvrig er mot lovforslaget, er inne på noe av det samme. De påpeker at det ikke er redegjort for om kommunene og NAV-kontoret fortsatt har ansvar for å unngå å forsterke sosiale problemer som følge av konsentrasjon av boliger til vanskeligstilte. De peker blant annet også på at lovforslaget må ivareta at personer med rusproblemer ikke bosettes i samme boligkompleks som barnefamilier. *Fellesorganisasjonen Trøndelag* støtter at ansvaret skal være plassert i NAV-kontoret og at det boligsosiale arbeidet inngår i det helhetlige, sosialfaglige arbeidet.

Noen høringsinstanser tar opp forholdet mellom sosialtjenesteloven § 17 og lovforslagets bestemmelse om individuelt tilpasset bistand.

Statsforvalteren i Innlandet mener grensegangen mellom disse bestemmelsene må avklares og tydeliggjøres. Som eksempel spør de om vedtak etter sosialtjenesteloven § 17 kan være et tiltak som svarer opp deler av lovforslagets bestemmelse om individuelt tilpasset bistand. *Statsforvalteren i Rogaland* mener det er mulig å inkludere råd og veiledning til vanskeligstilte på boligmarkedet i sosialtjenesteloven, ved å utvide § 17 eller foreslå en ny § 17 a.

Statens helsetilsyn påpeker at kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet, grenser opp mot sosialtjenesteloven § 17 om opplysning, råd og veiledning og at noen av punktene i bestemmelsen også vil falle inn under temaer som dekkes av NAV-kontorets råd- og veiledningsplikt etter § 17. De mener det kan føre til ansvarspulverisering og ansvarsfraskrivelse dersom den nye loven fører til at samme tjeneste kan gis etter flere lovverk, og at dette kan få uheldige konsekvenser for brukerne.

Leieboerforeningen mener bostedsløse bør vies spesiell oppmerksomhet i lovforslaget, og at lovbestemmelsen om rett til midlertidig bolig i sosialtjenesteloven § 27 bør implementeres i den nye loven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener på et overordnet nivå at «det er viktig og riktig at NAV har et eierskap til den boligsosiale loven, slik at det boligsosiale arbeidet blir sett i sammenheng med sosialtjenestelovens § 17 om opplysning, råd og veiledning, § 27 om midlertidig bolig, samt selve formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven.»

Statens helsetilsyn tar også opp forholdet mellom sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 og lovforslagets eksempel i bestemmelsen om individuelt tilpasset bistand om «å gi bistand til å beholde bolig og forebygge utkastelse». Helsetilsynet viser til at mye av bo-oppfølgingen har en økonomisk side som ikke kan løses gjennom Husbankens ordninger, for eksempel «stønad til depositum, etablering og husleierestanse». Helsetilsynet mener det er uklart om intensjonen er at økonomisk stønad til eksempelvis husleierestanser kan dekkes etter både den nye loven og etter sosialtjenesteloven, og ber departementet om å tydeliggjøre dette.

18.1.3 Departementets vurderinger

Noen høringsinstanser støtter endringsforslaget i sosialtjenesteloven § 15 uten forbehold. Flere høringsinstanser påpeker imidlertid at forslaget fører til uklarheter knyttet til organisering og NAV-kontorets ansvar for det boligsosiale arbeidet. Noen høringsinstanser mener også at forholdet mellom ny lovs bestemmelse om individuelt tilpasset bistand og bestemmelser i sosialtjenesteloven er uklart.

Departementet viser til at dagens bestemmelse i sosialtjenesteloven § 15 hjemler et medvirkningsansvar for «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen». Pliktsubjektet i bestemmelsen er dermed begrenset til kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og ikke til kommunen som sådan. Bestemmelsen innebærer at den delen av kommunen som er en del av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-kontoret), må samarbeide og medvirke med blant annet andre deler av kommunen. Samtidig er det understreket i forarbeidene at det er kommunen (som sådan) som har ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte, jf. Ot.prp.nr. 103 (2008–2009) side 34.

Departementet understreker at lovforslaget ikke er ment å endre NAV-kontorets ansvarsområde, og rammene for det boligsosiale arbeidet i NAV-kontorene blir ikke vesentlig endret som følge av forslaget. Departementet ser derfor at det er noe upresist formulert når det i høringsnotatet

står at endringen «innebærer at dagens medvirkningsansvar etter sosialtjenesteloven § 15 erstattes av den nye loven om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet». Det boligsosiale arbeidet har, og skal fortsatt ha, en sentral plass i sosialtjenesten, jf. blant annet sosialtjenesteloven § 1 om at et av målene til sosialtjenesteloven er at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig. Departementet er dermed enig med *Arbeids- og velferdsdirektoratet* i at det sosialfaglige arbeidet i NAV-kontoret også i fortsettelsen må inkludere det boligsosiale arbeidet, og at helhetsperspektivet i det sosialfaglige arbeidet ikke må svekkes med ny lov. På denne bakgrunn er det heller ikke aktuelt å flytte bestemmelsen om rett til midlertidig bolig i sosialtjenesteloven § 27 til den nye loven, slik *Leieboerforeningen* tar til orde for.

For kommunen som sådan, vil imidlertid ansvaret og pliktene på det boligsosiale feltet være forankret i den nye loven. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal fortsatt *medvirke* i kommunens boligsosiale arbeid. Departementet foreslår en endring i ordlyden i sosialtjenesteloven § 15 i forhold til høringsforslaget, slik at dette kommer bedre frem.

Som etter gjeldende rett, er det opp til kommunene selv hvordan de vil organisere det boligsosiale arbeidet. Lovforslaget legger ikke organisatoriske bindinger på kommunen, og departementet legger til grunn at mange kommuner vil videreføre den organiseringen de har i dag også etter at loven trer i kraft. Dette er i tråd med prinsippene for statlig styring av kommuner. Det er derfor ikke nytt at noen kommuner vil organisere seg med egne boligsosiale enheter, boligkontor eller lignende, mens andre vil legge dette inn under ordinær drift i NAV-kontoret, som *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er inne på i sin høringsuttalelse. Der hvor det boligsosiale arbeidet i kommunen er organisert i NAV-kontoret, vil imidlertid kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen måtte etterleve også den nye loven – ikke bare medvirkningsansvaret i sosialtjenesteloven § 15.

For øvrig er konsekvensene av lovforslaget for Arbeids- og velferdsdirektoratet nærmere omtalt i punkt 19.3.1.

Når det gjelder forholdet mellom sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven §§ 17, 18 og 19 og bestemmelsen om individuelt tilpasset bistand, vises det til omtale under punkt 11.3.4.

18.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

18.2.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Departementet viste til at opphevingen i hovedsak vil være av teknisk karakter, da kommunens ansvar etter dagens § 3-7 i stedet vil reguleres i den nye loven. Departementet viste også til at hjemmelen for tilsyn med medvirkningsansvaret i helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3, jf. § 3-7, ville videreføres med forslaget om tilsyn i den nye loven.

18.2.2 Høringsinstansenes syn

16 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Statsforvaltaren i Møre og Romsdal*, *Statsforvalteren i Agder* og *Statsforvalteren i Innlandet* støtter forslaget.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon håper at det å oppheve bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven, «kan bidra til at funksjonshemmedes tilgang til personlig tilpassede tjenester blir sikret uavhengig av bosted og boform». Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon ber likevel om at det presiseres i rundskriv eller veileder til ny lov, at kommunens plikt til å gi tilpasset bistand knyttet til helse- og omsorgsmessige og sosiale behov, inkluderer tidligere årsaker nevnt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Kristiansand kommune, Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende, Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Oslo kommune* er mot forslaget.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende viser til at bestemmelsen «presiserer det behovet mange mennesker med utviklingshemming har for bolig med særlig tilpasning for de behov nettopp disse menneskene har for hjelpe- og vernetiltak på grunn av sin funksjonshemming». Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende fremhever at bistand i boforholdet ofte er viktigere enn selve boligen. Forbundet mener derfor det er viktig at denne presiseringen står i helse- og omsorgstjenesteloven, fordi det er helse- og omsorgstjenester.

Kristiansand kommune mener helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 bør gjøres til en henvisningsbestemmelse, som sosialtjenesteloven § 15. Dette for å understreke betydningen av at det boligsosiale arbeidet omhandler helse- og omsorgstjenester i like stor grad som sosiale tje-

nester. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener det av pedagogiske hensyn kan være klokt å innta en henvisning til den nye loven i helse- og omsorgstjenesteloven, tilsvarende den som foreslås inntatt i sosialtjenesteloven. Ombudet mener en slik henvisning kan være med på å tydeliggjøre kommunens boligsosiale ansvar og samspillet mellom bolig og helse- og omsorgstjenester. *Oslo kommune* viser til at plikt til å medvirke til å skaffe omsorgsboliger, boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker, er presisert i § 3-7. De viser til at medvirkningsansvaret for å skaffe denne type boliger ikke er nevnt verken i sosialtjenesteloven § 15 eller i forslaget til ny lov. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener det kan bidra til bedre helhet og sammenheng om det også tas inn en henvisning i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, istedenfor å oppheve paragrafen. *Helsedirektoratet* tar også til orde for en henvisningsbestemmelse, tilsvarende forslaget i sosialtjenesteloven. De skriver:

> «Helsedirektoratet deler ikke departementets vurdering av at det er hensiktsmessig å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. Det [er] over mange år arbeidet målrettet med å innarbeide boligsosialt arbeid, boligveiledning og oppfølging i egen bolig som integrerte deler av behandling og oppfølging som ytes overfor pasienter/brukere med psykisk helse og ruslidelser. Selv om enkelte rapporter (bl.a. Korus Midt brukertilfredshetskartlegging 2019) viser fremgang på dette området, viser de også at det er langt igjen før bolig og boveiledning forutsigbart tematiseres i kliniske sammenhenger. En opphevelse av denne paragrafen vil derfor kunne ha utilsiktede negative virkninger.»

Flere høringsinstanser sier ikke direkte om de er imot å oppheve § 3-7, men understreker viktigheten av at rettigheter ikke må gå tapt ved lovendring.

Helse Bergen peker på at man må se til at det ikke fører til dårligere vilkår for de gruppene som nevnes i § 3-7, dersom bestemmelsen oppheves. Helse Bergen viser til at ordlyden i definisjonen av hvem loven gjelder for er ulik i lovforslaget og i § 3-7, og at det bør sikres at ikke noen grupper faller ut. *Fellesorganisasjonen* deler dette synet, og viser til at ansvaret etter § 3-7 for særlige boliger og tilrettelegging, ikke kommer godt nok frem i lovforslaget. *Kirsten Costain og Kari Asheim* er også inne på det samme, og nevner at «hjelpe- og vernetiltak» for dem som trenger det er forsvunnet i den nye loven. Costain og Asheim mener dette svekker individets rett til hjelp. *Statens helsetilsyn* er også opptatt av at en eventuell oppheving ikke skal få utilsiktede konsekvenser, og ber derfor om at dette blir belyst. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* mener at ordlyden i lovforslaget ser ut til å erstatte dagens § 3-7 i en viss grad, men at det samtidig fremstår at den ikke fullt ut dekker helheten i dagens regulering, og dermed omfatter en mindre rettighet. *Pensjonistforbundet* påpeker at dersom § 3-7 oppheves, kan det innebære en sektoriell ansvarsflytting, hvor helsesektoren har hatt et overordnet ansvar tidligere. Pensjonistforbundet mener derfor at departementet må følge nøye med på hvordan kommunene prioriterer sine midler, og at denne endringen ikke må påvirke helsebudsjettene negativt.

18.2.3 Departementets vurderinger

Departementet understreker at forslaget om å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 er av teknisk karakter. Endringen skal ikke føre til at rettigheter tapes eller at ansvarsforhold flyttes. Tvert imot skal ny lov bidra til å styrke situasjonen for dem som trenger hjelp til å skaffe seg egen bolig – uavhengig av årsak til behovet for bistand.

Departementet viser til at et av formålene med den nye loven er at regelverket på det boligsosiale feltet skal samles og klargjøres. Dersom bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven gjøres til en henvisningsbestemmelse, vil det bidra til å opprettholde et fragmentert regelverk. Etter departementets vurdering stiller det seg annerledes for medvirkningsbestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven enn i sosialtjenesteloven. Arbeidet for boliger til vanskeligstilte har en lang tradisjon og lovforankring innenfor de sosiale tjenestene, og sosialtjenesteloven § 15 oppstiller en plikt spesifikt for kommunen *i arbeids- og velferdsforvaltningen.* Etter departementets syn er det ikke samme behov for å beholde bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven, som i sosialtjenesteloven. Departementet mener kommunens plikter, herunder det som i dag reguleres i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, er klart regulert i den nye loven. Kommunen har en plikt til å samarbeide internt og innrette seg slik at kommunen oppfyller lovpålagte plikter. Dette følger av kommuneloven, og er også foreslått presisert i ny lov. Departementet er ikke bekymret for at det kan få utilsiktede konsekvenser å oppheve bestemmelsen,

slik *Helsedirektoratet* antyder. Departementet viser til at oppgaver og ansvar på feltet defineres av Helsedirektoratets oppdrag som fagdirektorat og ivaretas gjennom styringsdialog. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten har ansvar for behandling, sosial og psykososial rehabilitering og habilitering samt praktisk bistand mv. Slike tjenester kan ytes i tjenestemottagers bolig og er en sentral del av innsatsen for at personer med rusproblematikk, eventuelt med samtidige psykiske lidelser, kan få tilgang til en trygg bolig og til å opprettholde et boforhold over tid. Dette ansvaret endres ikke ved innføring av en egen lov på det boligsosiale feltet. I tillegg er bolig et viktig tema i nasjonale faglige retningslinjer for rusbehandling og i arbeidet med pasientforløp.

Som noen av høringsinstansene påpeker, var høringsforslaget noe uklart om ny lov fullt ut viderefører ansvaret som i dag er regulert i § 3-7. Departementet foreslår derfor å presisere i ny lov at kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand også omfatter bistand til boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller av andre årsaker (se også punkt 11.3.5). Departementet viser til at kommunen også etter CRPD artikkel 19 skal ivareta og respektere retten til selvbestemmelse når bistanden gis. Oppheving av § 3-7 vil heller ikke føre til at brukerne taper noen klagerett, da statsforvalteren vil være klageinstans etter den nye loven, jf. punkt 13.3.2.

Flere høringsinstanser er opptatt av sammenhengen mellom bolig og helse- og omsorgstjenester, og mener av den grunn at det er viktig at § 3-7 beholdes som en henvisningsbestemmelse. Departementet er enig i at sammenhengen er viktig, og understreker at det er helt sentralt å se det boligsosiale arbeidet i sammenheng med andre tjenester knyttet til brukeren og det å bo. Departementet viser blant annet til *Helsedirektoratets* uttalelse om sin rolle og arbeidet med å innarbeide boligsosialt arbeid, boligveiledning og oppfølging i egen bolig som integrerte deler av behandling og oppfølging som ytes overfor pasienter og brukere med psykiske utfordringer og ruslidelser. Departementet legger til grunn at Helsedirektoratets rolle og ansvar ikke endres med ny lov. Det vises til nærmere omtale av statlige aktørers roller og ansvar i punkt 19.3.1.

Departementet opprettholder derfor forslaget om å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

18.3 Krisesenterloven

Kommunen skal sørge for at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, får en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet, jf. krisesenterloven § 4 første ledd. Tilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, jf. krisesenterloven § 2. Dette omfatter også i reetableringsfasen etter et opphold på krisesenter, jf. krisesenterloven § 2 annet ledd bokstav d.

Departementet foreslo ikke endringer i krisesenterloven i høringsnotatet.

To høringsinstanser, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* og *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, har i sine høringsinnspill anbefalt at det «tas inn en henvisning til bestemmelsen om kommunenes plikt til medvirkning til å skaffe bolig i ny boligsosial lov i krisesenterloven § 4 (om samordning av tjenester).»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet uttaler:

> «Krisesenterloven forplikter kommunene til å gi bistand i reetableringsfasen etter opphold på krisesenter, inkludert bistand til å finne bolig. Studier viser at kommunene ikke ivaretar denne plikten i tilstrekkelig grad, og det pekes på usikkerhet om hva plikten innebærer og hva som er kommunens og krisesenterets ansvar. Det vil derfor være positivt for arbeidet med reetablering etter opphold på krisesenter at kommunene får en plikt til å gi en individuelt tilpasset bistand til å finne ny bolig, slik det foreslås i ny boligsosial lov. Dette vil også kunne bidra til å forhindre at voldsutsatte drar hjem til voldsutøver etter oppholdet som følge av at de ikke har andre alternativer.»

Også *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* fremhever at kommunens plikt til å gi bistand i reetableringsfasen etter opphold, inkluderer bistand til å finne bolig.

Departementet er enig med *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* og *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* i at bistand til å skaffe seg en bolig etter opphold på krisesenter, er en viktig del av kommunens ansvar. Departementet viser også til at det er utfordringer i samarbeidet mellom krisesentrene og øvrige kommunale tjenester når utsatte skal gis bistand til reetablering etter et opphold på krisesenter, jf. rapporter fra Nordlandsforskning (*Kommunenes krisesentertilbud – En kunnskapsoversikt,* 13/2019) og NOVA (*Krise-*

sentertilbudet i kommunene – Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven, 19/2014). Som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet også fremhever, vil kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, bli presisert i ny lov. Departementet legger til grunn at dette vil klargjøre kommunens ansvar også for dem som har hatt opphold på krisesenter.

Departementet viser videre til at krisesenterloven § 4 er vedtatt endret ved lov 11. juni 2021 nr. 78 (trer i kraft 1. august 2022). Bestemmelsen er endret tilsvarende i flere andre lover, slik at reglene om velferdstjenestenes samarbeidsplikt, både i enkeltsaker og utover oppfølgingen av konkrete personer, blir mest mulig likelydende.

I Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* side 56 fremgår:

> «Forslaget innebærer at de ulike velferdstjenestene får plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester når det er nødvendig for å gi tjenestemottakeren et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre innebærer forslaget en plikt til å samarbeide utover oppfølgingen av konkrete tjenestemottakere, slik at tjenesten selv og de andre tjenestene kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Samarbeidspliktene gjelder overfor kommunale, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester, private aktører som utfører oppgaver på vegne av slike velferdstjenester og friskoler og private barnehager.»

Departementets vurdering er at lovendringen ivaretar henvisningen til andre velferdstjenester, og at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med en spesifikk henvisning fra krisesenterloven til ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

Barne- og familiedepartementet vil i forbindelse med planlagt gjennomgang av krisesenterloven vurdere om omfanget av, og innholdet i reetableringsfasen bør defineres nærmere.

19 Økonomiske og administrative konsekvenser

19.1 Departementets omtale i høringsnotatet

Formålet med lovforslaget er at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bedre og mer likeverdige tjenester. I høringen redegjorde departementet for de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. Redegjørelsen omfattet en beskrivelse av antatte konsekvenser for ulike aktører, kostnader og gevinster ved forslaget, samt forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Departementet viste til at de største administrative konsekvenser vil forslaget få for kommunenes boligsosiale arbeid, gjennom å følge opp økte krav til planlegging og bistand til enkeltpersoner. Økte krav til planlegging og saksbehandling innebærer at kommunene trolig må bruke noen flere administrative ressurser på å følge opp loven. Det er kommunene som skal gjennomføre endringene i praksis, mens de statlige aktørene har ansvar for tilrettelegging og koordinering. I høringsnotatet fremhevet departementet at forslagene om klage og tilsyn ville medføre at statsforvalteren vil bruke mer ressurser på dette. Husbanken skal tilby faglig støtte som er til nytte for alle kommuner i oppfølgingen av loven. Statlig tilrettelegging av digitale systemer vil gi kommunene bedre forutsetninger for effektiv saksbehandling. Det skal ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning ut over de positive virkningene for brukerne. Departementet argumenterte for at godt boligsosialt arbeid kan være både kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt på noe lengre sikt.

Departementet sendte, som det fremgår i punkt 2.5.2, på høring et forslag om hjemler for kommunenes innhenting og behandling av personopplysninger. Departementet la i høringsnotatet til grunn at endringene ikke i seg selv hadde økonomiske eller administrative konsekvenser, da de var en oppfølging og konsekvens av lovforslaget om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Videre presiserte departementet at kommunenes tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene krever ressurser hos Skatteetaten, og at det er viktig at det legges til rette for at utlevering av opplysninger til kommunene kan innrettes effektivt og digitalt.

19.2 Høringsinstansenes syn

51 høringsinstanser har kommentert økonomiske og administrative konsekvenser, hvorav 21 er kommuner. Mange mener at loven vil medføre økt administrativ byrde for kommuner og statsforvaltere. Noen instanser påpeker at økte krav til saksbehandling og vedtak om individuelt tilpasset bistand vil kreve mer ressurser i kommunene. En del kommuner påpeker også økt arbeid med klager. Det er flere kommuner som viser til behov for nøkkeldata og statistikk for sin kommune, samt kompetanseoppbygging. Enkelte høringsinstanser trekker samtidig frem at et godt boligsosialt arbeid gir gevinster.

Oslo kommune påpeker behov for økt bemanning og kompetanseutvikling som følge av loven. *Lier kommune* og *Sandnes kommune* er bekymret for om ressursbruken vil vris mot administrasjon og saksbehandling fremfor konkret oppfølging og bistand til den enkelte. *Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd* mener at det kan føre til en økt byråkratisering dersom forslagets krav om enkeltvedtak tolkes for strengt.

KS skriver at

> «de administrative byrdene for kommunene vil trolig øke hvis forslaget blir vedtatt slik det foreligger. Flere kommuner påpeker at lovforslaget vil medføre behov for endringer i saksbehandlingsrutinene fordi forslaget innebærer vesentlig større bruk av enkeltvedtak i forbindelse med råd og veiledning. Dette vil medføre økte administrative kostnader.»

Fredrikstad kommune skriver at «fortsatt statlig arbeid med nøkkeldata er viktig for at kommunen skal kunne ta kunnskapsbaserte beslutninger på det boligsosiale området». *Pensjonistforbundet* er opptatt av godt informasjonsarbeid og at Husban-

ken fortsatt bør ha en sterk rolle som kunnskapsinstitusjon og rådgiver til kommunene.

Statsforvalteren i Oslo og Viken påpeker at både tilsyn og klagebehandling vil medføre økt administrativ byrde. Denne statsforvalteren peker på at dersom de ikke får tilført ressurser for dette arbeidet, vil de måtte nedprioritere tilsyn og oppgaver på andre viktige rettssikkerhetsområder som barnevern, helse og omsorg og sosialtjenesten. *Statsforvalteren i Nordland* påpeker også at disse oppgavene vil medføre økte administrative ressurser. Denne statsforvalteren viser imidlertid også til at gevinsten ved at statsforvalteren er klageinstans er «økt rettssikkerhet for brukere».

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver at de legger til grunn at forslaget vil medføre ekstra behov for ressurser hos statsforvalterne, blant annet på grunn av økt etterspørsel etter rådgivning og veiledning, samt flere klagesaker. De legger også til grunn at kommunene kan få noe administrativt merarbeid knyttet til vedtaksfesting, men legger samtidig til grunn at mye av kartleggings- og oppfølgingsarbeidet vil være likt som det er i dag.

Drammen kommune og *Ullensaker kommune* viser til at bruk av enkeltvedtak medfører økte administrative kostnader og mener at disse kostnadene ikke i tilstrekkelig grad vil kunne dekkes inn via gevinster fra nye, statlige digitale løsninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og *Statens helsetilsyn* mener at lovforslaget er uklart når det gjelder ansvaret for det boligsosiale arbeidet og peker blant annet på at det er uklart hvilket ansvar NAV-kontoret skal ha etter lovendringene. Synspunktene er nærmere beskrevet i punkt 18.1.2.

Helsedirektoratet viser til at det over mange år er «arbeidet målrettet med å innarbeide boligsosialt arbeid, boligveiledning og oppfølging i egen bolig som integrerte deler av behandling og oppfølging som ytes overfor pasienter/brukere med psykisk helse og ruslidelser». Helsedirektoratet mener derfor at det vil kunne ha utilsiktede negative virkninger om helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 oppheves, og foreslår heller at § 3-7 omformuleres med en henvisning til den nye loven.

Huseierne påpeker at det er viktig at lovarbeidet følges opp med et kunnskapsarbeid om gevinster ved langsiktig boligsosialt arbeid. Dette for at «kommunene prioriterer boligsosialt arbeid fordi det er nyttig for dem, ikke bare fordi det er en plikt». *Alvdal kommune* uttaler at «ved å jobbe mer koordinert på tvers av sektorer, kan det oppnås gode løsninger ved hjelp av lavere ressursbruk».

Moss kommune mener at statlige virkemidler og støtteordninger er avgjørende i det boligsosiale arbeidet, og presiserer at «økonomiske og pedagogiske virkemidler til kommunene må følge med der en ny slik lov fastsettes». *Kirkens bymisjon* påpeker at det også «er behov for andre virkemidler, både økonomiske og pedagogiske, for å oppnå målet om et bedre tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet». Flere instanser kommenterer at økonomiske virkemidler, som bostøtte, startlån og tilskudd, er viktige faktorer i kommunenes boligsosiale arbeid. Flere mener at de øremerkede, personrettede tilskuddene til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig må gjeninnføres.

Nordland fylkeskommune viser til at det bør settes i gang en evaluering av boligsosialt arbeid i kommunene: «Dette for å synliggjøre erfaringer fra ulike deler av landet, kvalitetssikre arbeidet og sørge for at arbeidet er kunnskapsbasert». *Troms og Finnmark fylkeskommune* påpeker at:

> «Det er viktig å fortsatt ha vekt på pedagogiske virkemidler, blant annet veiledning og strategier, som støtter opp om kommunenes virksomhet på området. Det er videre et behov for å styrke kommunenes plankapasitet- og kompetanse.»

Skatteetaten viser til at rammer til forvaltning må ses samlet og ikke enkeltvis per tjeneste, ettersom Skatteetaten etter planen skal utlevere opplysninger til flere tjenester i kommunal sektor. De tekniske tjenestene som utvikles for kommunene vil være basert på standardiserte løsningsmønstre. Skatteetaten presiserer at omfanget av deling på dette området er omfattende, og at det brukes mye ressurser på kartlegging, juridiske vurderinger og utvikling. Etter Skatteetatens mening tilsier dette økt behov for forvaltning og utvikling i Skatteetaten.

19.3 Departementets vurderinger

19.3.1 Konsekvenser for ulike aktører

Den eneste justeringen i det foreliggende lovforslaget som endrer de økonomiske og administrative konsekvenser som ble lagt frem i høringen, er at departementet har gått bort fra at statsforvalteren skal føre tilsyn, jf. omtale i punkt 14.3. Reglene for personvern kommer imidlertid i tillegg.

Kommunene blir ikke pålagt helt nye typer oppgaver, men deres ansvar klargjøres og kravene til det boligsosiale arbeidet i kommunene vil øke. Selv om lovforslaget utvider kommunenes plikter

noe, spesielt når det gjelder ansvaret for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen og en utvidelse av kravene til saksbehandling, er det grunn til å tro at en del kommuner allerede oppfyller lovens krav. Noen kommuner må gjøre mindre justeringer i det boligsosiale arbeidet, mens andre må videreutvikle rutiner og systemer. Kommunene står for øvrig fritt til å organisere sitt boligsosiale arbeid som de ønsker. Bestemmelsene om personvern vil gi klarere og bedre rammer for kommunenes boligsosiale arbeid.

De statlige aktørenes roller og ansvar er beskrevet i proposisjonens punkt 3.3. Det boligsosiale feltet er et tverrsektorielt felt, noe denne loven skal ta høyde for. De statlige aktørene skal i all hovedsak fylle sin rolle og funksjon som i dag.

Lovforslaget medfører at *statsforvalteren* vil bruke mer ressurser på klagebehandling på det boligsosiale feltet. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter tilgrensende områder som sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Statsforvalteren vil med ny lov også få ansvar for å behandle klager over enkeltvedtak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil være blant direktoratene som skal bidra til at kommunene ivaretar sine forpliktelser i ny lov, spesielt gjennom medvirkningsplikten for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Det er helt sentralt at det boligsosiale arbeidet fortsatt inngår i det sosialfaglige arbeidet for å fremme et helhetlig og brukerrettet arbeid lokalt, blant annet fordi det er en sterk kobling mellom midlertidig botilbud og arbeidet for varige botilbud. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil ha en viktig rolle i å støtte opp om dette arbeidet.

Helsedirektoratets ansvar for å bruke og fortolke helse- og omsorgstjenesteloven vil være viktig på boligområdet ved innføringen av ny lov. Departementets forslag om å oppheve lovbestemmelsen som omhandler bolig i helse- og omsorgstjenesteloven, medfører at oppfølgingsansvaret vil følge av den nye loven i stedet. Helsedirektoratets rolle og ansvar for veiledning på dette området vil kunne tydeliggjøres i hovedinstruksen til Helsedirektoratet.

Husbanken støtter i dag opp om kommunenes boligsosiale arbeid, både faglig og økonomisk. For å støtte opp om kommunene i oppfølgingen av denne loven, skal Husbanken videreutvikle verktøy og metoder for godt boligsosialt arbeid. Kommunene vil blant annet trenge nøkkeldata og annen styringsinformasjon for å følge opp kravene til planlegging. Videre skal Husbanken vurdere kommunenes utfordringer i det boligsosiale arbeidet og synliggjøre eventuelle variasjoner mellom kommunene.

Skatteetaten og *KS:* Kommunenes tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene krever ressurser til tilrettelegging hos Skatteetaten. Skatteetatens tjeneste for boligsosiale formål (bostøtte og kommunal bolig) vil være en av flere tjenester til kommunal sektor. Utlevering av opplysninger fra skattemyndighetene skjer alltid til kommunene som har behandlingsansvar. For effektiv utlevering av informasjon er det derfor viktig at KS bygger en forvaltningsorganisasjon som kan ta segmentansvaret, slik at Skatteetaten ikke må ha én-til-én kontakt med den enkelte kommune, jf. avtale mellom Skatteetaten og KS om segmentarbeid.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er målgruppen for loven. Gruppen er sammensatt og personer som har utfordringer på boligmarkedet har ulike behov for bistand. Lovforslaget klargjør den enkeltes rett til å komme til kommunen for å få vurdert sin boligsituasjon og få individuelt tilpasset bistand. Det er forventet at lovforslaget vil gi brukerne bedre og mer likeverdig nivå på bistanden, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Tydeligere krav til kommunenes planlegging vil også bedre brukernes tilbud på et overordnet plan.

19.3.2 Kostnader og gevinster

Vurderingen av kostnader og gevinster for kommunenes ansvar og arbeid tar utgangspunkt i bestemmelsene som medfører endringer i gjeldende rett. I høringsnotatet la ikke departementet inn beregninger av hvor mye økte ressurser som vil være nødvendig for at alle kommunene skal oppfylle sine plikter.

Oppgaver som krever økte ressurser

En del høringsinstanser har påpekt at lovforslaget vil medføre økt ressursbruk i kommunene. Det er imidlertid ikke kommet innspill som angir hva det innebærer i årsverk eller lignende. Sett i forhold til mange andre oppgaver på velferdsfeltet, anser ikke departementet endringene i det boligsosiale arbeidet som veldig omfattende. 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 imidlertid å heve kvaliteten på dagens praksis. 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 pre-

sisering av det ansvaret kommunene har i dag og dels en skjerping av dagens krav. Skjerpingen består i at kommunene må ha oversikt over boligbehovet og at bestemmelsen konkretiserer hvordan kommunen skal planlegge, herunder at det boligsosiale arbeidet skal være en del av kommuneplanen. Mange kommuner har i dag god oversikt over de boligsosiale behovene og har dette som en del av den kommunale planleggingen. For øvrige kommuner vil det bli en begrenset økning i ressursbruken for å skaffe en slik oversikt. Innføring av skjerpede krav til planlegging vil gi gevinster på sikt ved at det virker forebyggende at kommunen kommer tidlig inn i arbeidet med å planlegge for de boligsosiale utfordringene kommunen står overfor.

Loven presiserer at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand, at dette skal skje i samarbeid med den enkelte og i henhold til den enkeltes behov. Loven stiller også krav til saksbehandlingen i form av krav om at hovedinnholdet i vedtaket skal angis. Det at innholdet i bistanden skal angis, kan ses som en utvidelse av kravene etter forvaltningsloven. De kommunene som ikke følger opp dette tilstrekkelig i dag, vil få økte administrative kostnader.

Loven presiserer at statsforvalteren er klageinstans ved klage over enkeltvedtak. Lovens krav til saksbehandling, og dermed flere vedtak, forventes å øke antallet klager. Dette vil øke kostnadene knyttet til kommunens og statsforvalterens klagebehandling.

Innsparinger og gevinster av digitale prosjekter

Husbanken har de senere årene gjort sine virkemidler og tjenester mer digitale. Dette har medført at kommunene bruker mindre tid på saksbehandling av for eksempel bostøtte og startlån enn tidligere. I tillegg utvikler Husbanken veiledning- og analyseverktøy for planlegging av boliger for vanskeligstilte. Dette gir gevinster for kommunenes administrative arbeid og saksbehandling på det boligsosiale feltet. Husbanken har også i samarbeid med andre direktorater utviklet veiledningstjenesten veiviseren.no. Veiledningen og verktøyene som er publisert der, gir anslagsvis gevinster for kommunene på i overkant av 11 mill. kroner per år. Bostøttesystemene gir anslagsvis gevinst for kommunene på i overkant av 16 mill. kroner per år, og startlån gir gevinstanslag for kommunene på i overkant av 16 mill. kroner per år. Til sammen viser Husbankens gevinstplan nettogevinster av effektiviseringsprosjektene beregnet til om lag 45 mill. kroner per år fra 2023 på kommunenes budsjett, hvorav om lag 11 mill. kroner av forventet gevinst allerede er trukket ut fra kommunerammen. Det vil si at gjenstående nettogevinster av effektiviseringsprosjektene er på om lag 34 mill. kroner. Gevinstberegningene forutsetter at kommunene tar i bruk de systemene som blir tilbudt. Tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene vil også gi gevinster for kommunene.

I tillegg til dette utvikler Husbanken digitale systemer for å søke, tildele og forvalte kommunale utleieboliger (Kobo). Utviklingen skjer i samarbeid med KS og kommunene. Innsparingene for kommunene er i dette prosjektet anslått å være 300 mill. kroner over ti år. Det betyr at Kobo vil gi kommunene innsparinger på om lag 30 mill. kroner i året, som kommer i tillegg til de 34 mill. kroner som er nevnt over. Dette er gevinster kommunene får som følge av at de bruker mindre til på saksbehandling og rapportering, økte husleieinntekter ved mindre tomgang og lavere vedlikeholdskostnader. I tillegg kommer en rekke kvalitative gevinster. De totale investeringskostnadene ved Kobo er 100 mill. kroner, noe som staten dekker. I tillegg vil staten dekke FDV-kostnadene. Dette er foreløpig beregnet til å variere mellom 12–20 mill. kroner årlig fra 2023. Kobo vil også gi andre gevinster, som kommer i tillegg til beregningene over. På sikt kan blant annet kommunenes rapportering til KOSTRA bli langt enklere.

Gevinster ved godt boligsosialt arbeid

Gevinsten av godt boligsosialt arbeid er et bedre og mer effektivt arbeid i kommunen. Et helhetlig boligsosialt arbeid med samhandling på tvers av tjenesteområder kan gi et bedre og mer helhetlig tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. *Alvdal kommune* er inne på dette i sin høringsuttalelse: «Forslaget innebærer ikke at kommunen pålegges nye oppgaver, men det medfører at kravet til samordning øker mellom kommunale enheter. Ved å jobbe mer koordinert på tvers av sektorer, kan det oppnås gode løsninger ved hjelp av lavere ressursbruk.» Innsatsen vil antagelig gi positive effekter på andre velferdsfelt, som redusert sosialstønad, høyere yrkesdeltakelse og bedre utdanningsløp. Gevinsten er at flere vanskeligstilte får et godt tilbud om bistand, med potensielt store positive konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. På sikt forventes det at loven vil bidra til bedre boligsosialt arbeid i kommunene, noe som vil være kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt. I utredningen *Rom for alle* (NOU 2011: 15) beskrives dette slik på side 139:

> «Bistand til stabile boforhold til vanskeligstilte i problemfylte livsperioder kan gi kostnadsbesparelser på en rekke områder, særlig hvis bistanden settes inn i en tidlig fase. Mulige effekter av boligsosiale tiltak kan være reduserte institusjonsopphold, færre døgnovernattinger, mindre kriminalitet, og på sikt høyere yrkesdeltakelse. Boligsosiale tiltak vil ofte være samfunnsøkonomisk lønnsomme, selv når nytten overfor de vanskeligstilte selv og pårørende holdes utenfor.»

Ved å jobbe mer koordinert på tvers av sektorer, og ved å fange opp personer med problemer tidligere, kan kommunene finne løsninger med 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. Gevinstene fra å gå fra en utsatt boligsituasjon til en stabil og bærekraftig situasjon kan for eksempel omfatte unngåtte samfunnskostnader som sosialstønad eller økt produksjon for innbyggere som kommer ut i jobb.

Økt klagemulighet vil gi økt rettssikkerhet for brukerne og at noen brukere får prøvd saken sin på nytt. Statsforvalterens klagebehandling kan på sikt bidra til økt kompetanse i kommunen, slik at antall klager til kommunene reduseres.

Statlige stønader og tilskudd

Enkelte høringsinstanser har merknader til økonomiske virkemidler, som at den statlige bostøtten bør styrkes og at tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig ikke burde vært overført til kommunene. Siden loven ikke regulerer disse virkemidlene, har departementet ikke gått nærmere inn på disse innspillene i proposisjonen. Departementet viser til punkt 3.3 som omtaler at økonomiske virkemidler er innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Innlemmingen av tilskuddene gir kommunene større handlefrihet i oppgaveløsningen. Lovforslaget kan imidlertid medføre at de økonomiske virkemidlene, som bostøtte, startlån og individuelle tilskudd brukes mer aktivt enn i dag. Eventuelle endringer i bevilgningene vurderes i de ordinære budsjettprosessene.

Samlede kostnader og gevinster

Det finnes lite tallmateriale for kommunenes ressursbruk på det boligsosiale arbeidet i dag. Politikkfeltet er spredt på ulike sektorer og kommunenes ressursinnsats varierer. Vistas evaluering fra 2017 om de boligsosiale virkemidlene *Fra bostøtte til programarbeid,* anslår på basis av en spørreundersøkelse at kommunene i gjennomsnitt bruker 4,4 årsverk på boligsosialt arbeid i året. Anslag viser at kommunene bruker om lag 1 300 årsverk totalt på boligsosialt arbeid i året. Som andel av totale årsverk i kommunene utgjør dette i gjennomsnitt 0,38 prosent. Data fra en spørreundersøkelse gjennomført av NOVA i 2020 viser at 35 prosent av kommunene bruker mindre enn et halvt årsverk på saksbehandling av startlån. 19 prosent av kommunene brukte mellom 0,5 og 1 årsverk på dette, mens 22 prosent brukte mellom 1 og 1,5 årsverk. Det er stor usikkerhet knyttet til disse anslagene, men de viser at det boligsosiale arbeidet utgjør en liten andel av kommunenes totale arbeid.

Departementet har på usikkert grunnlag anslått at økningen i ressursbruken for kommunene samlet vil være i intervallet 5–10 prosent, sett i forhold til dagens ressursinnsats på det boligsosiale feltet. Med utgangspunkt i ressursanslagene over innebærer dette merkostnader på om lag 39–78 mill. kroner. De kommunene som allerede gjør et godt boligsosialt arbeid, som i praksis ligger over dagens lovkrav, vil i liten grad få merkostnader.

Gevinstene ved digitale prosjekter er anslått til om lag 64 mill. kroner i året for kommunene samlet sett. Staten vil også dekke årlige FDV-kostnader på om lag 12–20 mill. kroner til Kobo. Departementet legger derfor til grunn at når man ser ressursforbruket samlet, og ikke for den enkelte kommune, veier gevinstene opp for utgiftene. Kostnadene til investering og FDV til Kobo dekkes innenfor departementets eksisterende budsjettrammer.

Statsforvalterne vil få noe økt ressursbruk som følge av klagebehandling. Dette dekkes inn over eksisterende budsjettrammer.

19.3.3 Gjennomføring og oppfølging

Kommunene trenger nøkkeldata og styringsinformasjon for å følge opp loven. Det gjelder spesielt oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger, i henhold til økte krav til planlegging.

Teknologi og innovasjon kan være viktige elementer for å utvikle bedre tjenester på det boligsosiale området. Husbanken skal fortsatt ha tett dialog med alle kommuner slik at hver enkelt kommune får et helhetlig tilbud tilpasset deres behov. Tilbudet til kommunene består av økonomiske virkemidler og veiledning. Dialogen med kommunene skjer både gjennom fysiske og digitale møter, webinarer, konferanser og samlinger. Husbanken 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. Veiledning og digitale verktøy, som blant annet er tilgjengelig via Husbankens nettsider, er viktige bidrag til kompetanseheving og for å få en mer lik praksis overfor innbyggerne lokalt. Videre legger bedre systemer og bedre datagrunnlag til rette for effektivisering av arbeidet i kommunene. Saksbehandlingssystemet Kobo, som er under utvikling, vil gi kommunene et godt utgangspunkt for å planlegge, forvalte og tildele kommunale boliger. Den boligsosiale monitoren gir kommunene oversikt over deres boligsosiale situasjon og vil kunne støtte kommunene for å oppfylle de økte kravene til planlegging. Se nærmere beskrivelse i punkt 3.3.

Statlige aktører samarbeider på tvers av sektorer for å sikre at det boligsosiale arbeidet er helhetlig og samordnet. Her vil Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet være sentrale samarbeidsaktører på statlig nivå, sammen med Husbanken. Statsforvalterne har også en rolle i å veilede kommunene i boligsosial planlegging.

20 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 7.

Paragrafen gir uttrykk for formålet med loven, og har ikke et selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett pålegger kommunene plikter eller gir privatpersoner rettigheter. Den slår for det første fast at loven skal forebygge boligsosiale utfordringer. Dette er for å tydeliggjøre det helhetlige forebyggingsperspektivet som kommunen skal ha på det boligsosiale feltet. Denne delen av bestemmelsen er ment å gjenspeile hovedinnholdet i kommunenes ansvar etter § 5. For det andre slår paragrafen fast at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet er definert i § 4. Denne delen av bestemmelsen er ment å gjenspeile hovedinnholdet i kommunenes ansvar etter § 6. Paragrafen bruker kriteriet «egnet» som definisjon på boligens egenskaper. I kriteriet ligger det visse krav til boligen og nærmiljøet.

Til § 2

Paragrafen omhandler lovens personelle og stedlige virkeområde, det vil si hvem som omfattes av loven og hvor loven gjelder.

Loven gjelder ikke på Svalbard. Se nærmere omtale i punkt 8.3.2.

Hovedregelen er at loven gjelder for alle som faktisk oppholder seg i riket. Det innebærer at det i utgangspunktet ikke er krav om å være norsk statsborger, at oppholdet har en viss varighet eller har sammenheng med arbeid eller utdanning i Norge. Se nærmere omtale i punkt 8.3.3.

Loven gjelder ikke for personer som omfattes av et eller flere av unntakene i bokstav a til c. Det betyr at disse personene ikke har rett til individuelt tilpasset bistand etter § 6. *Bokstav a* fastslår at loven ikke gjelder for personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Dette vil i hovedsak gjelde personer som har kommet ulovlig til landet, eller personer som fortsetter å oppholde seg i Norge ved utløpt oppholdstillatelse eller ved endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse. Hvorvidt personer med såkalt «tålt opphold» skal anses for å oppholde seg ulovlig i Norge, må vurderes konkret. Kommunen må i vurderingen særlig se hen til om personen har fått en frist for å reise ut av landet, eller om oppholdet er på ubestemt tid. *Bokstav b* innebærer at loven heller ikke gjelder for personer som har søkt om beskyttelse, og som har eller kan få statlig innkvartering. Dette vil i hovedsak være asylsøkere som har, eller har rett til, plass i mottak eller andre former for statlig innkvartering under behandling av asylsøknaden, herunder under eventuell behandling av en klage på vedtak i sak om asyl. Dette omfatter også personer som er i alternativ mottaksplassering. *Bokstav c* slår fast at personer som ikke er norske statsborgere heller ikke omfattes av loven, med mindre personen likevel anses for å ha en sterk tilknytning til Norge. Kommunen må foreta en helhetsvurdering av personens tilknytning. I helhetsvurderingen skal kommunen legge vekt på flere momenter, blant annet om personen er folkeregistrert i Norge, har ektefelle eller barn i Norge, er medlem i folketrygden og har skattemessige forpliktelser i Norge. Jo lenger en person har oppholdt seg i Norge, jo større er sannsynligheten for at tilknytningen er sterk nok til å omfattes av lovens virkeområde. Se nærmere omtale i punkt 8.3.3.

Om en person ikke anses å ha tilstrekkelig tilknytning til Norge og heller ikke er norsk statsborger, fremgår det videre av bokstav c at en person likevel omfattes av loven dersom dette følger av en folkerettslig avtale.

Til § 3

Paragrafen regulerer hvilken kommune som er ansvarlig for å gi individuelt tilpasset bistand etter loven. Hovedregelen etter *første ledd* gir uttrykk for det såkalte «oppholdsprinsippet», og tilsvarer sosialtjenesteloven § 3 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Oppholdskommunen er den kommunen vedkommende til enhver tid oppholder seg i, enten han eller hun bor der (bostedskommunen) eller oppholder seg der mer midlertidig. Kommunen kan ikke kreve at den som ber om bistand har bodd en viss tid i kommunen. Det

må imidlertid avgrenses mot personer som har svært kort opphold i kommunen, for eksempel fordi de er på gjennomreise eller på besøk eller lignende. Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 8.3.4 til 8.3.6.

Etter *annet ledd* gjøres det unntak fra prinsippet om oppholdskommunens ansvar når en person oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. I disse tilfellene er det oppholdskommunen forut for inntaket i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester som skal gi bistanden. Ansvaret for å gi bistand gjelder også før utskriving, i forbindelse med utskriving og etablering. Dersom den som oppholder seg i institusjon eller lignende ønsker å bli værende i «institusjonskommunen» etter oppholdet, vil det i utgangspunktet fortsatt være oppholdskommunen forut for inntaket som skal gi bistand. I slike tilfeller vil det likevel ofte være mest praktisk at den nye kommunen («institusjonskommunen») overtar ansvaret for å gi individuelt tilpasset bistand. Dette kan avtales mellom kommunene. Hvis personen som skrives ut melder flytting til institusjonskommunen fra utskrivningstidspunktet, vil institusjonskommunen uansett bli den nye oppholdskommunen. Hva som anses som institusjon eller bolig med heldøgnsomsorgstjenester avhenger av om boformen omfatter kost og losji, har døgnbemanning og tilbyr ulike former for behandling, pleie eller omsorg, se også rundskriv til sosialtjenesteloven R35-00 punkt 2.3.1. Dette kan være institusjoner for rusbehandling, sykehjem, boliger for barn og unge under 18 år, privat forpleining, helseinstitusjoner med spesialistfunksjoner, sykehus, psykiatriske institusjoner, barne- og ungdomshjem, senter for foreldre og barn, boform med heldøgns omsorgs- og pleietjenester og fengsler. Om institusjonen er offentlig eller privat, har ikke betydning. Skoler og internatskoler, krisesentre, fosterhjem og hybelhus faller utenfor. Se nærmere omtale i punkt 8.3.5.

Etter *tredje ledd første punktum* kan personer som kommunen mottar integreringstilskudd for, for eksempel personer som har fått vern med flyktningstatus eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, bare få bistand i den kommunen som mottar tilskuddet. *Annet punktum* åpner for at disse kan flytte til en annen kommune og få bistand der hvis flyttingen er avtalt mellom kommunene. Se nærmere omtale i punkt 8.3.6.

Til § 4

Begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» brukes i lovens § 1 og i § 6 første ledd.

Definisjonen bygger på de tilsvarende bestemmelsene i dagens sosialtjenestelov § 15 og dagens helse- og omsorgstjenestelov § 3-7.

Begrepet «boligmarkedet» omfatter både markedet for eide boliger og leiemarkedet.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Årsaken til at personene ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet kan være økonomiske, sosiale, helse- og omsorgsmessige eller mer sammensatt. Et kjennetegn ved disse personene, er at de ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.

At en person er vanskeligstilt på boligmarkedet, trenger ikke å bety at personen står uten bolig og er bostedsløs. Også den som står i fare for å miste boligen sin eller bor i en uegnet bolig eller et uegnet bomiljø, kan omfattes av definisjonen.

Det er behovet for bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig som er avgjørende for om man faller innenfor eller utenfor definisjonen. Også dersom problemene kan anses selvforskyldte, vil behovet for bistand medføre at en person kan vurderes å være vanskeligstilt på boligmarkedet.

Hvorvidt en person ikke selv klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet og derfor har behov for bistand, må alltid avgjøres konkret. I vurderingen av om en person er vanskeligstilt på boligmarkedet skal kommunen for eksempel ta hensyn til helse- og omsorgsmessige og sosiale behov, muligheter for privat- og familieliv, behovet for å beholde eller skaffe arbeid og den enkeltes muligheter for å delta i aktiviteter.

Den som på noe sikt kan opparbeide seg kapital til å kjøpe seg en egen bolig, vil ikke omfattes av definisjonen. Det er normalt heller ikke tilstrekkelig at man ikke har råd til å kjøpe en egen bolig, såfremt man på egen hånd kan leie en egnet bolig. Definisjonen omfatter ikke studenter eller unge i etableringsfasen som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig kapital til å komme seg inn i eiermarkedet, men må forvente å leie i en kortere eller lengre periode.

Det er i utgangspunktet ikke et krav at utfordringene har vart en viss tid. Dersom en person eksempelvis mister jobben og står i fare for å miste sin bolig dersom vedkommende ikke får bistand, vil vedkommende etter en konkret vurdering kunne anses som vanskeligstilt på boligmarkedet. Hvorvidt situasjonen har vart over tid vil likevel kunne være et moment i helhetsvurderingen av om personen er å anse som vanskeligstilt på boligmarkedet.

Når kommunen skal vurdere om noen er vanskeligstilt på boligmarkedet, vil det som regel være relevant å se hen til husstandens samlede situasjon.

Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 9.3.2 og 9.3.3.

Til § 5

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 10.

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

Første ledd første punktum presiserer at kommunen i sitt arbeid på det boligsosiale feltet skal sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. 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. Vanskeligstilte på boligmarkedet vil ofte ha flere utfordringer som ikke nødvendigvis er knyttet til bosituasjonen. Kommunene må ha et system for samarbeid og samordning slik at kommunen kan se utfordringene i sammenheng, og dermed ha et best mulig tilbud til den enkelte. Medvirkningsplikten som følger av sosialtjenesteloven § 15 innebærer en plikt for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen til å medvirke i dette arbeidet.

Første ledd annet punktum fremhever at kommunen også skal samarbeide med andre offentlige aktører for å bidra til å oppfylle sine plikter overfor personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet. For å få oversikt over boligbehovet, vil det for eksempel kunne være nødvendig å samarbeide med spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen for å kartlegge henholdsvis utskriving fra sykehus eller løslatelse fra fengsel. Husbanken er også en sentral samarbeidsaktør for kommunene. Selv om det ikke er et krav, vil interesseorganisasjoner og andre private aktører som er engasjert i boligsosialt arbeid, i mange tilfeller være egnede samarbeidsaktører for kommunen.

Se nærmere omtale i punkt 10.3.2.

Etter *annet ledd første punktum* skal kommunen ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er en utvidelse av kommunens ansvar i forhold til gjeldende rett. Forslaget bygger på tilsvarende bestemmelse i folkehelseloven § 5 som gjelder oversikt over helsetilstanden.

Med tilpassede boliger menes boliger med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelse, rus- og/eller psykiske lidelser eller av andre årsaker. Dette omfatter blant annet boliger som er særlig tilpasset personer som er avhengig av rullestol, eller boliger som på grunn av sin utforming, innredning og beliggenhet er særlig egnet for eldre eller personer med rus- og/eller psykiske lidelser. Boligen kan også være tilknyttet spesielle servicetilbud og tjenester.

Se nærmere omtale i punkt 10.3.3.

Annet ledd annet punktum knytter oversikten som skal utarbeides etter første punktum opp mot planarbeidet i kommunen. Etter plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunen utarbeide kommunal planstrategi minst én gang i hver valgperiode og vedta den senest ett år etter kommunestyrets konstituering. At behovet for ordinære og tilpassede boliger skal inngå som et grunnlag for kommunens planstrategi, innebærer at kommunen i arbeidet med planstrategien må vurdere i hvilken grad dagens planer ivaretar utfordringene knyttet til boligbehovet i den aktuelle kommunen.

I *annet ledd tredje punktum* er det presisert at den kommunale planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens boligsosiale arbeid knyttet til det aktuelle boligbehovet i kommunen. Dersom det boligsosiale arbeidet er ivaretatt i eksisterende kommuneplaner, og disse kommuneplanene skal videreføres, behøver ikke kommunen å drøfte de boligsosiale utfordringene i planstrategien. Det bør likevel fremgå at det er gjort en slik vurdering.

Det boligsosiale arbeidet skal i henhold til *annet ledd fjerde og femte punktum* behandles politisk som ledd i de alminnelige plan- og beslutningsprosessene. Bestemmelsen slår fast at kommunen skal fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen, og at disse målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i bestemmelsens annet ledd første punktum.

Mål og strategier innenfor det boligsosiale arbeidet kan for eksempel være virkemidler og tiltak for å sikre tilstrekkelig antall tilpassede og ordinære boliger, hvordan det skal sikres at disse plasseres i gode og egnede bomiljø, hvordan kommunen skal organisere seg for å sikre en best mulig helhetlig boligpolitikk, viktige prosedyrer, rapporteringer og evalueringer.

Det ligger også ansvar og viktige virkemidler i sektorer utenfor kommunens organisasjon. Identifisering av aktuelle og relevante samarbeidspartnere utenfor kommunen som kan bidra på det boligsosiale feltet, vil derfor også kunne være

relevant. Når boligsosialt arbeid inngår i planlegging etter plan- og bygningsloven, gjelder plan- og bygningsloven kapittel 5. Dette innebærer blant annet at planmyndigheten gjennom hele planarbeidet skal sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i lokalsamfunnet og dialog med organiserte og uorganiserte interesser.

Se nærmere omtale i de generelle merknadene i punkt 10.3.4.

Til § 6

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 11.

Paragrafen presiserer den individuelle delen (direkte bistand) av medvirkningsansvaret som i dag er fastsatt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, og for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen i sosialtjenesteloven § 15.

Første ledd presiserer at kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bestemmelsen pålegger ikke kommunene å ha spesifikke boligsosiale ordninger. Ei heller setter bestemmelsen noen begrensninger på kommunenes muligheter til å ha egne ordninger på det boligsosiale feltet. Det er likevel en forutsetning at kommunen har kompetanse og et tilbud som gjør kommunen i stand til å gi individuelt tilpasset bistand til dem som har krav på det. Grunnvilkåret for at kommunens plikt skal inntre, er at den som anmoder om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet som definert i § 4. At bistanden skal være individuelt tilpasset, innebærer at kommunen på en helhetlig måte skal vurdere den vanskeligstiltes økonomiske, sosiale og helse- og omsorgsmessige behov før den avgjør bistandsformen. Bestemmelsen gir uttrykk for en aktivitetsplikt for kommunen, men gir ikke enkeltpersoner rettskrav på at kommunen skaffer dem en bolig.

Kommunens handlefrihet til å bestemme innretning på bistanden i det enkelte tilfelle, er presisert i *annet ledd første punktum*. Det innebærer at det i utgangspunktet ligger til kommunens frie skjønn å bestemme hvilken bistand den vanskeligstilte skal få. Når *annet punktum* slår fast at bistanden skal tilpasses den enkeltes behov, så må dette ses i sammenheng med bestemmelsen om brukermedvirkning i § 7 tredje ledd.

Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 11.3.2 og 11.3.3.

Tredje ledd gir flere eksempler på hva slags bistand kommunen kan gi for å oppfylle sin forpliktelse. Bestemmelsen inneholder to kategorier av bistand; råd og veiledning på den ene siden og mer praktisk bistand på den andre siden. Råd og veiledning kan omfatte personlig økonomi, for eksempel for å rydde i gjeld og avklare fremtidig inntekt. Kommunen kan eksempelvis, i samarbeid med den vanskeligstilte, sette opp en plan for hvordan han eller hun kan bruke tiden som leietaker for å forberede seg på å kjøpe bolig. Råd og veiledning kan også ha til formål å sette den vanskeligstilte i stand til å mestre praktiske ferdigheter knyttet til det å bo i egen bolig («bomestring»). Kommunen kan for eksempel veilede om hvordan holde boligen ren og håndtere søppel. Råd og veiledning kan videre være om statlige og kommunale tjenestetilbud eller økonomiske ordninger som bostøtte, tilskudd til etablering i egen bolig, tilskudd til tilpasning av eksisterende bolig eller startlån. Kommunens tilbud kan også omfatte egne ordninger, som for eksempel kommunal bostøtte eller andre boligsosiale tiltak. Slik rådgivning og veiledning vil etter forholdene også kunne være en tjeneste etter sosialtjenesteloven § 17. Kommunen kan også veilede om andre forhold av betydning for bosituasjonen som kan gjøre den vanskeligstilte i stand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Kommunen kan også oppfylle sin plikt ved å bistå mer praktisk, for eksempel ved å hjelpe med å fylle ut søknader til aktuelle støtte-, låne,- eller tilskuddsordninger eller til å søke lån i ordinære finansinstitusjoner. Bistanden kan også omfatte hjelp til å finne frem til, og søke, andre offentlige ordninger som kan hjelpe med bosituasjonen. Et annet eksempel på praktisk bistand kan være individuell booppfølging som bidrar til å bedre beboernes mulighet til å mestre tilværelsen i egen bolig. Kommunen kan også gi bistand i forbindelse med konkrete kjøps- eller leieprosesser, for eksempel ved å bistå med å søke etter aktuelle boliger eller være med på visning. Et siste eksempel er å bistå praktisk for å forebygge at noen blir kastet ut av sin bolig. Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 11.3.4.

I *fjerde ledd* er det presisert at kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand også omfatter bistand til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelser eller av andre årsaker. Bestemmelsen viderefører dagens § 3-7 i helse- og omsorgstjenesteloven. Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 11.3.5.

Til § 7

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 12 og 13.

Forvaltningsloven gjelder for kommunens saksbehandling. Det omfatter blant annet bestemmelsene om saksbehandlingstid, saksforberedelse, utrednings- og informasjonsplikt og begrunnelse av enkeltvedtak.

Det følger av *første ledd første punktum* at kommunen skal ta stilling til om den som ber om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet som definert i § 4. Første punktum må ses i sammenheng med at vilkåret for å få rett til individuelt tilpasset bistand etter § 6 er at man er vanskeligstilt på boligmarkedet. Bestemmelsen stiller ikke formelle krav til hvordan en anmodning om bistand skal fremsettes, jf. formuleringen «søknad eller på annen måte». En anmodning om bistand kan følgelig være skriftlig eller muntlig. I *annet punktum* er det presisert at en avgjørelse om å gi eller avslå bistand er et enkeltvedtak, jf. også forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Hvis kommunen kommer til at den som ber om bistand er vanskeligstilt på boligmarkedet, følger det av *annet ledd* at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket. Formålet med kravet er å sikre god saksbehandling, og at brukeren får god informasjon om hvilken hjelp kommunen vil gi. Kommunen kan for eksempel opplyse om den vanskeligstilte skal få veiledning og praktisk bistand med formål om å inngå leieavtale på det private markedet, eller om han eller hun skal få praktisk oppfølging for å unngå å bli kastet ut av sin bolig. Se nærmere omtale i punkt 12.3.2.

Det følger av *tredje ledd* at kommunen så langt som mulig skal samarbeide med den som skal motta bistanden, og ta hensyn til dennes ønsker («brukermedvirkningsprinsippet»). Kommunen må ta hensyn til hele husstandens (familiens) behov, herunder ta hensyn til barnets beste (se punkt 12.3.5). I begrunnelsen for vedtaket bør det fremgå hvordan den vanskeligstiltes ønsker er vektlagt. Kommunen bør videre vise at den har spurt om den vanskeligstilte ønsker en bestemt form for bistand, eller et bestemt resultat, og hvordan den har vektlagt eventuelle ønsker opp mot de øvrige hensynene. Manglende brukermedvirkning er en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet, jf. forvaltningsloven § 41. Prinsippet om brukermedvirkning gjelder også når kommunen innhenter nødvendige opplysninger i saken, jf. § 9 første ledd. Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 12.3.3.

At parten har rett til å klage på et enkeltvedtak, følger av forvaltningsloven § 28. Det følger av *fjerde ledd* at statsforvalteren er klageinstans. Statsforvalterens prøvingskompetanse reguleres av forvaltningsloven § 34 annet ledd. Det innebærer at statsforvalteren kan prøve kommunens vurdering av om den som har bedt kommunen om bistand er «vanskeligstilt på boligmarkedet». Dette er et «rettsanvendelsesskjønn». Statsforvalteren har videre full adgang til prøve om de faktiske forholdene kommunen har lagt til grunn for sin vurdering er riktige. Statsforvalteren kan også prøve de skjønnsmessige valgene kommunen har gjort mellom lovlige alternativer. Et eksempel på det siste er hvilken type bistand kommunen har vedtatt å innvilge (opplysning, råd, veiledning, praktisk bistand mv.). Ved prøving av kommunens skjønnsutøvelse, skal statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Det følger av forvaltningsloven § 34 annet ledd fjerde punktum at det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret. Endelig kan statsforvalteren fullt ut prøve kommunens saksbehandling. Dette gjelder både om kommunen har behandlet en anmodning om bistand i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler, og om kommunen har fulgt de særlige saksbehandlingsreglene i den nye loven. Det siste innebærer prøving av om hovedinnholdet i bistanden er angitt i vedtaket, og om kommunen underveis har samarbeidet med brukeren, jf. § 7 annet og tredje ledd. Se nærmere omtale i punkt 13.3.3 og 13.3.4.

Til § 8

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 15.

Kommunens behandling av personopplysninger har grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Etter bokstav e er behandling av personopplysninger lovlig når behandlingen er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Etter artikkel 6 nr. 3 krever behandling av personopplysninger med grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav e et supplerende rettsgrunnlag i EU-retten eller nasjonal rett. Bestemmelsen her, sammen med oppgavene kommunen får etter lovforslaget, representerer et slikt supplerende rettsgrunnlag.

«Personopplysninger» er ifølge personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person. Med «behandling» menes enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten den er automatisert eller ikke, jf. forordningens artikkel 4 nr. 2. Typiske eksempler på behandling er innsamling, registrering, lag-

ring, tilpasning, endring, gjenfinning, bruk, utlevering, sammenstilling eller samkjøring og sletting. Se nærmere omtale i punkt 15.1.

Første ledd gir kommunen og statsforvalteren hjemmel til å behandle personsopplysinger som er nødvendige for å utføre oppgaver etter loven. Hjemmelen omfatter særlige kategorier personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser etter artikkel 10. Opplysninger kommunen og statsforvalteren trenger for å vurdere om personen er vanskeligstilt på boligmarkedet etter § 6, jf. § 4, og innretningen på bistanden, vil være nødvendige i bestemmelsens forstand. Det samme vil opplysninger kommunen trenger for å ha oversikt over boligbehovet og for å oppfylle sine oppgaver knyttet til planlegging etter § 5. Eksempler på opplysninger som kan være nødvendige for kommunen å behandle er videre opplysninger om inntekt, formue, gjeld, offentlige ytelser, oppholdsrett, bosted, ektefelle, barn, forsørgeransvar, helse- og omsorgsmessige forhold, arbeidsforhold, utdanning og eventuell verge. Bistanden kommunen er ansvarlig for å gi, krever primært behandling av personopplysninger om den som mottar hjelpen, men i noen tilfeller også om dennes husstandsmedlemmer.

Annet ledd presiserer at innsamlede opplysninger kan brukes til utarbeidelse av statistikk og analyser. Kommunens og statsforvalternes bruk av personopplysninger til statistikk og til analyse anses som et forenlig formål hos den behandlingsansvarlige, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. For å sikre at personvernforordningens krav om nødvendige garantier oppfylles, kan opplysninger kun benyttes dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonymiserte opplysninger. Ved behandlingen må kommunen innføre tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes. Kommunen må som hovedregel aggregere data og jobbe med analyser der data presenteres på gruppenivå.

Mens loven fastsetter de ytre rammene for hjemmelen, hjemler *tredje ledd* forskriftsregulering om den nærmere behandlingen. Bestemmelsen gir eksempler på hva en slik forskrift kan regulere.

Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 15.4.

Til § 9

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 16 og 17.

Paragrafen lovfester brukermedvirkningsprinsippet ved innhenting av opplysninger. Videre inneholder den både en generell hjemmel for kommunen til å innhente opplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven, og to spesifikke hjemler for å innhente taushetsbelagte opplysninger fra henholdsvis Folkeregisteret og skattemyndighetene.

Første ledd pålegger kommunen så langt som mulig å samarbeide med den eller de som ber om bistand for å få saken opplyst. Før kommunen eventuelt innhenter opplysninger med hjemmel i annet ledd, skal den som ber om bistand få mulighet til selv å legge frem de opplysningene kommunen trenger. Bestemmelsen bygger på sosialtjenesteloven § 43 første ledd.

Annet ledd første punktum gir kommunen en generell hjemmel til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer. Motsatt innebærer første punktum en opplysningsplikt for offentlige organer. Innhentingshjemmelen er begrenset til opplysninger som er nødvendige for å utføre oppgaver etter loven. Opplysninger som trengs for å vurdere om personen er vanskeligstilt på boligmarkedet etter lovforslagets § 6, jf. § 4, og innretningen på bistanden, vil være nødvendige i bestemmelsens forstand. Eksempler på opplysninger som kan være nødvendige for kommunen, er opplysninger om inntekt, formue, gjeld, offentlige ytelser, oppholdsrett, bosted, ektefelle, barn, forsørgeransvar, helse- og omsorgsmessige forhold, arbeidsforhold, utdanning og eventuell verge. *Annet punktum* representerer en viktig begrensning i retten til å kreve opplysninger etter første punktum. Dersom opplysningene kommunen ønsker utlevert er underlagt taushetsplikt, skal spørsmålet om opplysningene likevel kan utleveres avgjøres etter de taushetspliktbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet.

Tredje ledd gir kommunen en tilsvarende rett som etter annet ledd til å kreve opplysninger fra organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Det kan for eksempel være private rusinstitusjoner og omsorgsboliger eller aktivitetshus. Når private og organisasjoner utfører oppgaver «for» kommunen, innebærer det at det må foreligge en avtale mellom kommunen og den aktuelle aktøren.

Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 16.4.

Fjerde ledd inneholder hjemler for kommunen til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. *Første punktum* oppfyller lovkravet i folkeregister-

loven § 10-2. Eksempler på taushetsbelagte opplysninger som kan være nødvendige for kommunens oppgaveløsning, er opplysninger om foreldreansvar, barn og ektefelle. *Annet punktum* må ses i sammenheng med skatteforvaltningslovens regler om skattemyndighetenes taushetsplikt, herunder hovedregelen om at taushetsplikt ikke er til hinder for at skattemyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige myndigheter, dersom dette er «nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov», jf. skatteforvaltningsloven § 3-3 og skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1. Lovforslagets § 9, jf. § 6, forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at skattemyndighetene gir opplysninger til kommunen. Opplysningene kan derfor utleveres med hjemmel i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav h. I noen tilfeller trenger kommunen opplysningene i forbindelse med tilskudd eller andre eventuelle bidrag av offentlige midler til den vanskeligstilte. I disse tilfellene vil utleveringsadgangen også følge av skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav a.

Eksempler på taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige for at kommunen (mottakerorganet) kan utføre oppgaver etter loven, er opplysninger om inntekt, formue og skatteberegning. Dersom det ikke er tilrettelagt for digital deling av informasjon, kan opplysninger deles på annen egnet måte.

Bestemmelsen fastsetter de ytre rammene for innhentingshjemlene, mens *femte ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrift blant annet om hvilke opplysninger kommunen kan innhente, fra hvilke organer, og hvilke opplysninger kommunen kan innhente fra skattemyndighetene.

Se nærmere omtale i de generelle merknadene punkt 17.4.

Til § 10

Det foreslås at kravene til planstrategi og kommuneplan etter § 5 annet ledd skal være oppfylt senest fire år etter at loven trer i kraft. Overgangsbestemmelsen skal gi kommunene tid til å oppdatere planstrategien og kommuneplanen i forbindelse med rulleringen av disse, jf. plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd, jf. § 10-1.

Til § 11

Det følger av bestemmelsen at Kongen skal fastsette når loven skal tre i kraft. Kommunene må få en viss tid til å forberede seg på de oppgavene loven pålegger dem å utføre.

Til § 12

[Til nr. 1 Endringer i sosialtjenesteloven]

Det foreslås å endre sosialtjenesteloven § 15 for å tilpasse paragrafen til den nye loven.

Første punktum slår fast at det er kommunen *som sådan* som har ansvaret for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet, og at dette ansvaret reguleres i lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. *Annet punktum* viderefører gjeldende rett om at kommunen *i arbeids- og velferdsforvaltningen* skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Forslaget er nærmere omtalt i de generelle merknadene punkt 18.1.

[Til nr. 2 Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven]

Det foreslås å oppheve helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, da bestemmelsen videreføres i ny lov. Forslaget er nærmere omtalt i de generelle merknadene punkt 18.2.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

§ 1 *Lovens formål*

Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

§ 2 *Virkeområde*

Loven gjelder for alle som oppholder seg i riket, med unntak av

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 tilknytning til riket, med mindre annet følger av en folkerettslig avtale.

§ 3 *Ansvarlig kommune*

Kommunens ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand etter § 6 gjelder alle som oppholder seg i kommunen.

For den som oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester, skal individuelt tilpasset bistand likevel gis av den kommunen som var oppholdskommune forut for inntaket.

En person som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til bistand i denne kommunen. Hvis en person som nevnt i første punktum flytter til en annen kommune, har vedkommende rett til bistand der, dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene.

§ 4 *Vanskeligstilte på boligmarkedet*

Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes i denne loven personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig.

§ 5 *Ansvar for organisering og planlegging*

Kommunen skal i sitt arbeid på det boligsosiale feltet sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. For øvrig skal kommunen samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1. En drøfting av kommunens boligsosiale arbeid bør inngå i strategien. 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.

§ 6 *Plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet*

Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Bistandens art og omfang skal tilpasses den enkeltes behov.

Bistanden kan blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse.

Plikten til å gi individuelt tilpasset bistand omfatter også bistand til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelser eller av andre årsaker.

§ 7 *Saksbehandling og klage*

Når noen ved søknad eller på annen måte ber om bistand fra kommunen, skal kommunen ta stilling til om personen er vanskeligstilt på boligmarkedet. En avgjørelse om å gi eller avslå bistand, er et enkeltvedtak.

Hvis kommunen fatter vedtak om individuelt tilpasset bistand etter § 6, skal hovedinnholdet i bistanden angis i vedtaket.

Kommunen skal så langt som mulig samarbeide med den som skal motta bistanden, og ta hensyn til dennes ønsker.

Ved klage over enkeltvedtak er statsforvalteren klageinstans.

§ 8 *Behandling av personopplysninger*

Kommunen og statsforvalteren kan behandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her.

Innsamlede opplysninger kan, når det er nødvendig, benyttes i forbindelse med utarbeidelse av statistikk og analyser, men kun dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonymiserte opplysninger.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvem det kan behandles personopplysninger om, hvilke personopplysninger som kan behandles, adgangen til viderebehandling, utlevering og tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling.

§ 9 *Innhenting av opplysninger. Tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene*

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med den som ber om bistand eller slik at han eller hun har kjennskap til innhentingen.

Når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her, kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Dersom de etterspurte opplysningene er underlagt taushetsplikt, skal spørsmålet om de kan gis uten hinder av taushetsplikten, avgjøres etter de taushetspliktbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet.

Likt med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune.

Kommunen kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendige for å utføre oppgaver etter loven her. Det samme gjelder opplysninger fra skattemyndighetene som er nødvendige for å utføre oppgaver etter loven her.

Departementet kan gi forskrift, blant annet om hvilke opplysninger kommunen kan innhente, hvilke organer opplysninger kan innhentes fra, og hvilke opplysninger som kan innhentes fra skattemyndighetene etter fjerde ledd annet punktum.

§ 10 *Overgangsbestemmelse*

Kravene til planstrategi og kommuneplan etter § 5 annet ledd skal være oppfylt senest fire år etter at loven trer i kraft.

§ 11 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

§ 12 *Endring i andre lover*

Med virkning fra loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 15 lyde:

§ 15 *Boliger til vanskeligstilte*

Kommunen skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet etter reglene i lov [dato nr. xx] om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid.

2. I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. oppheves:

§ 3-7.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2022