

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2020/59687-2

Arkivkode: 008

Dato: 15.03.2021

## Ny boligsosial lov - høringsvar fra Bufdir

### 1. Innledning

Bufdir stiller seg positivt til forslag til ny boligsosial lov. Bufdir er enig i departementets vurdering om at et tydeligere regelverk på det boligsosiale feltet kan bidra til at flere vanskeligstilte får hjelp til å skaffe seg en egnet bolig. Bufdir er også enig i at utsatte grupper bør få tilstrekkelig bistand til å finne egnede boliger uavhengig av hvor man bor i landet. Bufdir støtter formålet med en egen boligsosial lov som et viktig virkemiddel for å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får nødvendig hjelp til å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

En egnet bolig og ett trygt nærmiljø er en forutsetning for en god oppvekst. Barn og unge bør sikres et stabilt liv og en stabil skolesituasjon, og beskyttes mot mange flyttinger og skolebytter.

En boligsosial lov er også viktig i et likestillingsperspektiv. Mange med nedsatt funksjonsevne er avhengig av boliger som oppfyller kriteriet for universell utforming, men har utfordringer med å finne eller skaffe seg en slik bolig på egen hånd. For disse er god boligsosial bistand avgjørende for et selvstendig, verdig liv. Diskriminering på boligmarkedet, og særlig på leiemarkedet, av personer med innvandrerbakgrunn tilsier også at det er behov for en lov på det boligsosiale feltet.

Bufdir vil også løfte frem voldsutsatte som en gruppe som kan være særlig utsatt på boligmarkedet. Ny lov vil legge en viktig føring for kommunenes boligsosiale arbeid også for voldsutsatte som har midlertidig opphold på krisesenter, og for arbeidet med reetablering etter oppholdet.

### 2. Gjeldene konvensjoner og lover

I høringsnotatet kapittel 3.1.2.4 skriver departementet at Barnekonvensjonen «regulerer ikke uttrykkelig boligspørsmål», men viser til artikkel 3 om at barns beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Bufdir gjør oppmerksom på at Norge er forpliktet til å sørge for materiell hjelp og støttetiltak som f.eks. bolig etter Barnekonvensjonens artikkel 27 nr. 3:

*I samsvar med nasjonale forhold og innenfor rammen av sine midler, skal partene treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldre og andre som har ansvaret for barnet til å virkeliggjøre denne rettighet, og de skal ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig.*

De som har foreldreansvar for barnet har gjennom sitt forsørgeransvar plikt til å sørge for at barnet har et sted å bo, jf. barnelova § 30 annet ledd, og foreldrene har plikt til å dekke kostnadene for bolig, jf. barnelova § 66.

Videre vises det i høringsnotatet kapittel 3.1.2.3 til FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Høringsnotatet konstaterer kort at konvensjonen ikke er inkorporert, og at reglene derfor ikke kan håndheves for domstolene.

Bufdir vil understreke at konvensjonen er gjennomført i norsk rett gjennom en blanding av aktiv og passiv transformasjon jf. Meld. St. 39 (2015-2016) pkt. 8.2. Enkelte elementer av konvensjonen ble gjennomført ved diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og endringer i vergemålsloven. For andre deler ble det konstatert at norsk rett allerede var i samsvar med konvensjonen.

Presumpsjonsprinsippet tilsier at norske rettsregler på boligområdet så vidt mulig skal tolkes slik at de ikke kommer i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser, CRPD.

Staten er folkerettslig forpliktet til å følge konvensjoner som Norge har ratifisert. Selv om CRPD ikke er inkorporert i norsk rett, må lover og regler utformes i samsvar med konvensjonen.

Prop. 106 S (2011–2012) Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne omtaler i art. 19 retten til å velge bolig i pkt. 4.2.7. Proposisjonen understreker at alle norske borgere har rett til selv å velge bosted, og at kommunen skal strekke seg langt for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester der den enkelte ønsker å bo. Kommunen skal i tillegg treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne anvende seg av retten til å velge bosted fullt ut.

### **3. Vanskeligstilte på boligmarkedet**

Lovforslaget legger opp til følgende definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet; *personer som av økonomiske, sosiale, eller helse- og omsorgsmessige årsaker ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde egnede bolig.* I høringsnotat vises det til at det er anslått at 179 000 var vanskeligstilt på boligmarkedet i 2019. Bufdir ser at kommunene vil kunne få utfordringer knyttet til hvem som har rett, og hvem som ikke har rett, til å få bistand til å finne en bolig. Utfordringene kan illustreres som følger. En barnefamilie med vedvarende lav inntekt (definert som 60 % av median inntekt) i X kommune trenger bolig, tjenesten blir gitt. I en kommune Y er det en annen barnefamilie som lever rett over grensen for hva som defineres som vedvarende lav inntekt, og de bor i en kommune der boligmarkedet er vanskelig. Skal denne familien ikke ha rett til bistand?

En voldsutsatt bør ikke flytte tilbake til voldsutøver, men til en annen del av kommunen der boligmarkedet er vanskeligere/ dyrere. Vil voldsutsatte på krisesentre med lav inntekt, men over definisjonen av vedvarende lavinntekt ha rett til hjelp? Hva med grupper som har utfordringer på et leiemarked, ikke fordi de ikke har betalingskapasitet, men fordi de tilhører en gruppe der vi vet det er utfordringer ift rasisme og andre fordommer?

Det vil oppstå et behov i kommunene for å lage retningslinjer for hvem som faller inn under begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet», og det er mange slike definisjoner. Monkerud med flere (NIBR 2018)

viser til ni ulike definisjoner av hva det vil si å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Ut fra disse definisjonene ble antall vanskeligstilte på mellom 17 500 og 260 000 hushold.

### **3.1 Nærmere om utsatte grupper**

Bufdir ønsker å peke på noen utsatte grupper som må ivaretas når man skal vurdere hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

#### **3.1.1. Barnevern**

Barn har etter barnekonvensjonens artikkel 27 rett til en levestandard og levevilkår som er nødvendig for barnets utvikling. Foreldre har ansvar for å forsørge barna sine, og de skal blant annet sørge for bolig. Barnefamilier som er i kontakt med barneverntjenesten kan stå i en ekstra sårbar situasjon som vil være relevant å ha med i vurderingen av hvorvidt foreldrene er vanskeligstilt på boligmarkedet.

For ungdommer som mottar ettervern etter barnevernloven § 1-3 vil bolig være et sentralt moment for å lykkes med en god overgang til voksenlivet. Det er ikke gitt at disse ungdommene har det samme nettverket eller de samme økonomiske mulighetene for å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Disse ungdommenes helhetssituasjon vil være relevant å ha med i vurderingen av hvorvidt de er vanskeligstilt på boligmarkedet.

Bufdir mener at det er sentralt å opprette eller vedlikeholde et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten for å sikre relevant informasjon inn i vurderingene som skal gjøres.

#### **3.1.2. Innvandrere og flyktninger**

Innvandrere og flyktninger eier i mindre grad sine boliger, 53 prosent av innvandrere versus 78 prosent i hele befolkningen<sup>1</sup>. Innvandrere er derfor i større grad avhengig av et godt leiemarked og stabile leieforhold. Barn med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av barn i lavinntektshusholdningene, i dag har over halvparten av barna i familier med lav inntekt i Norge innvandrerbakgrunn. Vi vet lite om diskriminering og rasisme på leiemarkedet. I regjeringens strategi *Alle trenger et trygt hjem* (2020-2024) og *i Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion* (2020-2023) løftes det frem at det er et behov for å undersøke omfanget av, og mulige tiltak for å motvirke diskriminering.

I høringsnotatet blir det vist til at lovforslaget kan bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering, og vil etter departementets vurdering være et tiltak etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24, jf. § 6. Bufdir er enig i denne vurderingen, men savner at departementet i større grad gjør rede for hvilke likestillingseffekter lovforslaget har.

#### **3.1.3. Personer med nedsatt funksjonsevne**

Krevende boforhold og utfordringer med å komme inn på boligmarkedet er også en utfordring blant personer med nedsatt funksjonsevne. SSBs levekårsundersøkelse (2018) viser at rundt seks av ti med nedsatt funksjonsevne har hindringer for å komme inn i boligen, og at kun halvparten av alle husholdninger hvor minst en person har nedsatt funksjonsevne har alle sentrale funksjoner på inngangsplanet. En undersøkelse av levekår hos personer med nedsatt funksjonsevne (2020) viser videre at omtrent 1 av 5 leier sin bolig. Av de som mottar uføretrygd er det 1 av 4 som er leietakere.

---

<sup>1</sup> SSB Rapport 2017/13 Levekår blant innvandrere i Norge 2016

Dette medfører ofte store kostnader for den enkelte. Mange med funksjonsnedsettelse står i tillegg utenfor arbeidslivet og har vedvarende lav inntekt, uten at de oppfyller kriteriet for sosialhjelp. Et godt boligsosialt arbeid, uavhengig av bostedskommune, vil innebære at flere med funksjonsnedsettelse får leve verdige, selvstendige liv. Dette innebærer også at retten til selvbestemmelse blir oppfylt. CRPD artikkel 19 A stadfester at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne velge hvor de vil bo, og hvem de skal bo sammen med. NOU 2016:17 viser imidlertid at eksempelvis utviklingshemmede ofte har få eller ingen muligheter til å velge hvor og med hvem de vil bo sammen med. Bufdir vil understreke at en ny boligsosial lov ikke bare må ivareta den enkeltes behov for en god bolig, men også den enkeltes rett til selvbestemmelse av boligforhold.

Kommunens plikt til å tilby plass ved sykehjem eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester dekker i liten grad behovet til mange personer med nedsatt funksjonsevne. Det har i mange år vært et mål at ingen under 50 år skal ha langtidsopphold ved sykehjem mot sin vilje. Likevel er det avdekket at dette har forekommet flere ganger de siste årene, og at planlagt utflytting ofte har tatt lang tid.

Mange kommuner har en generell formulering om universell utforming i kommuneplanens samfunnsdel, men det er uklart om dette bidrar til at kommunene øker antall boliger som er universelt utformet. Dette gjelder særlig boligens uteområder. Det er også mangel på boliger med alle hovedfunksjonene på samme plan. Det er derfor positivt at lovforslaget i § 4 og § 5i ansvarliggjør kommunene gjennom regler om kommunenes organisatoriske ansvar og om det individrettede boligsosiale arbeidet.

#### **3.1.4. Voldsutsatte som benytter seg av krisesentrenes botilbud**

Beboere på kommunenes krisesentre er ofte uten arbeidsinntekt og har svake sosiale nettverk<sup>2</sup>. Ifølge Bufdirs krisesenterstatistikk for 2019 ([www.Bufdir.no](http://www.Bufdir.no)) har en stor andel av beboerne ved krisesentrene nedsatt funksjonsevne (30 prosent), og et flertall har innvandrerbakgrunn (63 prosent). Litt over halvparten av beboerne hadde med seg barn til krisesenteret, og flertallet av barn var fem år eller yngre.

En stor andel av beboerne på krisesentrene vil derfor kunne være vanskeligstilte på boligmarkedet, og ha behov for bistand fra kommunen til å skaffe seg en egnet bolig etter opphold på krisesenter. God bistand fra kommunene kan forhindre at voldsutsatte flytter tilbake til voldsutøver. I 2019 flyttet 16 % tilbake til voldsutøver etter endt krisesenteropphold, det utgjør om lag 360 personer.

Ved enkelte krisesentre bor kvinner på senteret utover tiden de har behov for på grunn av mangel på bolig. For krisesentrene kan det også være et problem at brukere får lange opphold, da det går ut over kapasiteten til å gi nye brukere et botilbud.

Å legge til rette for gode og permanente løsninger mht. bolig kan være et viktig tiltak for å hindre at oppholdet på krisesenter varer for lenge. I Bufdirs fagveileder for kommunenes krisesentertilbud anbefales det at voldsutsatte får hjelp til å skaffe seg en permanent bolig etter opphold på krisesenter, og ikke en ny, midlertidig løsning. Dette vil bidra til stabilitet, noe som er særlig viktig for barna i familien. For at en bolig skal være regnet som egnet, bør det tas hensyn til at barnefamilier trenger bolig av en viss størrelse, et godt bomiljø, uteareal mv.

#### **3.1.5. Barnefamilier med vedvarende lav inntekt**

Antall barn som bor i familier med lav inntekt, leid bolig og bor trangt har økt de siste årene, fra om lag

---

<sup>2</sup> Jonassen, W. m.fl. (2010). *Et hjem for oss, et hjem for deg. En kartlegging om endringer i brukersammensetningen og bruk av krisesentrene*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

28 500 i 2015 til om lag 35 500 i 2018. Mens 78 prosent av husholdningene bor i eid boliger er andelen blant enslige forsørgere 49,2 prosent. Blant barnefamilier er det størst reduksjon i boligeierskap blant husholdninger med mange barn. Mellom 2015 og 2019 falt eierandelen med 2,5 prosentpoeng blant husholdninger med 3 eller flere barn. Dette er en trend som i særlig grad rammer de svakest stilte barnefamiliene på boligmarkedet. Dette er barnefamilier som ofte er i behov av supplerende sosialstønad og bostøtte.

Det er ikke bare selve boligen som er viktig for å trygge en god oppvekst, det er også nærmiljøet. Forskning viser at nabolaget kan ha både positive og negative effekter for barn og unges utvikling<sup>3</sup>. En oppvekst i lokalområder preget av sosiale problemer, dårlige levekår, lav utdanning og inntekt kan få en negativ effekt for barn og unges sosiale mobilitet. Vi ser at det i dag er noen storbyområder som har store konsentrasjoner av levekårsutfordringer. Kommuner som skal bistå lavinntektsfamilier å finne egnet bolig må derfor ikke bare se på boligen, men også vurdere hvordan nærmiljøet vil påvirke oppveksten til barn og unge.

#### **4. Lovforslaget om boligsosial lov**

Bufdir har følgende kommentarer til forslaget til lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

##### **§ 1 Lovens formål**

Bufdir er enig i departementets vurdering at et tydeligere regelverk på det boligsosiale feltet kan bidra til at flere vanskeligstilte får hjelp til å skaffe seg en egnet bolig. Når det gjelder begrepet «tilfredsstillende størrelse og standard», mener vi at det vil oppstå et behov for å se nærmere på hva som skal ligge i dette begrepet.

##### **§ 2 Virkeområde**

Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå bistand med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig.

##### **§ 3 Definisjoner**

Viser til diskusjonen om utsatte grupper overfor.

##### **§ 4 Kommunenes organisatoriske ansvar**

Loven er tydelig på at det er nødvendig med samarbeid på tvers av sektorer og samordning av kommunenes tjenester på det boligsosiale feltet, dette er svært positivt.

Barnekonvensjonens artikkel 3 (barns 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.

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

Viser til diskusjonen om utsatte grupper overfor.

##### **§ 6 Saksbehandling**

For å styrke det boligsosiale arbeidet og de sårbare gruppenes situasjon, støtter Bufdir at kommunen skal fatte *enkeltvedtak* når den avgjør om en person som søker/ber om bistand, oppfyller vilkårene for å få

---

<sup>3</sup> Andersen og Brattbakk 2017.

individuell bistand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Også avslag på anmodning om individuell bistand, er et enkeltvedtak. Bufdir støtter samtidig å lovfeste at hovedinnholdet i bistanden skal angis i vedtaket når kommunen fatter vedtak om bistand.

## **§ 7 Klage**

Bufdir støtter at enkeltvedtak kan påklages statsforvalteren.

## **§ 8 Tilsyn**

Bufdir er også enig i forslaget om at oppfølging av loven bør underlegges statlig tilsyn. Bufdir vurderer 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. Fordi det nå er opp til kommunene selv å bestemme hvor mye midler de skal sette av til tilskudd til etablering i egen bolig og til tilpasning av egen bolig, er det særlig viktig at det gjennomføres tilsyn for å sikre at kommunene har et tilstrekkelig godt tilbud.

Statsforvalter har ansvar for tilsyn etter krisesenterloven, inkludert § 4. En skjerping av bestemmelsen om medvirkning fra kommunen i reetableringsfasen, vil kunne bidra til større oppmerksomhet rundt denne problematikken i kommunene.

## **§ 9 Ikrafttredelse**

Ingen kommentar.

## **§ 10 Endring i andre lover**

Det anbefales 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).

Ifølge krisesenterloven skal kommunene sørge for å ivareta barns rettigheter etter ulike lovverk mens de er på krisesenter. Dette vil også omfatte barns rett til bolig, etter Barnekonvensjonen artikkel 27. Ny boligsosial lov skal sikre en mer likeverdig tjenesteyting i kommunene ved å klargjøre kommunenes medvirkningsansvar, og plikt til å ta boligsosiale hensyn i sin planlegging. 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.<sup>4</sup> 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.

Bustøttelova §§ 14 og 15 som trådte i kraft i 2020 bidrar også til å synliggjøre tilskudd som viktige virkemidler i det boligsosiale arbeidet.

## **5. Avsluttende kommentarer**

Bufdir støtter formålet med en egen boligsosial lov som et viktig virkemiddel for å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får nødvendig hjelp til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Vi vet at mange kommuner i dag har et godt boligsosialt arbeid. Vi anser at forslaget til ny boligsosial lov er et minimum av hva som

---

<sup>4</sup> Bliksvær, T. m.fl. (2019). Kommunenes krisesentertilbud – En kunnskapsoversikt. NF rapport nr. 13/2019

skal være oppfylt, og at positive endringer på det boligsosiale feltet vil komme i kommuner som i dag ikke oppfyller kravene som ligger i dette lovforslaget. Bufdir håper at de kommunene som i dag har et godt boligsosialt arbeid ikke vil tilpasse arbeidet til minimumskravene i denne loven.

Bufdir er enig i at når Husbankens rolle er nedtonet og midler overført fra Husbanken til kommunene, samtidig som det er store forskjeller i kommunenes praksis og prioritering av det boligsosiale arbeid, så styrker dette behovet for lovfesting og tilsyn.

Bufdir har vurdert om det er utfordringer knyttet til at utsatte barnefamilier ikke får rettskrav på en bolig, men at loven kun skal gjelde kommunenes medvirkningsansvar. Vi ser ingen åpenbare utfordringer i at utsatte barnefamilier ikke får rettskrav på bolig. Men vi mener at barn har rett til en levestandard som er nødvendig for barnets utvikling, og at det vil være et sentralt moment i vurderingen av hvorvidt familien er vanskeligstilt. Vi synes det er positivt at kommunen plikter å gi individuelt tilpasset bistand til de som er vanskeligstilt, og at det er foreslått en lovhjemmel for statlig tilsyn med kommunenes boligsosiale arbeid.

Med hilsen

Wenche Mobråten (e.f)  
divisjonsdirektør

Guro Margit Horsberg Birkeland  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.*

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no)