

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
21/00265-1

Saksbehandler:
Sanne Hofman

Dato:
3. mars 2021

Barneombudets høringsvar på forslag til lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Barneombudet viser til høringen om forslag til en ny lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Barneombudet er positiv til forslaget. 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 oppvekstvilkår for barn og unge og styrke deres rettigheter også på andre områder.

Barneombudets hovedanbefalinger:

- Vi mener at staten har en plikt og et ansvar til å tilpasse lovgivningen på det boligsosiale feltet for å oppfylle barns rettigheter.
- Vi støtter departementets vurdering om at pålegg i lov er riktig virkemiddel for å sikre at kommunene oppfyller sine plikter på det boligsosiale feltet.
- Vi støtter forslaget om å innføre en tilsynshjemmel hos statsforvalteren for å sikre etterlevelse av loven.
- Vi anbefaler at hensynet til barnets beste og barnets medvirkning tydeliggjøres i både loven og saksbehandlingsreglene.

Innledning

Utredninger, forskning og en rekke andre studier viser at en stabil bosituasjon, gode boforhold og et godt nabolag kan ha stor betydning for å sikre gode oppvekstmuligheter for barn og unge. Gode og trygge boforhold er også viktig for å kunne realisere effekter for barn på andre velferdsområder som helse, skole og fritid.ⁱ Også barn selv er opptatt av trygge boliger i et trygt område.ⁱⁱ

Boforhold og nabolag påvirker barn både i barndommen og som voksne. Boligsituasjon påvirker skolegang og skoleprestasjoner, fysisk og psykisk helse, sannsynlighet for utenforskap, deltakelse i fritidsaktiviteter og trygghetsfølelse. På vei inn i voksenlivet kan boforhold og nærmiljø ha betydning for utdanningsløp, inntekt og yrkesdeltakelse.ⁱⁱⁱ Bolig og nærområde utgjør dermed en viktig ramme for barn og unges oppvekst.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barn og unge som vokser opp i familier med dårlig råd er ofte vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse barnefamiliers bosituasjon er ofte preget av ustabile boforhold, ingen eller usikker tilknytning til boligmarkedet og lav standard på bolig. Nabolagene har gjerne få egnede uteområder, mangel på tilbud av fritidsaktiviteter og åpne møteplasser, og oppleves ofte som utrygge. I 2019 var det 179 000 vanskeligstilte på boligmarkedet hvorav 78 000 var barn og unge. Antallet har økt de siste årene.^{iv} Det samme gjelder for antall barn plassert i kommunale botiltak^v.

Barneombudet mener derfor det er positivt at departementet kommer med et forslag om en ny lov som tydeliggjør og skjerper kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I vårt innspill og våre kommentarer er vi i hovedsak opptatt av konsekvensene av loven for barn og unge i barnefamilier og deres rett til trygge og stabile boforhold.

Barneombudets overordnede innspill og kommentar

Et barnerettighetsperspektiv i statsforvaltningen

Barneombudet mener at det er nødvendig å utvikle et barnerettighetsperspektiv i hele statsforvaltningen for å få til en effektiv gjennomføring av barnekonvensjonen.^{vi} Mye av lovverket som regulerer statlige oppgaver i kommunene mangler henvisninger til barns egne rettigheter. Dette kan ha sammenheng med at primæransvaret for barnets rett til tilstrekkelig levestandard antas å ligge hos foreldre, og at barn og unge er indirekte brukere av ordningene. Vurderingen er ofte at så lenge barnets foreldre er sikret gjennom ordningen, vil også barnet være sikret.

Konsekvensen av at barns rettigheter ikke er synliggjort i lovene som kommunene har ansvar for er at kommunene heller ikke har henvisninger til barns rettigheter i arbeids- og støtteverktøy til bruk i saksbehandlingen. Foreldrenes ansvar og barnets mulige behov er som oftest ikke synliggjort i disse verktøyene. Siden barn og unge er en forholdsvis stor gruppe av de som er vanskeligstilt på boligmarkedet, mener vi det er viktig at barnerettighetsperspektivet blir synliggjort i den nye loven og i saksbehandlingsreglene. For å synliggjøre barnet og barns rettigheter mener vi at hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt spesifikt bør nevnes i loven, slik at det også kommer med i kommunenes arbeidsverktøy.

Vi vil også vise til Barnekomiteens merknader til Norges 5. og 6. rapport om oppfylling av barns rettigheter:

Avsnitt 13b om barnets beste – *‘Komiteen anbefaler at staten styrker sin innsats for å sikre at barnets beste som grunnleggende hensyn blir behørig innarbeidet, tolket og anvendt konsekvent i alle lovgivningsprosesser, alle prosjekter, forvaltningssaker og rettsaker, og i all politikk, alle programmer, alle prosjekter og alt internasjonalt samarbeid som er av relevans for og har innvirkning på barn.’*

Avsnitt 14 d om barnets rett til å bli hørt – *‘Komiteen anbefaler at staten øker sin innsats for å styrke overholdelsen i praksis av barnets rett til å bli hørt, særlig når det gjelder barn som i større grad risikerer utestenging i dette henseendet.’*

Kapittel 3 Internasjonale forpliktelser på det boligsosiale feltet

Departementet viser i høringsnotatet til ulike internasjonale forpliktelser som Norge har bundet seg til og som blant annet regulerer boligspørsmål. Blant dem menneskerettighetskonvensjoner som FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon. Staten har ansvaret for å oppfylle rettighetene for disse individene som er fastsatt i disse konvensjonene.

Departementet viser til at ØSK artikkel 11 blant annet regulerer menneskers rett til tilfredsstillende levestandard, herunder bolig, og statens forpliktelser til å arbeide for å bedre leveforhold. Dette skal etter ØSK art. 2 skje uten forskjellsbehandling.

Departementet mener derimot at barnekonvensjonen ikke har en egen bestemmelse som regulerer boligspørsmål. Departementet viser likevel til forpliktelsen staten har etter FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 annet ledd om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlingen som berører barn. Dette gjelder ifølge departementet også statens boligpolitikk.

Barneombudet vil peke på at barnekonvensjonen har en liknende artikkel som ØSK art. 11. Barnekonvensjonen art 27 nr. 1 gir barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske åndelige, moralske og sosiale utvikling. Etter artikkel 2 i konvensjonen skal det skje uten forskjellsbehandling. Det er foreldrene som etter barnekonvensjonen art. 27 nr. 2 har det grunnleggende ansvar for å sikre de levevilkår som er nødvendig for barnets utvikling. Etter art. 27 nr. 3 er det likevel staten som skal treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldre til å virkeliggjøre denne rettighet, og staten skal ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak med blant annet hensyn til bolig. Støtten skal blant annet motarbeide negative konsekvenser for barns utvikling og velferd som følger av en oppvekst i fattigdom.^{vii} Statens subsidiære forpliktelse er en selvstendig forpliktelse, men har i tillegg stor betydning for statens evne til å oppfylle barnets øvrige rettigheter etter barnekonvensjonen. Art. 27 er f.eks. tett knyttet til art. 6 om barnets rett til optimal utvikling. Staten er forpliktet å sikre barnets utvikling med størst mulig innsats av ressurser. Dårlige boligsituasjoner kan bidra til at oppfyllelse av barnets rett til optimal utvikling blir vanskeliggjort.

Barneombudet vil videre peke på at Grunnloven § 104, i tillegg til hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt i alle saker som angår dem, også pålegger staten en forpliktelse til å sikre barn en tilstrekkelig levestandard: *‘Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet for den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet...’*. Den norske stat har med andre ord ikke bare en forpliktelse til å sikre barn en tilstrekkelig levestandard i henhold til internasjonale forpliktelser, men også i henhold til statens egen grunnlov.

Barneombudet mener ut fra dette at staten har en plikt og et ansvar til å tilpasse lovgivningen på det boligsosiale feltet for å oppfylle barns rettigheter etter både internasjonale konvensjoner inkludert barnekonvensjonen, og etter Grunnloven. Siden barn er avhengige av foreldrene, og siden de ikke selv har muligheten til å forbedre sin sosioøkonomiske status, krever nasjonale og

internasjonale forpliktelser en positiv innsats for å implementere barnets rett til en tilstrekkelig levestandard, herunder en god og trygg boligsituasjon.

Kapittel 4 Forholdet mellom stat og kommunene jf. kapittel 8.3

Departementet foreslår å styrke kommunenes lovfestede ansvar. Barneombudet støtter departementets vurdering om at pålegg i lov er riktig virkemiddel for å sikre at kommunene oppfyller sine plikter på det boligsosiale feltet.

I kapittel 4 viser departementet til at staten har overført hovedansvaret for å gjennomføre boligpolitikken til kommunene, og dermed også oppfylning av statens forpliktelser på dette området. Likevel er det i stor grad opp til den enkelte kommune i hvilken grad den velger å prioritere arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet. Mye av det boligsosiale arbeidet er ikke rettslig bindende for kommunene så lenge det ikke handler om lover eller forskrifter med hjemmel i lov.

Per i dag er det bare noen få og fragmenterte lovpålagte oppgaver for kommunene på det boligsosiale feltet og det finnes ingen egen lov som regulerer kommunenes ansvar. Lovforankringen er ifølge departementet også vesentlig svakere enn på andre velferdsområder. Mange kommuner gjør eller ønsker å gjøre et godt boligsosialt arbeid, men stramme budsjetter og ressurser fører til at kommunene må prioritere strengt. Mange kommuner prioriterer derfor tydelige, lovpålagte oppgaver fremfor andre oppgaver. Boligsosialt arbeid inngår stort sett ikke i denne kategorien.^{viii} Variasjonen i tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet er derfor stor og forskning viser at oppfølging fra kommunene overfor de vanskeligstilte på boligmarkedet er sprikende.^{ix}

Det er statens ansvar at barns rettigheter oppfylles. Det er dermed også statens ansvar at virkemidlene sikrer at brukerne i de ulike kommunene får et likeverdig tilbud. Barneombudet mener derfor at hensynet til bedre og mer likeverdige tjenester, og ikke minst hensynet til barnets beste, gjør det nødvendig med en nærmere lovregulering av kommunenes ansvar for de vanskeligstilte på boligmarkedet og at dagens regelverk ikke er egnet til å realisere det nasjonale målet og de internasjonale forpliktelser at alle skal ha et godt og trygt sted å bo. Kommunene kan løse problemene på ulike måter og kan prioritere mellom ulike tjenester ut fra lokale utfordringer, men alle må gi et godt og likeverdig tilbud.

Vi vil i denne forbindelsen også vise til Barnekomiteens merknader til Norges 5. og 6. rapport om oppfylning av barns rettigheter:

‘Komiteen anbefaler at parten øker sin innsats for å avskaffe regionale forskjeller i tjeneste tilbud, og at eventuelle planer eller tiltak for å øke lokale myndigheters selvstyre ledsages av klare retningslinjer for å sikre at tjenestene er av like høy kvalitet overalt i staten’^x

Kapittel 9 Tilsyn

Departementet foreslår å innføre en tilsynshjemmel hos statsforvalteren for å sikre etterlevelse av loven. Barneombudet støtter dette forslaget. Departementet har vist til at det ikke er ubetydelig risiko for at loven brytes fordi det er ulik vilje til å prioritere boligsosialt arbeid i kommunene. Selv om tilsyn er et inngrep i kommunenes selvstyre, mener vi at en slik tilsynshjemmel hos statsforvalteren er et egnet og et nødvendig virkemiddel.

Etter vårt syn holder det ikke med kun en individuell klageadgang. Som departementet viser til, er målgruppen personer som kan ha vanskeligheter med å bruke klagemuligheter. Dette gjelder i særlig grad for barn og unge som indirekte brukere. Vi mener også at i vurderingen om individuell bistand skal gis eller ikke, er hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt viktige vurderinger som skal være med. Manglende oppfyllelse fra kommunenes side kan få betydelige negative konsekvenser for barn, som beskrevet ovenfor. Tilsyn vil gi staten mulighet til å følge opp at kommunene oppfyller de pliktene de har, og tilsyn kan på den måten bidra til regeletterlevelse og til ivaretagelse av familiens og barnets rettsikkerhet og oppfylling av barns rettigheter.

Vi mener derfor at det er helt på sin plass med en tilsynsordning i tillegg til klagemuligheter.

Kapittel 10 Nærmere om de enkelte delene av departementets forslag

Kapittel 10.4 - § 4 kommunens organisatoriske ansvar

I § 4 annet ledd første og annet punktum utvides kommunenes ansvar, ved at de skal ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi.

Barneombudet mener at kommunene også bør ha ansvar for en oversikt over bosituasjonen til barnefamilier som bor i kommunale boliger, antall barn som er bosatt i kommunale boliger og botid. Om kommunen ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å utarbeide en slik egen oversikt, mener vi at Husbankens Boligsosiale monitor bør utvides med en slik oversikt. Dette kan bidra til et bredere og bedre kunnskapsgrunnlag ved utvikling av tiltak.

Kapittel 10.5 - § 5 Kommunens plikt til å gi individuelt tilpasset bistand overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Departementet foreslår en bestemmelse som presiserer at kommunen skal gi direkte bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet og som gir en ikke uttømmende liste med eksempler over hva kommunene kan og skal bidra med på det boligsosiale feltet.

Som departementet har vært inne på, utgjør barn og unge en stor andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Barneombudet foreslår derfor at det tilføyes et punkt som tar inn barneperspektivet i plikten til å gi individuelt tilpasset bistand. For eksempel kartlegging av barnas behov og interesser og barnets rett til å si sin mening. Vi mener at barneperspektivet her bør fremheves, og ikke bør innfortolkes under punkt j. *å gi annen egnet bistand*.

I tredje ledd foreslår departementet å presisere at det er opp til kommunenes skjønn å vurdere innholdet i bistanden som skal gis, men at kommunen i samarbeid med den enkelte skal tilpasse bistandens art og omfang til den enkeltes behov. Dette inkluderer ifølge departementet blant annet brukermedvirkning på individnivå. Barneombudet vil vise til at dette også bør omfatte hensynet til barnets behov og barnets rett til medvirkning. Vi mener at dette bør tydeliggjøres i lovteksten. Om det ikke blir tatt inn i selve lovteksten, mener vi at det i hvert fall bør gjøres tydelig i forarbeidene.

Kapittel 10.6 - § 6 Saksbehandlingen

Departementet foreslår i andre og tredje ledd at avgjørelse om å gi bistand eller ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og at et vedtak om individuelt tilpasset bistand etter § 5 skal angis hovedinnholdet i bistanden.

Som klargjort ovenfor har barn egne rettigheter også på det boligsosiale feltet, og at særlig hensynet til barnets beste og barnets rett til medvirkning er viktig. Barneombudet mener at ved siden av en tydeliggjøring i loven av hensynet til barnets beste og barnets medvirkning, bør det også tydeliggjøres i saksbehandlingsreglene. Barneombudet mener derfor at i tilfeller der vedtaket gjelder barnefamilier, må både hensynet til barnets beste og barns medvirkning synliggjøres i hovedinnholdet.

Kapittel 10.7 § 7 Klage

Barneombudet støtter at departementet av pedagogiske årsaker presiserer i loven at enkeltvedtak om individuell bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. lovforslaget § 5 første ledd, kan påklages og statsforvalteren skal være klageinstans.

Kapittel 10.8 - § 8 Tilsyn

Barneombudet 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 jf. § 5.

Med vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Sanne Hofman
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

ⁱ Von Simon og Umblijs, *Boforhold og velferd*. ISF Rapport 2019:2; Strand og Kindt, *Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt*. Fafo-notat 2019:24; Magnusson, Turner og Stefansen, *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt*. NOVA notat nr 1/2012; Grønningsæter og Nielsen, *Bolig, helse og sosial ulikhet*. 2011, Utgitt av Helsedirektoratet, IS-1857, 2011; Hyggen m.fl., *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA – Rapport 2018:11.

ⁱⁱ Ungdomspanelet 2020, *Ungdomspanelet's innspill til regjeringens lavinntektsstrategi*; Redd Barnas barnehøring 2020, *Barns innspill til regjeringens lavinntektsstrategi*.

ⁱⁱⁱ Torvik mfl. 2011; Picket & Wilkison, 2018; Bakke & Elstad, 2012, s. 109-110; Helsedirektoratet Rapport IS-2412, *Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling*, 2015; Bufdir, Oppvekstrappen 2017; NAV-rapport nr. 4 *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk*. 2017

^{iv} SSB 2019.

^v Lidén, Trætteberg, Ulvik og Skjær, *Kommunale botiltak for barn og unge: En hvit flekk i velferdsstaten*. ISF - Rapport 2018:14.

^{vi} CRC/GC/2003/5, *General measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, para 12.

^{vii} CRC/GC/2003/5, *General measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, para 12; CRC/GC/2005/7, *Implementing child right in early childhood*, para 26.

^{viii} Dyb, *Færre bostedsløse – hva er forklaringen?* NIBR-rapport 2019:9, side 10; Brattbakk og Landsverk Hagen, *Hva nå, Tøyen?* AFI Rapport 8.2015 side 77; Høringsnotat 'Forslag til lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet'. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020, side 20.

^{ix} Elvegård og Svendsen, *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. NTNU Samfunnsforskning 2017.

^x CRC/C/NOR/CO/5-6, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, 2018, punctum 5.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo