

Endring i forskrift om tildeling av kommunal bolig i Rana

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Utvalg for helse og omsorg		21.11.2023
Kommunestyret		18.12.2023

Rådmannens innstilling

1. Forslag til forskrift om tildeling av kommunal bolig i Rana kommune legges ut til offentlig høring. Høringsperioden er to måneder fra kunngjøring.
2. Etter offentlig høring av forslaget legges saken fram for sluttbehandling av kommunestyret, med vurdering av evt. høringsinnspill.

Vedlegg

- 1 Høringsutkast, ny forskrift om tildeling kommunal bolig i Rana
- 2 Særtrykk av forskrift om tildeling av kommunale boliger, Rana kommune med markeringer

Sakens bakgrunn

Saken har sin bakgrunn i kommunestyret behandling (PS 15/22, uttrykt vedlegg) av oppfølgingsrapport fra kontrollutvalget etter forvaltningsrevisjon av kommunens helse- og omsorgstjenester (utført i 2019 av Deloitte AS). Kommunestyret sluttet seg der til kontrollutvalgets forslag, og vedtok bl.a. følgende:

«Med henvisning til oppfølgingsrapportens anbefaling nr. 2 moment 1, bes administrasjonen vurdere om det kan være grunnlag for å nyansere kommunens Forskrift om tildeling av kommunale boliger med hensyn til klageinstans».

Saken her drøfter spørsmålet om klageinstans i saker om tildeling av omsorgsbolig i Rana kommune.

[Lokal forskrift om tildeling av kommunale boliger i Rana \(FOR-2015-02-10-147\)](#) ble vedtatt av kommunestyret i 2015 (PS 3/2015, uttrykt vedlegg). Forskriften har som formål å legge til rette for at personer som faller inn under nærmere bestemte målgrupper kan få leie egnet kommunal bolig. Forskriften skal også bidra til økt rettssikkerhet for søkere til kommunal bolig.

Stortinget vedtok 12. desember 2022 en [ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, LOV-2022-12-20-121](#) (også kalt «boligsosial lov»). Loven trer i kraft 1. juli 2023. Rådmannen har derfor i denne saken sett anledning til å gjennomgå kommunens lokale forskrift om tildeling av bolig i sin helhet, for å avklare om ny lov gir grunnlag for endring i forskriften.

Etter en helhetsvurdering, legger rådmannen fram forslag til ny forskrift om tildeling av kommunale boliger i Rana (trykt vedlegg).

Saksopplysninger

Ny boligsosial lov

I arbeidet med revidering av forskrift om tildeling av kommunale boliger, har rådmannen vurdert om ny boligsosial lov har betydning for innhold i lokal forskrift om tildeling av kommunal bolig i Rana.

Den nye loven viderefører i hovedsak plikter som kommunen har 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 ha oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte, ta boligsosiale hensyn i planleggingen og noe strengere krav til saksbehandlingen. Bl.a. gir lovens § 6 kommunene plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, og til å fatte enkeltvedtak om slik bistand. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter boligsosial lov.

Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres i denne loven (§ 4) som *«personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig»*.

Ny boligsosial lov gir fortsatt ikke juridisk rett til kommunal bolig, og normalt vil den enkelte innbygger ha et personlig ansvar for å skaffe seg bolig. Likevel stilles det visse krav til kommunens aktivitet og *medvirkning* til at det skaffes tilrettelagte boliger, og at vanskeligstilte skal kunne bo. Kommunens plikt til midlertidige botiltak ved akutt bostedsløshet er fortsatt hjemlet i *Lov om sosiale tjenester i Nav* som før.

Ny lov gir en ikke uttømmende beskrivelse av hva individuell bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet kan være; blant annet 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, funksjonsnedsettelse eller av andre årsaker.

Kommunale boliger som velferdsgode for vanskeligstilte på boligmarkedet i Rana

Erfaringsvis løses ikke alle vanskeligstiltes boligbehov i privat marked. Til det er det for mange som er marginalisert og stigmatisert i en tøff konkurranse i boligmarkedet. Mange vil være i uavklarte situasjoner - for eksempel knyttet til inntekt eller trygdeytelser - som kan gjøre det tidkrevende å følge opp og finne permanente løsninger for. Andre vil være i en situasjon med et mer varig behov for tilrettelagt bolig med tjenestetilbud. Kommunal bolig er derfor et svært betydningsfullt velferdsgode, og danner et også et sentralt grunnlag for den enkeltes mulighet for samfunnsdeltakelse, rehabilitering, livskvalitet mv.

Rana kommune disponerer i dag ca. 530 eide og leide boliger (inkl. Eldres brl. og Rana kommunale boligstiftelse) fordelt på ulike målgrupper. Kommunen mottar flere søknader om bolig enn hva som er mulig å imøtekomme. Det er derfor behov for å foreta en streng prioritering der det legges vekt på de kvalifiserte søkeres ulike behov. Tildeling eller avslag på søknad om bolig er å anse som et enkeltvedtak, og gir søker klageadgang. Vedtaket om tildeling av kommunal bolig må sies å kunne bety svært mye for den enkelte søker.

Kommunale boliger skal være et sikkerhetsnett, og for mange som tildeles bolig vil denne være å anse som en midlertidig, tidsavgrenset løsning. Samtidig tas det høyde for at personer med omfattende og varige omsorgsbehov gis nødvendig trygghet for egen boposisjon, ved at det i slike tilfeller kan tilbys tidsavgrensede leieavtaler, eller kjøp av eierandel (Eldres borettslag og Sentrumsgården).

Dagens lokale forskrift stiller i visse tilfeller krav om at leietaker skal motta nærmere bestemte oppfølgingstjenester, som vilkår for tildeling. En ønsker med dette bl.a. å sikre at avvik fanges opp og følges opp så tidlig som mulig, til beste for både leietaker og kommunen som utleiepart. Implisitt ligger en klar forventning om at kommunen faktisk tilbyr slike tjenester, dog med den begrensning som følger av særlovgivning for tildeling av slike tjenester.

Et positivt vedtak om tildeling av bolig anses oppfylt når konkret bolig er tildelt, og leiekontrakt er inngått. I de fleste saker vil søkere som fyller vilkår for tildeling settes på venteliste, inntil ledighet i passende bolig. Knapphet på boliger gjør at kommunen generelt utøver en streng prioritering ved tildeling av boliger. Per oktober 2023 er det ca. 100 personer som har fått positivt vedtak om bolig som står på venteliste, og der ventetiden kan bli lang.

Nærmere om klageinstans etter lokal forskrift om tildeling av kommunal bolig

Det følger av [forskriftens §24](#) at formannskapet er klageinstans for saker etter forskriften. Siden kommunal bolig - herunder også omsorgsbolig - ikke er en rettighet hjemlet i særlov, er forskriftens bestemmelse om klageinstans hjemlet i [forvaltningsloven §28, 3. ledd](#).

Det kan argumenteres for at enkelte omsorgsboliger har et tjenestetilbud som ligger tett opp til tilbud som gis ved sykehjem, eller at bo- og tjenestetilbud framstår så tett sammenvevd at det er naturlig å se tildeling av bolig og tjenester under ett. Dette er også utgangspunktet for saken her. Diskusjon om forholdet mellom tildeling av bolig og tildeling av tjenester ble særlig aktualisert etter

endringer i særlover i 2016: Kommunene ble da gjennom [«Lov om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven \(rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister\)»](#) pålagt å utarbeide lokale forskrifter med kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Forskrift etter loven er gjerne kalt «ventelisteforskriften». Rana kommune vedtok i 2017 lokal forskrift i tråd med loven (PS 55/2017, uttrykt vedlegg).

Av denne forskriften framgår det eksplisitt av [§ 2 om virkeområde](#) at Rana kommunes tilbud om plass i omsorgsbolig med heldøgns bemanning ikke omfattes av denne forskriften. Av saksforberedelse til kommunestyrets behandling av forskriften framgår det at en ikke anser at tilbud om omsorgsbolig i Rana kan sidestilles med institusjonstilbud (sykehjem), bl.a. under henvisning til ulike krav til kompetanse og tjenesteinnhold i hhv. Sykehjem og omsorgsboliger.

I rundskriv med kommentarer til Pasient og brukerrettighetsloven (uttrykt vedlegg) omtaler Helsedirektoratet «tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» slik:

«Med «tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» menes boliger som er tilpasset for å kunne yte tjenester som dekker beboerens behandlings-, omsorgs- og assistansebehov døgnet rundt. Beboeren må ved hjelp av tilkallingsmuligheter, som for eksempel velferdsteknologiske innretninger, trygghetsalarm, snoralarm eller lignende, kunne få kontakt og bistand fra egnet personell, med tilsvarende responstid som vedkommende ville fått på sykehjem. Tilsyn med pasienten eller brukeren må tilsvare det tilsynet som ville blitt gitt dersom vedkommende hadde vært innlagt på institusjon».

Flere kommuner har søkt myndighetene om råd i spørsmål om forholdet mellom tildeling av bolig og tjenester. I brev til Ålesund kommune i mars 2017 (uttrykt vedlegg) slår Helsedirektoratet fast at tildeling av bolig i utgangspunktet ikke er en helse- og sosialtjeneste, samtidig som bildet til en viss grad nyanseres:

«Kommunens tildeling av bolig, herunder omsorgsbolig, er i utgangspunktet ikke en helse- og omsorgstjeneste. Reglene om klage på helse- og omsorgstjenester i pasient- og brukerrettighetsloven gjelder derfor som hovedregel ikke for klage på avslag på slik bolig. Tildeling av omsorgsbolig kan imidlertid i mange tilfeller være så sammenvevd med, og en forutsetning for, å kunne yte nødvendige helse- og omsorgstjenester, slik at tildelingen av tjenester og bolig av praktiske grunner må ses under ett. Der klageren for eksempel mener at et avslag på omsorgsbolig i seg selv er et brudd på retten til nødvendige tjenester etter pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd, fordi han eller hun mener at tjenester i omsorgsbolig er det eneste som vil gi et forsvarlig tilbud, vil Fylkesmannen være klageinstans. På samme måte må Fylkesmannen i en klage på avslag på søknad om opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særlig tilrettelagt for heldøgns tjenester foreta en helhetlig helse- og omsorgsfaglig vurdering av om opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige tjenester».

Rådmannen er av den oppfatning at det fortsatt bør være et prinsipielt skille mellom tildeling av bolig og tildeling av helse- og omsorgstjenester. Den enkelte innbygger må ha rett til å få vurdert sitt tjenestebehov uavhengig av bosituasjon, og vice versa.

Ny lokal forskrift

Hjemmel for lokal forskrift om tildeling av kommunal bolig er gitt i [kommuneloven § 5-3](#), som omhandler kommunestyrets delegering. Kommunestyret fatter vedtak på vegne av kommunen hvis

ikke noe annet følger av lov. Som det følger av saken her, er ikke tildeling av kommunal bolig i dag regulert i lov.

Når en forskrift skal endres, bør det overveies om dette best gjøres ved en endringsforskrift (rettelser, tilføyelser eller oppheving av enkeltbestemmelser), eller ved en helt ny forskrift som avløser det gjeldende forskrift. Man bør velge den siste framgangsmåten når endringen har vesentlig omfang og prinsipiell betydning, eller når det er behov for å endre språk og systematikk i forskriften.

Rådmannen foreslår i denne saken å erstatte gjeldende forskrift i sin helhet med ny forskrift. De fleste bestemmelser i tidligere forskrift opprettholdes, men der det er gjort mindre endringer av språklig og redaksjonell art for å forenkle innholdet. Noe tekst er fjernet som overflødig «smør på flesk», eller der praksis har vist at bestemmelser oppfattes som mindre relevant for behandling av søknad om kommunal bolig. Bestemmelser i §§ 6, 9, 13, 14, 16, 26 og 27 er av den grunn tatt ut i forslag til ny forskrift.

Siden ny boligsosial lov er i kraft fra i år, finner rådmannen det naturlig med referanse til den nye loven i forslag til ny forskrift (§ 2). Det presiseres at lovens bestemmelser om individuelt tilpasset bistand ikke omfattes av lokal forskrift. Slik bistand gis med direkte hjemmel i boligsosial lov, og i annen helse- og sosiallovgivning.

I forslag til ny forskrift har rådmannen valgt å avgrense virkeområde til ikke lenger å omfatte tildeling av bolig ved førstegangsbosetting av flyktninger i Rana. Tilsvarende er førstegangsbosatte flyktninger tatt ut som del av målgruppe for gjennomgangsboliger. Årsaken til dette er at det anses å innebære unødig bruk av saksbehandlingsressurser å fatte boligtildelingsvedtak, da bolig uansett inngår som en forutsetning for vedtak om bosetting. Myndighetene gir noe motstridende råd i spørsmål om krav til enkeltvedtak ved tildeling av bolig til flyktninger, bl.a. med hensyn til klageadgang. Etter rådmannens vurdering håndterer flyktningetjenesten i dag spørsmål om bytte av bolig o.l. fra bosatte flyktninger på en tilfredsstillende måte.

For å lette sammenligning mellom gammel og ny forskrift er endringer forsøksvis vist ved markeringer i særtrykk av nåværende forskrift (trykt vedlegg). De vesentligste endringene kan oppsummeres slik:

- Språklige og redaksjonelle endringer (hele forskriften)
- Forholdet til - og avgrensning mot - ny boligsosial lov (§2 i forslaget)
- Visse saksbehandlingsendringer ved tildeling av bolig til flyktninger (virkeområde og målgruppe, §§ 3 og 9 i forslaget – omfatter ikke førstegangsbosetting av flyktninger)
- Nyansering av klageinstans når det gjelder tildeling av omsorgsboliger, der boligtilbud er tett sammenvevd med pleie og omsorgstjenester (§ 20 i forslaget)

Kommunal forskrift. Om behandlingsmåten

Framgangsmåte for vedtak om kommunal forskrift følger av Forvaltningslovens bestemmelser i kap. VII, herunder utredningsplikt, forhåndsvarsel og uttalelser fra interesserte, samt formkrav og kunngjøring.

Etter offentlig høring av forslaget (fire uker) legges saken fram til sluttbehandling i kommunestyret, med vurdering av evt. høringsinnspill. Kommunale råd vil bli invitert til å uttale seg i saken.

Vedtatt forskrift settes i kraft fra det tidspunkt kommunestyret bestemmer, etter publisering i Norsk Lovtidend og lokalavis

Vurdering

Forslag til ny/revidert forskrift om tildeling av kommunal bolig som her legges fram anses å bidra til å sikre rettssikkerhet for søkere til kommunal bolig. Forskriften legger til rette for en mest mulig lik praksis ved behandling av søknader, samt at det gis tydelig klageadgang på kommunens beslutninger om boligtildeling.

En nyansering av klageorgan vurderes å gjøre forskriften anvendelig i tilfeller der bolig og tjenestetilbud er tett sammenvevd og en forutsetning for å kunne yte nødvendige helse- og omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetslovens § 2-1 a og e, jf. helse- og omsorgstjenestelovens § 4-1, slik at tildeling av bolig og tjenester av praktiske årsaker må vurderes under ett. Endringen vurderes ikke å utgjøre ulempe for hverken søker eller for kommunens forvaltningsorgan.

For administrasjonen vil forskriften være et verktøy som bidrar til kvalitet i saksbehandlingen, samt at den gir mulighet for styring og oversikt over bruken av kommunal bolig som virkemiddel.

Forskriften anses å være anvendelig uavhengig av eierskap til boliger som kommunen i dag eller i framtiden har tildelingsrett til, samt til hvordan forvaltningen organiseres.

Konklusjon og anbefaling

Rådmannen anbefaler at forslag til ny forskrift om tildeling av bolig sendes på offentlig høring i to måneder. Etter høringen legges saken fram for sluttbehandling av kommunestyret.

Referanser/utrykte vedlegg

- PS 3/2015 Lokal forskrift om tildeling av kommunal bolig (FOR-2015-02-10-147). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/forskrift/2015-02-10-147>
- PS 55/2017 Lokal forskrift - Rett til langtidsopphold i sykehjem, Rana kommune (FOR-2017-06-19-872). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-19-872>
- PS 15/2022 Oppfølgingsrapport fra kontrollutvalget om iverksettelse av vedtak i kommunestyresak 44/19 (Forvaltningsrevisjonsrapporten «Pleie og omsorg». Deloitte AS)
- Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (LOV-2022-12-20-121). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-121>
- Helsedirektoratet (2015). § 2-1e Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 01. januar 2018, lest 31. oktober 2023). Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/pasient-og-brukerrettighetsloven-med-kommentarer/rett-til-helse-og-omsorgstjenester-og-transport/rett-til-opphold-i-sykehjem-eller-tilsvarende-bolig-saerskilt-tilrettelagt-for-heldogns-tjenester>
- Brev 6.3.2017 fra Helsedirektoratet: «Til henvendelse om klageinstans - ny kommunal forskrift om tildeling av sykehjemsplass eller tilsvarende bolig». (Lest 31. oktober). Tilgjengelig fra: https://www.helsedirektoratet.no/tema/pasient-og-brukerrettighetsloven/Til%20henvendelse%20om%20klageinstans%20-%20ny%20kommunal%20forskrift%20om%20tildeling%20av%20sykehjemsplass%20eller%20tilsvarende%20bolig%202017.PDF/_/attachment/inline/8d9731a1-0a52-4ed3-8067-

43ae5b9a5601:bef88f93c76a2689c9bfa013ba5195350d3d2fe5/Til%20henvendelse%20om%20klageinstans%20-%20ny%20kommunal%20forskrift%20om%20tildeling%20av%20sykehjemsplass%20eller%20tilsvarende%20bolig%202017.PDF