

Alice Kjellevold

Retten til bolig og oppfølgingstjenester



– En utredning for Kommunal- og regionaldepartementet /Boligutvalget



Alice Kjellevold

Førsteamanuensis dr. juris

Universitetet i Stavanger

Institutt for helsefag

14. april 2011

Retten til bolig og oppfølgingstjenester – En utredning for Kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget

1. Innledning

Bolig anses som et grunnleggende velferdsgode og boligpolitikken er en sentral del av statens velferdspolitik. Det statlige målet er at alle skal kunne bo trygt og godt. Personer eller husstander som ikke på egen hånd kan skaffe seg bolig eller beholde egen bolig, skal få nødvendig bistand. Flest mulig av dem som ønsker det skal kunne etablere seg i eid bolig og ingen skal oppholde seg mer enn 3 måneder i et midlertidig botilbud, tilbringe tid i midlertidige løsninger etter institusjonsopphold eller fengsel, eller tilbys midlertidige botilbud eller døgnovernatting uten kvalitetsavtale. Innsatsen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet og bistand til å mestre boforhold skal være høyt prioritert. Dette er tydelige politiske målsetninger som det synes å være enighet om. (Prop.1.S. (2010-2011); St. meld. nr. 23 (2003-2004); Innst. S. nr. 229 (2003-2004)).

For grupper med særskilte behov er det formulert spesifikke mål. De nasjonale føringene knyttet til boliger for personer med utviklingshemming har vært, og må forventes fortsatt å være, at en skal unngå institusjonslignende boalternativer, at boligen skal ligge i et vanlig boligområde, at eventuelle fellesskapsløsninger skal være små og at det skal være ordinære krav til størrelse og kvalitet på boligene (Husbanken, 1993; St. meld. nr. 40 (2002-2003); Tøssebro 2010). For personer med funksjonsnedsettelse er målet om universelt utformede boliger sentralt og også målet om at ingen unge personer med omfattende behov for hjelp skal

få sitt tilbud på sykehjem (St. meld nr. 23 (2003-2004); St. meld. nr. 40 (2002-2003)). Det er videre lagt til grunn som et hovedprinsipp at den som er vanskeligstilt i forhold til boligmarked og som har behov for hjelpetjenester for å bo eller beholde bolig, skal disponere en bolig og motta tjenestene i eget hjem, og videre så langt som mulig kunne velge bosted og boform ut fra egne behov (St. meld. nr. 40 (2002-2003)). Tjenestene skal knyttes til den enkelte person og ikke til boligen, også i tilfeller hvor tjenestemottaker har behov for døgnkontinuerlige tjenester (Rundskriv U-10/2002).

Staten har det overordnede ansvaret og har formulert de statlige målene for boligpolitikken overfor vanskeligstilte. Det er tatt i bruk virkemidler som lovgivning i form av juridiske rammevilkår (som plan- og bygningsloven og husleieloven), økonomiske støtteordninger, kompetanseheving, kommunikasjon og informasjon. Kommunene har hovedansvaret for gjennomføringen av den statlige politikken på området, herunder også ansvaret for å sikre vanskeligstilte bolig og oppfølgingstjenester. Husbanken er gitt en særlig rolle som støttespiller for kommunene i det boligsosiale arbeidet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2010; Kommunal- og regionaldepartementet, 2011).

Til tross for tydelige nasjonale mål, bruk av flere typer virkemidler og en fordeling av ansvaret når det gjelder boligsosialt arbeid, er den faktiske situasjonen klart ikke tilfredsstillende. Antallet bostedsløse¹ har økt (Dyp og Johannessen, 2009) og Riksrevisjonen har rettet sterk kritikk mot innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet (Riksrevisjonen, 2008). Også FNs økonomiske, sosiale og kulturelle komité har uttrykt bekymring når det gjelder antall bostedsløse og mange personers problemer på boligmarkedet, personers problemer i forhold til å beholde sin bolig samt boligenes dårlige standard (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2005). Det er videre dokumentert at flere grupper har problemer både i forhold til tilgang til adekvat bolig og oppfølging for å kunne bo og bli boende. Det gjelder blant annet personer med alvorlig rusproblematikk og personer med alvorlig psykiske lidelser (Taksdal, 2006; Statens helsetilsyn, 2006). Det er videre dokumentert at botilbud til utviklingshemmede har utviklet seg mot store bofellesskap til erstatning for de små (Tøssebro, 2011).

¹ En person er definert som bostedsløs når han eller hun mangler eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner; mangler tak over hodet kommende natt, er henvist til akutt eller midlertidig overnatting, er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder, bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger. Antall bostedsløse var i 2003 beregnet til 5.200. I 2008 til 6091. Videre er det beregnet at 378 barn er bostedsløse sammen med foreldrene sine. (Dyp og Johannessen, 2009).

Lovgivning som virkemiddel er tatt i bruk på de fleste områder innenfor velferdspolitikken, som ett av flere virkemidler for å sikre statlige mål overfor den som trenger særlig hjelp eller støtte. I helselovgivningen er retten til nødvendig helsehjelp lovfestet. I sosiallovgivningen er det gitt bestemmelser om rettskrav på sosiale tjenester og økonomisk stønad når en person ikke kan dra omsorg for seg selv eller ikke kan sørge for sitt livsopphold. Folketrygdloven er klart rettighetsbasert. Pliktene for kommunene er formulert som et ansvar for å ha eller tilby nødvendige tiltak og tjenester. Så langt en person har rettskrav på en kommunal ytelse, vil kommunen ha en plikt til å oppfylle, uavhengig av sine budsjetter og økonomiske situasjon (Kjønstad, Bernt, Kjellevoid og Hove, 2000).

En lovfesting av kommunens plikt til å skaffe bolig og en rett for vanskeligstilte til bolig er imidlertid ikke blitt ansett som et aktuelt virkemiddel, med unntak av plikten og retten til midlertidig husvære (St. meld. nr. 23 (2003-2004); Innst. S. nr. 229 (2003-2004)). Det kan stilles spørsmål om det nå er grunn til også å ta i bruk juridisk virkemiddel i form av pliktbestemmelser og rettighetsregulering, som et tillegg til andre virkemidler, for å sikre at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet får tilgang til bolig.

Kommunene er pålagt å ha bestemte sosiale tjenester som er aktuelle som oppfølgingstjenester for den som trenger det for å mestre en bosituasjon. I den grad tjenestemottakeren er i en situasjon hvor vedkommende ikke kan dra omsorg for seg selv eller er helt avhengig av praktisk hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har vedkommende et rettskrav på nødvendig hjelp (sosialtjenesteloven § 4-3). Tilgang til tjenester i bolig er således rettighetsregulert. Det kan stilles spørsmål om bestemmelsene er tydelige nok for å sikre nødvendig hjelp til å kunne bo og bli boende i eget hjem.

Det må presiseres at hvis staten mener at kommunene skal ha en plikt til å sørge for boligoppfølging til vanskeligstilte og stille til disposisjon boliger for den som ikke på annen måte klarer dette selv, må staten ta i bruk lov (Bernt, Overå og Hove, 2002). Det må også presiseres at det er først ved lovpålagte plikter og rettigheter at det kan føres et effektivt tilsyn med kommunene når det gjelder gjennomføringen av boligpolitikken.

2. Nærmere om problemstilling, fremstilling og avgrensning

Spørsmålet som stilles er i hvilken grad tilgang til bolig og boligoppfølging bør være nærmere regulert som plikter for kommunene og som rettigheter for den enkelte med et

nødvendig behov. Hensikten med utredningen er å gi et balansert grunnlag for et forslag til endret rettslig regulering, herunder en forståelse for bruk av rettighetslovgivning som virkemiddel.

I punkt 3 gis det en redegjørelse for og en vurdering av nasjonal lovgivning når det gjelder kommunenes plikter og den enkeltes rettigheter i forhold til tilgang på bolig. I punkt 4 diskuteres statens forpliktelser etter menneskerettighetsreguleringen når det gjelder tilgang til bolig. I punkt 5 gis det en redegjørelse for og en vurdering av dagens regulering når det gjelder oppfølgingstjenester i bolig. I punkt 6 forslås en noe endret lovgivning.

Med bolig menes her en boform hvor privatpersonen eier eller leier en bolig enten dette er en selvstendig bolig, en samlokalisert bolig, et bofellesskap eller et bokollektiv. Det avgrenses mot institusjoner i form av sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie som er regulert i kommunehelsetjenesteloven. Det avgrenses videre mot institusjoner for personer med rusproblematikk og institusjoner i form av bolig med heldøgns omsorgstjeneste som er regulert i sosialtjenesteloven, så langt som disse er definert til å omfatte aldershjem, barneboliger og privat forpleining (forskrift 4. desember 1992 nr. 915).

Boformen ”bolig med heldøgns omsorgstjenester” kan imidlertid også forstås som noe annet enn aldershjem, barneboliger og privat forpleining. Tilgang til en slik boform behandles nærmere i punkt 3.3.

Det avgrenses videre mot institusjoner for øvrig og mot fengsel, samt botilbud i statlige mottak og i venteleirer for uttransportering av personer uten lovlig opphold.

Med vanskeligstilte på boligmarkedet forstår jeg her personer som er avhengig av hjelp og støtte for å etablere seg i og beholde egen bolig. Dette er en sammensatt gruppe. Det kan være personer som i hovedsak bare har økonomiske vansker i forhold til boligmarkedet. På den annen side kan det være personer som har behov for tett oppfølging for å anskaffe bolig, klare å bo og beholde boligen.

Med boligoppfølging menes først og fremst sosiale tjenester og utgangspunktet vil være gjeldende regulering i sosialtjenesteloven. Oppfølgingstjenester vil i noen grad være kommunale helsetjenester regulert i kommunehelsetjenesteloven. Her omtales tjenester som i dag er regulert i sosialtjenesteloven og i kommunehelsetjenesteloven. Videre omtales reguleringen av slike tjenester i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010-2011)). Andre aktuelle typer tjenester og tiltak som støtteordninger,

låneordninger, tilgang på tekniske hjelpemidler, trygdeytelser og spesialisthelsetjenester behandles ikke.

3. Kommunens plikter og den enkeltes rettigheter når det gjelder tilgang på bolig

3.1 Et kommunalt ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet

Kommunene er tillagt hovedansvaret for å sikre de som er vanskeligstilte på boligmarkedet (St. meld nr. 23 (2003-2004)). Dette hovedansvaret er ikke pålagt kommunene som en lovbestemt plikt. I all hovedsak er ansvaret formulert i offentlige dokumenter, og kommunene er oppfordret til å ta dette ansvaret ved økonomiske virkemidler, samarbeid og kommunikasjon (St. meld nr. 23 (2003-2004)). Deltjenester innenfor den enkelte kommune er imidlertid gitt et ansvar for boliger til vanskeligstilte. Det gjelder sosialtjenesten i kommunen og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Ansvaret er formulert som et medvirkningsansvar (se punkt 3.2).

I utredningen om lov om sosiale tjenester (NOU 1985: 18) ble det foreslått følgende bestemmelse: "Sosialtjenesten skal arbeide for å skaffe boliger til vanskeligstilte..." (lovutkastet § 3-4). Begrunnelsen for forslaget var at kommunene allerede hadde et ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte, at dette ansvaret måtte lovfestet og at det var naturlig at arbeidet med å skaffe boliger ble lagt til sosialtjenesten (NOU 1985: 18, s. 113). Departementet var imidlertid av den oppfatning at det ikke var naturlig å lovfeste et ansvar for kommunene til å skaffe boliger i en lov om sosiale tjenester og presiserte at ansvaret for sosialtjenesten måtte være et ansvar for medvirkning i kommunens arbeid (Ot. prp. nr. 29 (1990-91)). Dette fikk sin støtte i sosialkomiteen (Innst.O. nr. 9 (1991-92)).

Kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte er et underforstått ansvar som ikke er pålagt kommunene ved lov. Dette er ikke foreslått endret i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010-2011)).

Spørsmålet er om tiden nå er moden for å følge opp sosiallovutvalget fra 1988 og lovfeste kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette kan reguleres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester formulert som et kommunalt "sørge for" ansvar, slik annet ansvar for helse- og omsorgstjenester er formulert (Prop. 91 L (2010-2011), lovforslaget kapittel 3). En slik lovfesting er en videreføring av en boligpolitikk som er uttalt og som det

synes å være enighet om. Og det bør ikke være uenighet om at det å disponere en bolig er en viktig komponent i en persons totale levestandard med stor betydning for den enkeltes helse, verdighet og sosiale deltakelse (Prop. 91 L (2010-2011), lovforslagets formålsbestemmelse § 1-1).

En slik pliktbestemmelse vil ikke uten videre korrespondere med en rett for den vanskeligstilte, men vil være av særlig betydning for å kunne føre tilsyn med at kommunene følger opp statens politikk på dette området.

Et særlig spørsmål er om kommunene allerede har en lovbestemt plikt til å kunne tilby bolig tilpasset mulighet for heldøgns omsorgstjenester ut over aldershjem, barneboliger og privat forpleining. Og hvis ikke, om kommunene i all fall bør ha en slik plikt. Det spørsmålet behandles nærmere i punkt 3.3. Derneft skal jeg gjøre rede for kommunenes plikt til å finne midlertidig botilbud for den som ikke klarer det selv (punkt 3.4).

Et neste spørsmål er om vanskeligstilte skal ha et rettskrav på bolig når vedkommende ikke selv har mulighet til å skaffe seg slik. Spørsmålet er om det utover retten til midlertidig bolig bør gis en ytterligere utvidet rett til tilgang til bolig for vanskeligstilte. Det kommer jeg tilbake til i punkt 3.5. Derneft er det et spørsmål om å stille nærmere krav til de boliger som skal tilbys. Det kommenterer jeg i punkt 3.6.

3.2 Det kommunale medvirkningsansvaret

Det heter det i sosialtjenesteloven § 3-4 at sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Herunder skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe ”boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker”. I forarbeidene presiseres medvirkningsarbeidet til å delta aktivt i den kommunale planleggingen av boligpolitikken generelt og for vanskeligstilte (Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 158). I rundskrivet til loven går en noe lengre. Her heter det at sosialtjenesten sammen med kommunens øvrige etater har ansvar for å tilby hensiktsmessige boliger til vanskeligstilte (rundskriv I-1/93, s.101). I senere rundskriv om boligsosialt arbeid vises det til at sosialtjenesten kan ivareta sitt ansvar ved at den selv, eller i medvirkning med annen kommunal instans eller privat aktør, tildeler kommunalt disponerte boliger, tildeler lån og tilskudd til kjøp av bolig og formidler kontakt mellom privat utleier og boligsøker. Ansvaret

for å gjøre andre deler av kommunen kjent med boligbehovene presiseres også (rundskriv U-10/2002).

Ved lov om sosiale tjenester i NAV er bestemmelsen om boliger til vanskeligstilte delvis videreført samtidig som den er opprettholdt i sosialtjenesteloven. Det heter: ”Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet” (lov om sosiale tjenester i NAV § 15).

Av forarbeidene følger at denne bestemmelsen pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen et ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte på sitt område. Bestemmelsen er ikke ment å legge organisatoriske bindinger på kommunenes ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte (Ot. prp. nr. 103 (2008-2009) s. 34). Meningen med bestemmelsen er at denne delen av kommunen skal delta i planleggingen av hvordan boligproblem skal løses for vanskeligstilte boligsøkere. Den innebærer videre et ansvar for å gjøre andre deler av kommunen kjent med behovet. Dessuten ligger det i bestemmelsen at det bør tas initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte i kommunen. I forarbeidene er det også holdt frem at medvirkningsansvaret innebærer et ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering, der dette ikke dekkes på annen måte (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) s. 34).

Med dette må både ansvaret for å skaffe boliger, regulert i lov om sosial tjenester i NAV og i sosialtjenesteloven, forstås som et medvirkningsansvar. Det kan gjerne formuleres som et internt kommunalt medvirkningsansvar.

Ved endret lovgivning hvor medvirkningsansvaret nå både er regulert i sosialtjenesteloven og i lov om sosiale tjenester i NAV, er det naturlig å forstå dette slik at arbeids- og velferdsforvaltningen først og fremst har et medvirkningsansvar ut fra sitt kjennskap til behovet for boliger til personer som er sosialt og økonomisk vanskeligstilte, mens sosialtjenesten har et medvirkningsansvar ut fra sitt kjennskap til behovet for tilpassete boliger til personer som trenger det på grunn av funksjonsnedsettelse, høy alder eller ut fra andre mer omsorgsmessige behov.

En slik deling legges også til grunn i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester hvor det foreslås en videreføring av sosialtjenestelovens § 3-4 formulert slik at kommunens helse- og omsorgstjeneste skal medvirke til å skaffe boliger til personer som

selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Og videre med samme presisering som i sosialtjenesteloven at dette innebærer ”boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker” (Prop. 91 L (2010-2011) § 3-7). Det heter i forarbeidene at ansvaret innebærer at helse- og omsorgstjenesten må delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblem for vanskeligstilte kan løses generelt og at helse- og omsorgstjenesten må gjøre andre kommunale myndigheter kjent med boligbehovene til vanskeligstilte. Det heter videre at helse- og omsorgstjenesten bør, i samarbeid med andre instanser, ta initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at ansvaret også innebærer å bistå brukere med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering, samt i enkelte tilfeller engasjere seg direkte i å skaffe vanskeligstilte bolig (Prop. 91 L (2010-2011) s. 196).

De kommunale deltjenestene er altså pålagt å vise aktivitet innad i kommunen, ved deltakelse i kommunal planlegging av hvordan boligproblem skal løses og ved å gjøre andre deler av kommunen kjent med boligproblemene. Det er tydeligvis også et visst ønske om at ansvaret skal være noe utvidet ved en forventning om en viss aktivitet overfor den enkelte bruker. Samtidig er det klart at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet ikke kan påberope seg noen rett til bolig etter disse bestemmelsene, og aktivitet overfor den vanskeligstilte er etter disse bestemmelsene mer en oppfordring enn noen plikt for tjenestene. Ansvaret etter sosialtjenesteloven, lov om sosiale tjenester i NAV, og også etter forslaget i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, er å forstå som et medvirkningsansvar innad i kommunen og som en formulert forventning om at kommunens deltjenester bistår den enkelte.

Kommunen er imidlertid pålagt en plikt til å gi opplysning, råd og veiledning. Dette følger av sosialtjenesteloven og tilsvarende av lov om sosiale tjenester i NAV. Det heter:

”Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det” (sosialtjenesteloven § 4-1). I lov om sosiale tjenester i NAV (§ 17) brukes begrepet kommunen og ikke spesifikt sosialtjenesten i Nav. Ut over det er bestemmelsen likelydende. Bestemmelsen om råd og veiledning forstås som en plikt for kommunen og en rett for den enkelte (Kjønstad og Syse, 2008, s. 166). Råd og veiledning som hjelp til den vanskeligstilte for å få skaffet seg bolig faller klart innenfor bestemmelsenes område. Dette vil være hjelp som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer.

I kommentarene til medvirkningsbestemmelsene burde det heller tydelig blitt henvist til plikten til råd og veiledning, istedenfor å formulere noen forventninger som vanskelig kan påberopes. Men det kan også være et behov for en presisering av plikten til råd og veiledning til også å omfatte bistand til å skaffe bolig til vanskeligstilte.

I forslaget til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er det ikke regulert inn en egen bestemmelse om plikt til å yte opplysning, råd og veiledning. Det heter i forslaget 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” (lovforslaget § 3-3). Det er presisert i forarbeidene at bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Det heter også at råd og veiledning er en prioritert oppgave, at plikten også omfatter oppsøkende virksomhet for utsatte grupper samt opplysningsvirksomhet, rådgivningsvirksomhet og veiledningstjeneste. Arbeidet skal ikke bare ha en medisinsk tilnærming, med også en helhetlig og sosialfaglig tilnærming (Prop. 91 L (2010-2011) s. 172). Det synes uheldig å knytte råd og veiledningsplikten ensidig til ytelse av helse- og omsorgstjenester. Den burde vært, både som en plikt og som en rett, en formulert selvstendig tjeneste slik den i dag er regulert i sosialtjenesteloven.

Det er all grunn til å få presisert at råd og veiledningstjenesten også må omfatte individuell bistand til å skaffe den vanskeligstilte bolig. Alternativt burde plikten til å bistå den som har behov for hjelp for å skaffe seg bolig vært tydeligere formulert i tilknytning til medvirkningsbestemmelsen (lovforslaget § 3-7).

3.3 Kommunens plikt til å ha boliger for personer med omfattende hjelpebehov (omsorgsboliger)

Kommunene skal ha plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester for dem som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker. Dette følger av sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav d. Tilsvarende følger det av kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd punkt 6 at kommunene skal ha sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie. Boliger med heldøgns omsorgstjenester er i forskrift begrenset til aldershjem, privat forpleining og boliger der det bor omsorgstrengende barn og unge under 18 år utenfor foreldrehjemmet, jf. sosialtjenesteloven § 7-12 og forskrift 4.

desember 1992 nr. 915 (kap.7). Boform for heldøgns omsorg og pleie likestilles med sykehjem (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010a, s. 124).

Disse boformene forstås i dag som institusjoner (Prop. 91L (2010-2011) s. 187) og noe annet enn det som gjerne benevnes som omsorgsboliger (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010, s. 124). Mens kommunene er pålagt en plikt til å ha slike boformer som kan sies å være institusjoner (herunder også aldershjem, barneboliger og privat forpleining), er det ut fra dette ikke regulert noen plikt for kommunene til å sørge for andre boligtilbud for vanskeligstilte, heller ikke når personen har behov for omfattende oppfølgingstjenester.

Slike andre botilbud benevnes gjerne som omsorgsboliger eller tilpassete boliger.

Omsorgsboliger er imidlertid ikke et entydig begrep. Det brukes gjerne som en felles betegnelse på ulike boformer som bokollektiver, bofellesskap, samlokaliserte boliger og utleieboliger. Men det er også grunn til å merke seg at Kommunal- og regionaldepartementet har brukt begrepet omsorgsboliger forstått som boform for heldøgns omsorg og pleie regulert i kommunehelsetjenesteloven § 1-3 og bolig med heldøgns omsorgstjeneste regulert i sosialtjenesteloven § 4-2 (se forskrift 10. juli 2003 nr. 957 og forskrift 21. desember 2005 nr. 1667, begge gitt med hjemmel i lov om husbanken). I forskrift gitt med hjemmel i lov om husbanken fra 2008 brukes imidlertid begrepet omsorgsboliger som noe annet enn bolig med heldøgns omsorgstjenester eller boform for heldøgns omsorg og pleie. Her vises det til sosialtjenesteloven § 3-4 (forskrift 25. februar 2008 nr. 191).

I de siste budsjettproposisjonene fra Kommunal- og regionaldepartementet er omsorgsboliger benevnt som boliger tilrettelagt for heldøgns pleie og omsorg uavhengig av alder, diagnose og funksjonsnedsettelse (Prop. S. nr. 1 (2009-2010); Prop. S. nr. 1 (2010-2011)).

Det er også grunn til å legge merke til at statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen har formulert seg slik at det er et mål ”at alle som har behov for et heldøgnsstilbud skal få det, enten det gis i institusjon, tilpasset omsorgsbolig eller eget hjem”(Helse- og omsorgsdepartementet, 2010 b). Her er tilpasset omsorgsbolig brukt som et begrep på en mellomløsning mellom det private hjemmet og institusjonen. I verdighetsgarantien, gjeldende fra 2011, heter det at det blant annet skal legges til rette for ”en riktig og forsvarlig boform ut fra den enkeltes behov og tilstand” (forskrift 12. november 2010 nr. 146 § 3). Det må bety at den eldre skal ha tilgang til en tilpasset boform.

Har så kommunene ut fra dette en lovbestemt plikt til å sørge for tilgang til boliger utover aldershjem, barneboliger og privat forpleining og som et tillegg til sykehjem / boform for heldøgns omsorg og pleie? Det er for det første et spørsmål om avgrensningen av bolig med heldøgns omsorgstjenester til aldershjem, barneboliger og privat forpleining er gyldig. Det er for det andre et spørsmål om praksis og politikk nå forstår boform med heldøgns omsorgstjenester mye videre enn aldershjem, barneboliger og privat forpleining, og at det derfor er gode grunner for å sette forskriften som definerer bolig med heldøgns omsorgstjenester til side.

Men det kan også spørres om det i alle fall er gode grunner for at kommunene skal ha en plikt til å sørge for tilgang til boformer forstått som noe annet enn institusjonslignende boformer, og gjerne benevnt som omsorgsboliger.

Avgrensningen av bolig med heldøgns omsorgstjenester til aldershjem, barneboliger og privat forpleining må på ses på bakgrunn av Sosiallovutvalget skille mellom institusjoner og åpen omsorg og utvalgets klare oppfatning av at åpen omsorg med hjelpetiltak i eget hjem skulle ha prioritet foran institusjonsopphold (NOU 1985: 18, s. 116-117). Vektleggingen av åpen omsorg må også ses i sammenheng med utvalgets forslag til formålsbestemmelse hvor viktige mål for sosialpolitikken ble nedfelt, herunder at ”den enkelte gjennom hjelpetiltak får mulighet for å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre” (lovforslaget § 1-1; NOU 1985: 18. s. 206, 214 og 366). Sosiallovutvalget bruker imidlertid ikke begrepet bolig med heldøgns omsorgstjenester, men ”plass i institusjon eller familiepleie” jf lovforslaget § 4-2 nr. 4. Plikten til å skaffe boliger for vanskeligstilte var da foreslått som egen bestemmelse i lovforslagets § 3-4.

I lovproposisjon fremholdt departementet at det var en bred politisk og faglig enighet om at vekten i fremtiden skulle legges på utvikling av selvstendige boformer med individuelt tilpasset service og omsorg (Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 58). Slike selvstendige boformer synes som et utgangspunkt å være tenkt dekket av begrepet boliger med heldøgns omsorgstjenester. I forarbeidene antydes det ikke en avgrensning som gitt i gjeldende forskrift. Tvert i mot poengteres det at kommunens sosialtjeneste vil omfatte både institusjoner og andre typer boformer og at ”lovteksten må angi hvilke funksjoner kommunene skal fylle når det gjelder bolig- og omsorgstjenester til dem som på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre grunner har behov for det” (Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 59). Nærmere presiseres boliger med heldøgns omsorgstjenester til ”tiltak i sosialtjenesten

der botilbud, hjelpetiltak og omsorgstiltak utgjør et hele” (Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 59). Og videre at dette positivt kan være boliger hvor det bor barn og unge utenfor foreldrehjemmet og boliger hvor en benytter seg av spesielle typer behandlingsopplegg. Det antydes ikke i forarbeidene en avgrensning av hva som skal inngå i begrepet boliger med heldøgns omsorgstjenester. Behovet for avgrensning ses i forhold til tilfeller der tjenestemottaker mottar sosiale tjenester i sitt eget private hjem. Det er på den bakgrunn det gis hjemmel for nærmere å forskriftsbestemme hva som menes med bolig med heldøgns omsorgstjeneste (Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 59).² Det er således all grunn til å hevde at det ikke i lovens ordlyd eller i forarbeidene er grunnlag for den avgrensningen som er gjort i gjeldende forskrift. Forskriftens gyldighet er imidlertid ikke vurdert rettslig og det er heller ikke tatt initiativ til endring av denne fra departementets side.

Baksiden av denne forskriften er at det ikke er pålagt kommunen å ha boliger med heldøgns omsorgstjenester som et generelt tilbud, men bare som et tilbud til eldre (aldershjem), til barn og for dem som er i privat forpleining. I praksis står vi i dag da bare tilbake med en lovpålagt plikt til å ha barneboliger, idet både aldershjem og privat forpleining er lite aktuelle tilbud i dagens omsorg (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010, s. 129). Dessuten er kommunene pålagt å ha sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie (institusjoner) etter kommunehelsetjenesteloven.

Med bakgrunn i lovforarbeidene til sosialtjenesteloven og ut fra forskjellige føringer fra Helse- og omsorgsdepartementet og fra Kommunal- og regionaldepartementet, samt konsekvensen av den avgrensningen som følger av forskriften, kan det være gode grunner for at vi i dag forstår bolig med heldøgns omsorgstjenester også som boliger ut over aldershjem, barneboliger og privat forpleining, og da som noe kommunene er pliktige til å tilby. I alle fall er det gode grunner for å mene at kommunene bør være pliktige til å tilby boliger som er tilpasset heldøgns omsorgstjenester.

I forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester brukes ikke begrepene boform for heldøgns omsorg og pleie eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. Det er lagt opp til at enten skal det ytes tjenester i ”hjemmet” eller så skal det ytes tjenester i institusjon, herunder sykehjem (Prop. 91 L (2010-2011), lovforslaget § 3-2 nr. 6). Begrepet hjemmet brukes for å avgrense mot institusjon. Hjemmet forstås da som et eget privat hjem, herunder også omsorgsbolig og andre tilpassete boliger som ikke er institusjoner (Prop. 91 L (2010-2011) s.

² Se også Syse, 1995 s. 473-476 som mer utdypende drøfter dette spørsmålet og konkluderer med at det er tvilsomt om avgrensningen er gyldig.

186). Om heldøgns tilbud skal gis i eget hjem eller i institusjon skal etter departementets mening bero på en forsvarlighets- og hensiktsmessighetsvurdering (Prop. 91 L (20010-2011) s. 186). I forslaget opereres det altså med to hovedgrupper boformer; eget hjem eller institusjon. I det ligger en forpliktelse til å ha institusjoner og til å ha tilstrekkelige tilbud i personens eget hjem til dem som trenger det, også ved behov for heldøgns hjelpetilbud. Dette forslaget innebærer en kommunal plikt til å tilby institusjoner og til å tilby tjenester i personens eget hjem, men kan vanskelig forstås som en plikt til å skaffe selve boligen hjelpen skal gi i.

Med det mangler en viktig forpliktelse; å skaffe selve boformen til den som ikke skal ytes hjelp på institusjon og som heller ikke disponerer et privat hjem hjelpen kan ytes i tilknytning til.

Det kan være grunn til å presisere de forpliktelsene kommunene skal ha til en tredeling, og da også som et endringsforslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Utover ansvaret for å kunne tilby tilstrekkelige institusjonsplasser og ansvaret for å kunne tilby tilstrekkelig hjelp i hjemmet, er det behov for å få presisert en plikt for kommunene til å sørge for tilgang til tilpassete permanente boliger (gjerne benevnt som omsorgsboliger) for den som er vanskeligstilt på boligmarkedet og som har omfattende hjelpebehov.

3.4 Kommunens plikt til å skaffe midlertidig botilbud

Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 lyder: ”Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv”. Kommunens plikt til å sørge for midlertidig husvære var tidligere regulert i sosialtjenesteloven § 4-5 som en plikt for sosialtjenesten. Ved ny lov om sosiale tjenester i NAV ble sosialtjenesteloven § 4-5 opphevet. Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 er ment å være en ren videreføring av den forpliktelsen som lå i sosialtjenesteloven § 4-5. Begrepet midlertidig husvære er i denne bestemmelsen byttet ut med begrepet midlertidig botilbud. Det er ment som en språklig endring som ikke endrer bestemmelsens materielle innhold (Ot. prp. nr. 103 (2008-2009) s. 16 og 35). I utredningen om lov om sosiale tjenester (NOU 1985: 18) viste utvalget til kommunenes plikt etter lov om sosial omsorg fra 1964 til å skaffe en person eller familie midlertidig ”underbringelse” dersom de var husløse. Utvalget mente en slik plikt fortsatt burde ligge på kommunen som en plikt til å skaffe midlertidig husvære for personer med et akutt behov (NOU 1985: 18 s. 113).

Departementet mente kommunene som tidligere måtte ha en plikt til å skaffe midlertidig oppholdssted for en person eller familie som var i akutt nødssituasjon og at dette ansvaret måtte fremgå av en egen bestemmelse (Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67-68).

Ut fra dette må det legges til grunn at sosialtjenesteloven § 4-5 og nå lov om sosiale tjenester i NAV § 27 pålegger kommunene en plikt til å skaffe midlertidig botilbud til den som ikke kan skaffe seg det selv. Bestemmelsen korresponderer med en rett. Den gir den enkelte et rettskrav på midlertidig botilbud når lovens vilkår for øvrig er oppfylt.³ Rettigheten inntreer når en person eller familie er i en akutt nødssituasjon eller har et akutt behov. I rundskriv til sosialtjenesteloven, som må ha gyldighet i forhold til gjeldende bestemmelse, brukes også formuleringen ”akutt nødssituasjon” og formuleringen ”personer som står uten bolig” (rundskriv I-1/93 s. 113-114). Plikten og retten til midlertidig bolig inntreer når en person er i en akutt situasjon.

Bestemmelsen oppstiller en plikt til en naturalytelse. Kommunen har altså et ansvar for faktisk å finne et husvære til den som fyller vilkåret (Kjønstad, Bernt, Kjellevold og Hove, 2000. s. 121; Sivilombudsmannen, 2007).

Plikten gjelder enhver som oppholder seg i kommunen. Det er således ikke anledning for kommunen å henvise de som søker om midlertidig botilbud til en annen kommune, for eksempel deres opprinnelige bostedskommune (Ot. prp. nr. 29 (1990-91), s. 168, Sivilombudsmannen, 2007).

³ Slik også Kjønstad og Syse (2008) s. 165; Sivilombudsmannen (2007).

I lov om sosiale tjenester i NAV legges plikten på kommunen som sådan. Det heter ikke her kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen slik det for eksempel gjør ved reguleringen av medvirkningsansvaret. Likevel er dette ansvaret lovbestemt lagt til kommunen i arbeids- og velferdsforvaltning; til det som benevnes som NAV-kontoret. Det følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 at arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles lokalt kontor som skal ivareta de oppgavene for kommunen som følger av lov om sosiale tjenester i NAV. Det fremgår også klart av lovens forarbeider at forvaltningen av ansvaret for å skaffe midlertidig botilbud skal ivaretas av NAV-kontoret. Dette er begrunnet med sammenhengen mellom behovet for midlertidig bolig og behovet for økonomisk stønad, og det er begrunnet i viktigheten av at alle med et akutt behov for bolig, uansett hvor i landet de oppholder seg, skal vite at det er NAV-kontoret de skal henvende seg til (Ot. prp. nr. 103 (2008-2009, s. 20). Med dette er det lagt visse begrensninger på kommunenes adgang til selv å bestemme sin organisering. Men mer enn et mottak og et beslutningssted for slike saker, kan det ikke ligge i disse bestemmelsene. I alle fall vil det være behov for samarbeid og samordning med andre deler av kommunen, for eksempel kommunalt boligkontor hvis kommunen har valgt å ha en slik enhet.

Et annet spørsmål er om retten til midlertidig bolig burde utvides - fra akutt nødhjelp til et midlertidig botilbud som ledd i et rehabiliteringsarbeid. Med andre ord, at fokus ikke er på en begrensning av det midlertidige botilbudet til maksimum 3 måneder, men heller på nødvendig bistand for å skaffe en permanent bolig og mestre det å bo. Det kan være grunn til å vurdere å utvide plikten og retten til midlertidig botilbud til for eksempel 6 måneder knyttet sammen med en forpliktelse til å bruke denne tiden til nødvendige rehabiliteringstiltak.

3.5 Rettskrav på bolig

Etter dagens lovgivning er det klart at den som står uten bolig og ikke er i stand til å skaffe seg bolig selv, har et rettskrav på et midlertidig botilbud.

Sosiallovutvalget mente at deres forslag skulle gi den enkelte et rettskrav på midlertidig husvære (NOU 1985: 18 s. 71). Når utvalget var tydelig på at dette skulle være en bestemmelse som ga den enkelte et rettskrav, er begrunnelsen å finne i bruk av rettighetsbestemmelser i situasjoner hvor en står overfor en mer konkret og særlig vanskelig situasjon hvor hjelpebehovet er påtrengende og hvor det også i prinsippet er klart hvilke

innsatser som bør settes inn (NOU 1985: 18 s. 71). Dette ble ikke imøtegått eller nærmere kommentert av departement (Ot. prp. nr. 29 (1991-92) eller av sosialkomiteen (Innst. O. nr. 9 (1991-92)). Det er senere lagt til grunn i litteraturen og av for eksempel Sivilombudsmannen, og er videreført slik i lov om sosiale tjenester i NAV.

En lovfesting av rett til bolig utover retten til midlertidig botilbud er til nå ikke ansett som et aktuelt virkemiddel.

Men dersom det først er enighet om en lovfestet plikt for kommunene til å tilby boliger til vanskeligstilte, er det all grunn til også å stille spørsmål om den enkelte i noen tilfeller skal ha et rettskrav på tilgang på bolig / omsorgsbolig av mer permanent karakter.

Dersom det er et ønske å sikre en bestemt personkrets; her personer som er særlig vanskeligstilte på boligmarkedet og som ikke kan forventes selv å ivareta sine interesser, er rettighetslovgivning et vel anerkjent virkemiddel. Gjennom rettighetsfesting skapes en felles forpliktende norm. Rettighetsfesting skal sikre at kommunene ikke setter til side prioriteringer som det på det nasjonale nivået er enighet om. Rettighetsfesting er også en forutsetning for at enkeltmenneske som ikke får tilstrekkelig hjelp skal kunne få overprøvd avgjørelsene og eventuelt kunne reise søksmål for å tvinge forvaltningen til å følge opp den normen som er gitt.

Skal rettighetslovgivning tas i bruk må det være mulig å oppfylle rettigheten.

Rettighetslovgivning bør ikke brukes på en slik måte at den skaper forventninger som står i misforhold til rettighetens innhold. Rettighetslovgivning må ha som formål å skape lik tilgang til aktuelle goder, skape forutberegnelighet og trygghet for borgeren og skape tillit til aktuelle offentlige instanser.

Videre forutsetter rettighetslovgivning noenlunde presise kriterier for hvem som skal ha rett, hvem som skal ha en plikt og hva retten / plikten går ut på.

Det er helt klart at vi har persongrupper som ikke selv er i stand til å skaffe seg bolig. Disse kan identifiseres. Hvilke betingelser som nærmere må være oppfylt for å få rett vil være skjønnspregete. Det er personer som er særlig vanskeligstilte på den måten at de ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet og gjerne heller ikke kan mestre sin boligsituasjon. Og videre vil retten kunne være begrenset av at personen heller ikke er i stand til å ivareta sitt behov for å skaffe seg bolig til tross for omfattende råd og veiledning. En rettighetslovgivning med en skjønnspreget vilkårs side er imidlertid ikke enestående. I dagens sosialtjenestelov er

det ”de som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål” som har et rettskrav på sosiale tjenester (sosialtjenesteloven § 4-3). I helselovgivningen er vilkårssiden formulert som ”nødvendig helsehjelp” (kommunehelsetjenesteloven § 2-1).

Et rett til bolig for særlig vanskeligstilte vil kunne gis i en endret pasientrettighetslov som en dekning av et nødvendig behov av betydning for personen helsetilstand.

Når det gjelder tilgang på bolig kan hva som skal ytes formuleres ganske eksakt. Og hvem som skal yte vil også være klart.

3.6 Kvalitetskrav

Til boliger som kommunen skal ha en plikt til å sørge for, og som eventuelt den enkelte skal ha et rettskrav på, må det følge bestemte kvalitetskrav.

Kvalitetskravene vil gjerne kunne differensieres avhengig av om det er snakk om et midlertidig botilbud eller et botilbud av mer permanent karakter. I den grad personen gis tilbud om opphold i institusjon vil det måtte være særlige krav til kvalitet.

Når det gjelder tilgang til en bolig som skal være av permanent karakter, er det all grunn til å trekke frem de uttalte målene om at enhver skal ha mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i felleskap med andre (jf sosialtjenesteloven § 1-1, forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 1-1). Dertil er det grunn til å holde frem de føringene forøvrig som blant annet fulgte av reformen for utviklingshemmede: At det skal unngås institusjonslignende alternativer, at boliger skal ligge i et vanlig boligområde, at fellesskapsløsninger skal være små, at det skal være ordinære krav til størrelse og kvalitet på boligene, at hver enkelt bolig ses som en enhet og at tjenestetilbudet skal vurderes individuelt og tildeles personen, ikke være en del av botilbudet som sådan (Tøssebro, 2010, Kommunal- og regionaldepartementet, 2010). Slike krav bør forskriftsfestes. Behovet for dette bør særlig ses i sammenheng med den økningen i antallet boenheter i bofellesskap som nå synes å være utviklingen i kommune-Norge (Tøssebro, 2011).

I alle fall kan det være behov for tydeligere kvalitetskrav til midlertidige botilbud. Når personen eller familien har et rettskrav på et midlertidig boligtilbud, må tilbudet være faglig forsvarlig. Det følger av lov om sosiale tjenester i NAV § 4. Nærmere kvalitetskrav er ikke formulert i loven og det er heller ikke gitt hjemmel for å gi nærmere forskrifter. I rundskriv til sosialtjenesteloven (rundskriv U-5/2003), som må antas å gjelde inntil Arbeidsdepartementet har kommet med eget rundskriv til gjeldende lov, vises det til den midlertidige karakteren slike botilbud skal ha og det presiseres at husværet skal være forsvarlig og egnet. Det vises spesielt til at barn og barnefamilier med et akutt boligbehov ikke bør gis tilbud hvor personer med rusproblematikk oppholder seg. Videre heter det at kommunen bør gjøre en vurdering av tilbudets standard før det tas i bruk.

Det formuleres ikke nærmere kvalitetskrav direkte i rundskrivet, men vises til en standardavtale som kommunene bør bruke overfor private aktører som kommunene inngår utleieavtale med. Departementet mener avtalene bør innholde krav til kvalitet spesifisert til:

”Overnattingsstedet skal være tilstrekkelig innredet etter formålet.

Beboerne skal ha mulighet for matlaging i husværet.

Det må være god adgang til bad og toalett, slik at personlig hygiene kan ivaretas.

Beboerne må gis anledning til vask av tøy.

Utleier har ansvaret for å rengjøre rom og utstyre det med rent sengetøy og håndklær for hver ny beboer som flytter inn. Dersom lengre opphold forekommer, skal det legges frem rent sengetøy og håndklær en gang i uken.

Renhold av rommene skal foretas av beboeren selv, eller i samarbeid med personalet, så ofte det er nødvendig for å ivareta en god hygiene.

Forsvarlig renhold av sanitærrom og fellesrom skal foretas av personalet så ofte det er nødvendig for å ivareta god hygiene.

Beboere har rett til privatliv.

Beboeren skal ha adgang til å motta besøk dersom ikke særlige grunner taler mot det. Eventuelt skal besøk forhåndsavtales med personalet dersom særskilte grunner taler for det.

Eventuelle husordensregler eller annet reglement ved husværet, skal gjøres kjent for beboeren og aksepteres av sosialtjenesten i kommunen forut for avtaleinngåelsen” (rundskriv U-5/2003 s. 2).

Det er all grunn til å legge merke til at en i dette rundskrivet ikke velger å rettlede i forhold til hvilke kvalitetskrav som generelt må stilles til et midlertidig botilbud, men gir kommunene anbefalinger om selv å stille kvalitetskrav til private utleiere.

Bakgrunnen for rundskrivet fra 2003 var at departementet hadde erfart at flere av de tilbudene kommunene benyttet som midlertidig husvære ikke oppfylte minimumskrav med hensyn til standard og kvalitet (rundskriv U-5/2003). I senere undersøkelser er situasjonen bekreftet. Drøpping (2005) fant i sin undersøkelse fra 2005 at alle kommuner i større eller mindre grad har bruk for midlertidig botilbud. Særlig i små og mellomstore kommuner ble det brukt campinghytter, lokale pensjonater og moteller som midlertidige botilbud. Et hovedfunn i hans undersøkelse var at kommunene i liten grad stilte kvalitetskrav til botilbudet. Et annet hovedfunn var at mange kommuner lot midlertidige tilbud bli langvarige (ut over tre måneder). Riksrevisjonen (2008) fant tilsvarende faktiske situasjon; de fleste kommuner benytter seg av ulike former for midlertidige boliger som hospits og campingplasser. Rundt halvparten av kommunene i undersøkelsen oppgav at det forekom at personer måtte bo i midlertidig bolig lenger enn tre måneder. Særlig gjaldt det personer med rus- og/ eller psykiatriproblemer. Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål ved om dette er akseptable og egnede boforhold (Riksrevisjonen, 2008, s. 50). I rapport fra Kommunerevisjonen, Oslo kommune (2011) uttrykkes bekymring over at det i Oslo er en betydelig økning i bruk private overnattingssteder for bostedsløse, og at det også i økende grad benyttes steder uten kvalitetsavtale, samt at opphold i slike overnattingssteder har varighet utover en måned (som er Oslo kommune sin retningslinje).

Det bør være klart at det er behov for klarere kvalitetskrav til kommunene når det gjelder midlertidig bolig. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at tilbudet skal være forsvarlig. Slike krav burde være gitt i forskrifts form, noe som krever en hjemmel for å kunne gi forskrifter i lov om sosiale tjenester i NAV.

4. Statens forpliktelser etter menneskerettighetsreguleringen når det gjelder tilgang på bolig⁴

Sosiale rettigheter, herunder retten til bolig, inngår som en del av internasjonale menneskerettigheter. I FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK, 1966), som er den mest omfattende når det gjelder menneskerettslig regulering av sosiale rettigheter, anerkjenner konvensjonspartene retten for enhver til sosial trygghet, til en tilfredsstillende levestandard og til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk (ØSK artiklene 9, 11 og 12). Ved inkorporering av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett ved menneskerettsloven av 1999, er de aktuelle bestemmelsene i ØSK nå en del av norsk lovgivning og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen nasjonal lovgivning (menneskerettsloven § 3).

Det følger av ØSK artikkel 11 at konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for personen selv og vedkommendes familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. ØSK komiteen holder denne artikkel frem som helt sentral når det gjelder retten til bolig. Det heter: "Although a wide variety of international instruments address the different dimensions of the right to adequate housing article 11 (1) of the Covenant is the most comprehensive and perhaps the most important of the relevant provisions" (General Comment No 4). Det heter videre i kommentarene at retten til bolig er "central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights" (General comment No 4).

ØSK komiteen uttaler at retten til bolig ikke må tolkes innskrenkende og restriktivt som bare en rett til "tak over hodet", men må ses som en rett "to live somewhere in security, peace and dignity" (General Comment No 4). Det er et krav om "adequate housing" og dette må etter ØSK komiteens mening blant annet innebære "adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities - all at a reasonable cost" (General Comment No 4). Samtidig åpner kravet om adekvans for stor variasjon avhengig av gjeldende samfunnsforhold (General Comment No 4).

⁴ Her gis kun en omtale av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som er den mest omfattende når det gjelder sosiale rettigheter. Omtalen er begrenset til artikkel 11 som omhandler retten til tilfredsstillende levestandard, herunder retten til bolig. For omtale av Den europeiske sosialpakt viser jeg til Mikkola, M. (2010).

Statens forpliktelser forstås som tredelt. Den har en plikt til å respektere menneskerettighetene, beskytte menneskerettigheten og oppfylle menneskerettighetene (Eide, 2006).

Plikten til å respektere menneskerettighetene forstås slik at staten ikke selv skal ta del i menneskerettskrenkelser. Det er en negativ forpliktelse hvor staten må avstå fra inngrep eller visse typer handlinger. For eksempel må ikke staten ved forbud eller lignende hindre enkeltpersoner eller institusjoner å fremme sosial trygghet for vanskeligstilte grupper.

Plikten til å beskytte menneskerettighetene forstås slik at staten skal beskytte individene mot inngrep i rettighetene. Et eksempel kan være å sørge for regulering av rentenivået slik at vanskeligstilte har mulighet til å skaffe seg eller beholde en bolig, eller sørge for regulering i forhold til tilgjengelighet til bolig for personer med nedsatt funksjonsevne som trenger særlig tilpasning (universell utforming). Andre eksempler kan være at staten må avholde seg fra å utøve eller tolerere diskriminering i forhold til tilgang på bolig eller tolerere tilbakegang når det gjelder marginaliserte gruppers tilgang på bolig.

Plikten til å oppfylle menneskerettighetene forstås slik at staten selv skal bidra aktivt til at rettighetene oppfylles (positiv forpliktelse) ved lovgivning, allokering av ressurser, opplæring, utdanning, utforming av indikatorer for en akseptabel levestandard etc. Plikten til å oppfylle forstås som en plikt til å tilrettelegge, yte og forsyne (Eide, 2006). Dette innebærer positive tiltak som staten må forventes å sette inn når andre tiltak ikke har vært tilstrekkelig for den fulle realiseringen av konvensjonens rettigheter. Det involverer statlige tiltak og tjenester – direkte eller indirekte – når individer eller grupper ikke er i stand til, av grunner som er utenfor deres kontroll, å realisere sine rettigheter ved de midler som de har til disposisjon. Det kan være å garantere for tilskudd til bolig for den som ikke er i stand til å finansiere egen bolig eller det kan være å sørge for at bostedsløse og andre vanskeligstilte får tilgang på bolig.

Forpliktelsene forstås som relative i den forstand at implementeringen må bero på den enkelte stats utviklingsnivå samtidig som det er en kjerne av forpliktelser som ikke kan tilsesettes uansett utviklingsnivå. Ut over denne kjernen er forutsetningen at det enkelte land er forpliktet til å følge opp konvensjonens rettigheter på det nivået staten bør ligge i forhold til sitt eget utviklingsnivå. I den grad det lokale eller regionale forvaltningsnivået (kommunene) har et ansvar, har staten et ansvar for å ta nødvendige skritt for å harmonisere sin politikk i samsvar med de krav konvensjonen stiller.

I St. meld nr. 23 (2003- 2004) omtales statens menneskerettslige forpliktelse når det gjelder retten til bolig. Det heter: ”Konvensjonen anerkjenner at alle har en rett til tilfredsstillende bolig, men pålegger ingen offentlig eller privat instans en slik plikt til å fremskaffe bolig. Ettersom konvensjonen ikke pålegger noen instans en slik plikt, kan heller ingen få prøvd sin rett for domstolene. I praksis må derfor den enkelte selv skaffe seg og sin familie tilfredsstillende bolig” (s. 55).

Dette er klart en for snever forståelse av de forpliktelser som staten har. Primært legges til grunn at den enkelte selv skal sørge for seg og sitt (tilfredsstillende levestandard), herunder mat, klær og bolig. Men når personer ikke er i stand til å skaffe seg den bolig som de trenger til den kvalitet som ”adequate housing” krever, har staten et ansvar som i siste instans kan bety at staten må oppfylle deres rett til tilfredsstillende levestandard, herunder bolig (Eide, 2006). Da ØSK er gjort til norsk rett ved menneskerettighetsloven er det også utvilsomt at retten til bolig må kunne påberopes ved norske domstoler. Hvor langt domstolen vil gå i en prøving er et åpent spørsmål som jeg ikke skal gå videre på her.

Spørsmålet er om staten, på bakgrunn av den faktiske situasjonen når det gjelder bostedsløse og vanskeligstiltes tilgang på adekvat bolig, har tatt i bruk alle egnede midler for å implementere de rettigheter som anerkjennes; her retten til bolig, jf ØSK artikkel 2.

Konvensjonen legger opp til et fleksibelt system og en vid tilnæringsmåte når det gjelder bruk av virkemidler for å implementere rettigheter. Mange virkemidler er tatt i bruk. Likevel kan det spørres om ikke også lovgivningstiltak i form av rettskrav på bolig, bør vurderes mer seriøst enn det som uttrykkes i St. meld nr. 23 (2003-2004). Det er grunnlag for å spørre om staten har oppfylt sine forpliktelser når vi ser på det stigende antall bostedsløse, den lave andelen av tilgjengelige boliger for personer med funksjonsnedsettelse, en situasjon hvor det rapporteres om utviklingshemmede som tilbys store bofellesskap og ikke mulighet til selv å velge hvor de skal bo, samt rapporter om svært lav kvalitet på midlertidige botilbud.

Når en til nå ikke har nådd frem med alternative tiltak så kan det reises spørsmål om staten har satt inn alt på at denne rettigheten (retten til adekvat bolig), som er anerkjent av staten som konvensjonspartner, blir gjennomført fullt ut (FN konvensjonen ØSK artikkel 2). Det er grunnlag for å bruke lovgivning mer aktivt ved å pålegge kommunene plikter og ved å gi personer rettigheter. Lovgivningstiltak er et særlig anbefalt middel i henhold til ØSK artikkel 2.

Etter min oppfatning må det i alle fall følge av de menneskerettslige forpliktelsene at staten har et ansvar for å sikre bostedsløse tilgang på midlertidige botilbud og sikre at botilbudet oppfyller visse minimumskrav (adequate housing). De forpliktelsene staten har påtatt seg, sammenlignet med den faktiske situasjonen i Norge i dag, burde tilsi at staten tar mer aktivt i bruk lovgivning for å sikre vanskeligstilte tilgang til bolig.

5. Retten til oppfølgingstjenester

5.1 Noen hovedprinsipp

Oppfølgingstjenester er i første rekke regulert i sosialtjenesteloven. I lovens formålsbestemmelse heter det at loven blant annet skal fremme økonomisk og sosial trygghet, forebygge sosiale problemer og bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (sosialtjenesteloven § 1-1).

Et hovedprinsipp, bygget på denne målsetningen, er at personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har vansker i forhold til å mestre en boligsituasjon på egen hånd, skal disponere egen bolig og motta nødvendige tjenester i eget hjem. Tjenestene skal være knyttet til personen og ikke til boligen. Dette skal gjelde selv om tjenestemottakeren har behov for døgkontinuerlige tjenester og uavhengig av årsaken til tjenestebehovet (rundskriv U-10/2002).

Det er videre et hovedprinsipp at enhver skal ha en rett til selv å velge hvor de vil bo og med hvem. Med andre ord at det som en hovedregel ikke er adgang til å avslås å yte oppfølgingstjenester i et privat hjem fordi personen ikke tar i mot et alternativt botilbud.

Det er videre lagt til grunn at den offentlige forvaltningen og den offentlige tjenesteytingen skal oppfylle 4 sentrale krav; tiltak og tjenester skal være lett tilgjengelige, tjenestetilbudet skal være individuelt tilpasset, tilbudene skal være samordnede og tjenestemottakerne skal få medvirke ved utforming og gjennomføring av tjenestetilbudene (Kjellefald, 2006).

Nedenfor gis oversikt over og kommentarer til den rettslige reguleringen av aktuelle oppfølgingstjenester regulert i sosialtjenesteloven. Aktuelle tjenester regulert i kommunehelsetjenesteloven nevnes, samt helt kort andre aktuelle ytelser og

samarbeidspartnere. Det vises til aktuell regulering i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010-2011)).

5.2 Retten til opplysning, råd og veiledning

Etter sosialtjenesteloven § 4-1 skal sosialtjenesten gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det. Tilsvarende bestemmelse er gitt i lov om sosiale tjenester i NAV § 17. Her er plikten tillagt kommunen som sådan, men etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 vil det være en oppgave som skal tilligge det felles NAV-kontoret.

Bestemmelsene regulerer den individuelle veiledningen. Den omfatter alt fra rutinemessig henvisning, personlig råd, veiledning og familiebehandling. Det forutsettes at råd og veiledning gis av personell som har nødvendige kvalifikasjoner. Plikten innbefatter klart også råd og veiledning i forbindelse med det å bo enten det er aktuelt ut fra et forebyggende formål eller for å løse eksisterende problemer.

Plikten inntreer vanligvis når den som har behov for råd og veiledning tar kontakt. Men det kan være situasjoner hvor kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen eller sosialtjenesten kan få veiledningsplikt gjennom oppsøkende virksomhet (Ot.prp. nr 29 (1990-91) s. 158). Bestemmelsen supplerer lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 11 og 11c.

Bestemmelsen forstås slik at den gir den enkelte som har et behov en rett til informasjon, råd og veiledning (Kjønstad og Syse, 2008). Retten og plikten er likevel noe begrenset. I henhold til begge bestemmelsenes andre punktum skal kommunen (sosialtjenesten / kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen) sørge for at andre gir råd og veiledning dersom den selv ikke kan gi slik hjelp. Dette gir visse begrensninger i kommunenes plikt. På den ene side pålegges disse tjenestene et henvisningsansvar, men på den annen side gis det en åpning for å vurdere om tilfellet med rimelighet faller inn under ansvarsområdet til tjenesten (sosialtjenesten / kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (Ot. prp. nr. 103 (2008-2009) s. 44. Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) s. 158).

I forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Prop. 91 L (2010-2011)) foreslås at kommunen skal, ved ytelse av helse- og omsorgstjenester, fremme helse og søke å

forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning (lovforslaget § 3-3). Det vises til at bestemmelsen er en videreføring av den generelle informasjonsplikten som følger av sosialtjenesteloven § 3-1 og kommunehelsetjenesteloven § 1-2.

Det heter at opplysning, råd og veiledning er en viktig del av det forebyggende arbeidet og at det også omfatter oppsøkende virksomhet overfor utsatte grupper, samt opplysningsvirksomhet, rådgivnings- og veiledningstjenester. Og videre at det ikke er tilstrekkelig med en medisinsk tilnærming, men at dette også skal omfatte en helhetlig og sosialfaglig tilnærming til arbeidet (Prop. 91 L (2010-2011) s. 490). Både bestemmelsens plassering, men også uttalelsene i forarbeidene fokuserer på forebyggende arbeid. For den som har behov for råd og veiledning for å klare å bo og beholde sin bolig, må råd og veiledning ha et tydeligere fokus på individuell oppfølging enn på helsefremming og forebygging (selv om en kan definere dette vidt). Dersom en har ment å videreføre plikten til råd og veiledning som i dag følger av sosialtjenesteloven § 4-1, burde råd og veiledning vært foreslått som en egen tjeneste som kommunen er pliktig til å gi, nærmere regulert i for eksempel lovforslagets § 3-2 nr. 6.

Det er videre grunn til å merke seg at lovforslaget ikke viderefører råd og veiledning som en særskilt rett for den som har et behov. Rettighetene til tjenestemottaker skal etter forslaget reguleres i pasientrettighetsloven. Her gis rett til informasjon og medvirkning knyttet til tildeling av helse- og omsorgshjelpen, men det er ikke regulert en særskilt rett til individuell råd og veiledning. Råd og veiledning burde kommet klarere frem som en deltjeneste den som har et nødvendig behov skal ha et rettskrav på.

Dagens regulering gir en viktig rett og plikt til informasjon, råd og veiledning som klart kan være vesentlig for at en person skal klare å bo i sin bolig og beholde boligen over tid. Det ville vært ønskelig at boligoppfølging i form av råd og veiledning ble tydeligere fokusert. Dersom lovforslaget blir gjennomført slik det nå foreligger, vil det først og fremst være bestemmelsen i lov om sosiale tjenester i NAV som favner denne typen rådgivning. Det blir av vesentlig betydning at eventuelle retningslinjer knyttet til denne loven fokuserer tydelig på viktigheten av å tilby råd og veiledning som oppfølgingstjeneste. I tillegg er det grunn til å fremholde råd og veiledning som nødvendig helsehjelp kommunen bør ha plikt til å tilby og som den som har et nødvendig behov bør få et rettskrav på (noe som kan gjøres ved en

presisering i eventuelle forskrifter gitt med hjemmel i forslaget om endret pasientrettighetslov, lovforslagets § 2-1a siste ledd).

5.3 Retten til praktisk bistand, opplæring og støttekontakt

Sosialtjenesteloven regulerer bestemte sosiale tjenester som kommunene skal ha og som er aktuelle som oppfølgingstjenester for den som trenger hjelp for å mestre sin bosituasjonen.

Kommunene skal ha sosiale tjenester som omfatter praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse.

Praktisk bistand er en fellesbetegnelse for hjemmehjelpstjenester, samt annen hjelpevirksomhet for eldre, funksjonshemmede, barnefamilier og andre. Formålet er hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet, samt hjelp til egenomsorg og personlig stell. Det er en flytende overgang til mer personlig stell og pleie som omfattes av hjemmesykepleiens oppgaver, jf. kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

Med opplæring menes opplæring i dagliglivets gjøremål. Slik opplæring må avgrenses fra opplæring som faller inn under skolemyndighetenes ansvarsområde. Formålet er å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpen i dagliglivet. Det kan være aktuelt å yte hjelp i form av veiledning når det gjelder matlaging, vask av leilighet, vask av klær, innkjøp etc.

Praktisk bistand og opplæring kan også omfatte hjelp til større innkjøp og disponering av penger (Rundskriv U-10/2002).

Brukerstyrt personlig assistanse er en annen måte å organisere den praktiske bistanden på. Ordningen innebærer at tjenestemottakeren har et arbeidslederansvar for faste assistenter som utfører de arbeidsoppgaver som tjenestemottakeren trenger hjelp til. Alternativt kan kommunen eller en organisasjon ha det formelle arbeidsgiveransvaret.

Kommunene skal også ha en støttekontaktordning. Støttekontaktens viktigste oppgave er å hjelpe den enkelte til en meningsfylt fritid, uten at dette koples sammen med sosialtjenestens tilsynsansvar. Det kan være sosialt samvær eller følge til ulike fritidsaktiviteter (Ot.prp. nr. 29 (1990-91) s. 57-58) Rundskriv nr. I-5/2007; Rundskriv U-10/2002.)

Sosialtjenesteloven § 4-2 pålegger kommunene å ha overnevnte tjenester i sin portefølje.

Den enkelte med et behov vil imidlertid ikke uten videre ha en rett til en eller flere av disse tjenestene. Rettskravet på sosiale tjenester inntreder dersom vedkommende er i en situasjon hvor han eller hun ikke kan dra omsorg for seg selv, eller er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp (sosialtjenesteloven § 4-3). Det er en rett til å få dekket sitt nødvendige behov, men ikke en rett til en bestemt tjeneste. Imidlertid skal kommune legge vesentlig vekt på tjenestemottakeres mening når hjelpetilbudet skal utformes (sosialtjenesteloven § 8-4). Videre er det en klar forventning om at tjenestetilbudet skal være lett tilgjengelig, individuelt tilpasset, helhetlig og koordinert, og det skal være faglig forsvarlig (Kjellevold, 2006).

I forslaget til ny regulering av kommunale helse- og omsorgstjenester, er kommunens plikt til å sørge for tjenester som kan omfatte oppfølgingstjenester formulert som andre helse- og omsorgstjenester, herunder helsetjenester i eget hjem, personlig assistanse, herunder praktisk bistand, opplæring og støttekontakt, plass i institusjon og avlastningstiltak (lovforslagets § 3-2). Kommunen skal ha en ordning med brukerstyrt personlig assistanse knyttet opp til dette (lovforslaget § 3-8). Kommunens plikter etter sosialtjenesteloven er således på dette området videreført i lovforslaget (Prop. 91 L (2010-2011) s. 489-490 og 492-493). Retten til helse- og omsorgstjenester er foreslått regulert i endret pasientrettighetslov og formulert som en rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester samt rett til et verdig tjenestetilbud (forslag til endret pasientrettighetslov, ny § 2-1a). Det foreslås hjemmel for å gi forskrifter om hva som skal anses som helse- og omsorgstjenester som pasient og bruker kan ha rett til. Det vil det være av særdeles viktighet at boligoppfølgingstjenester blir holdt frem og presisert i forskriften.

5.4 Retten til helsetjenester

Personer som har vanskeligheter med å mestre sin bosituasjon kan også ha behov for helse- og omsorgstjenester. Etter kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd nr. 4 skal kommunen blant annet sørge for å ha deltjenester i form av sykepleie, herunder hjemmesykepleie. Aktuell hjelp kan være dosering, utdeling og injeksjon av medisiner, kontroll og oppfølging av medikamentbruk, oppfølging av personlig hygiene og nødvendig tilsyn (rundskriv U-10/2002). Det kan også være nødvendig pleie og omsorg og rehabiliteringstiltak. Etter kommunehelsetjenesteloven § 2-1 har enhver som oppholder seg i kommunen rett til nødvendig helsehjelp.

Enkelte vil også ha behov for spesialisthelsetjenester, og vil ha et rettskrav på slike når helsehjelpen er nødvendig, pasienten vil ha forventet nytte av behandlingen og kostnadene står i rimelig forhold til tiltakets effekt (pasientrettighetsloven § 2-1). Dette er spesialisthelsetjenestens ansvar.

I lovforslaget videreføres plikten og retten til nødvendige helsetjenester, da samordnet med de sosiale tjenestene som er regulert i dagens sosialtjenestelov og beskrevet ovenfor. Det vil som nevnt ovenfor være av stor betydning at oppfølgingstjenester i bolig presiseres nærmere i forskrift til bestemmelsen om rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester.

5.5 Retten til individuell plan

Individuell plan er et lovregulert verktøy som skal anvendes av sosialtjenesten, helsetjenesten, barneverntjenesten og av arbeids- og velferdsforvaltningen når tjenestetilbud for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester skal utarbeides og gjennomføres.

Offentlige dokumenter gir tydelige signaler om at dette er et virkemiddel som vektlegges (Kjellebold, 2009; Helse- og omsorgsdepartementet, 2010a; Prop. 91 L (2010-2011) s. 365 flg).

Formålet med reguleringen er å bidra til større trygghet og forutberegnelighet for tjenestemottakere, avklare ansvarsforhold, sikre bedre samarbeid og styrke samhandling tjenesteytere i mellom og med tjenestemottakere og deres pårørende. Individuell plan skal bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Med bruk av verktøyet individuell plan vil en også sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottakeren (forskrift 23. desember 2004 nr. 1837 § 2).

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan. De enkelte tjenestene har en plikt til å ta verktøyet i bruk. Det nærmere innholdet i planen er forskriftsbestemt. Planen skal inneholde en beskrivelse av tjenestemottakerens mål, ressurser og behov. Den skal beskrive hvilke tiltak som er aktuelle, omfanget av disse og hvordan tiltakene skal gjennomføres. Videre skal den beskrive samarbeidspartnerne og hvem som har et ansvar. Dessuten skal planen vise aktuelle tidsintervaller. (Kjellevold, 2009; forskrift 23. desember 2004 nr. 1837; forskrift 19. november 2010 nr. 1462).

Tjenestemottakeren og eventuelt vedkommendes pårørende har rett til å delta i arbeidet med utarbeidelsen av planen, og det skal legges til rette for dette. Det er en forutsetning at det bare skal utarbeides en individuell plan for tjenestemottakeren. Det krever samarbeid med mellom instanser og personell. Det er en plikt til samarbeid, begrenset av reglene om taushetsplikt.

Tjenestemottakeren skal samtykke til utarbeidelse av individuell plan.

Plikten og retten til individuell plan foreslås videreført i forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Samtidig foreslås det at kommunene skal ha hovedansvaret for å igangsette arbeid med individuell plan og koordinere arbeidet (lovforslaget § 7-1). Videre foreslås regulert en plikt til å oppnevne en koordinator for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester (lovforslaget § 7-2). I tillegg skal også kommunene ha en koordinerende enhet som blant annet skal ha det overordnede ansvaret for individuell plan (lovforslaget § 7-3).

Individuell plan er klart et viktig verktøy i planlegging og gjennomføring av boligtiltak og boligoppfølging. Det kan være grunn til å få presisert i forskriften at tilgang til bolig og boligoppfølging skal være en del av innholdet i den individuelle planen.

5.6 Andre tiltak og tjenester

Mange vanskeligstilte vil ha en svak økonomi og det kan være aktuelt å bidra til oppklaring i forhold til rettigheter etter folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i NAV (økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad). Ved svak tilknytning til arbeidslivet vil det også være aktuelt å vurdere tiltak og tjenester for at vedkommende skal komme i arbeid eller annen aktivitet. Og ved funksjonsnedsettelse kan det være aktuelt å vurdere forskjellige typer hjelpemidler. Her har arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) et ansvar.

5.7 Kort oppsummert om retten og plikten til oppfølgingstjenester

De tjenester kommunen skal tilby etter sosiallovgivningen og helselovgivningen dekker langt på vei nødvendige oppfølgingstjenester for den som ikke selv kan mestre sin bosituasjon. Retten til disse tjenestene har den som har et nødvendig behov. Slik sett er lovgivningen tilfredsstillende. Problemet er nok først og fremst at oppfølgingstjenester ikke er tydelig nok fremholdt i lovgivningen og særlig at forslaget til endret pasientrettighetslov (§ 2-1 a) ikke spesifiserer boligoppfølgingstjenester som nødvendig helse- og omsorgshjelp. Det kan klart gjøres i forskrifts form.

Et annet virkemiddel for å bøte på dette vil være å spesifisere boligoppfølgingstjenester som tiltak som skal tas inn i den individuelle planen.

Videre er det grunn til å få klarere spesifisert individuell råd og veiledning som en plikt for kommunene og som en rett for den enkelte, herunder råd og veiledning i det å mestre en bosituasjon.

I valg av typer tjenester og tiltak står kommunen i utgangspunktet fritt. Men det skal likevel legges stor vekt på hva tjenestemottakeren mener, og det er et viktig prinsipp at tjenestene skal være individuelt tilpasset og samordnede.

6. Et behov for en noe endret lovgivning om rett til bolig og oppfølgingstjenester

Tilfredsstillende levestandard og sosial trygghet, herunder tilgang på en adekvat bolig og sosial assistanse, er anerkjente menneskerettighetsgoder som er inntatt i en rekke menneskerettsinstrumenter, blant annet FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). De politiske målsetningene i Norge som går ut på at det skal legges til rette for at alle skal kunne disponere en trygg og rimelig bolig i et godt bomiljø, at det skal legges tilrette for et velfungerende boligmarked, at det skal skaffes boliger til vanskeligstilte, og at det skal søkes å øke antallet universelt utformede boliger tilfredsstiller utvilsomt de krav som følger av menneskerettighetsreguleringen.

Det er imidlertid konstatert gap mellom politikk og praksis. Det er for eksempel bekymringsfullt at vi har mange bostedsløse og botilbud som ikke kan sies å oppfylle kravet om adekvat bolig; ”to live somewhere in security, peace and dignity” (General Comment No 4). Om vi oppfyller våre konvensjonsforpliktelser måles ikke bare i forhold til vår politikk og handlinger, men også i forhold til praksis.

Det følger av de menneskerettslige forpliktelsene at staten skal sette inn positive tiltak når andre tiltak ikke har vært tilstrekkelige for den fulle realiseringen av konvensjonens rettigheter. Lovgivningstiltak anbefales særskilt. Det følger også av menneskerettighetsreguleringen at når ansvar er lagt til lokale eller regionale forvaltningsnivåer er det statens ansvar å ta nødvendige skritt for å sørge for oppfyllelse av de krav konvensjonen stiller.

Staten har påtatt seg et overordnet ansvar og har gitt et omfattende mandat til Husbanken som har fått ansvar for å forvalte boligstønad og låne- og tilskuddsordninger og arbeide mot boligformål i tråd med overordnede retningslinjer (husbankloven). Husbanken har ansvar for å arbeide systematisk og målrettet for å gjøre kommunene i stand til å gjennomføre sin politikk for bosetting av vanskeligstilte (Kommunal- og regionsdepartementet, 2010 og 2011).

Kommunene har hovedansvaret for gjennomføringen av denne boligpolitikken. Kommunene skal skaffe tilstrekkelige botilbud til vanskeligstilte og det er kommunene som skal yte de oppfølgingstjenestene som er nødvendige for å mestre en bosituasjon. Ansvar er dels pålagt ved lov, dels er det lagt til kommunene ved uttalelser i offentlige dokumenter.

Spørsmålet om hvordan en skal få kommunene til å følge opp lovpålagte oppgaver er ikke et tema i denne utredningen. Derimot er temaet om det er grunn til å ta i bruk ytterligere rettslig regulering for å sikre tilgang til boliger for vanskeligstilte og oppfølgingstjenester til mestring av bosituasjonen for den som trenger hjelp til det.

Kommunene er selvstendige rettssubjekter og kan ikke pålegges plikter uten at dette gjøres i lovs form. Når det så tydelig er lagt et ansvar for gjennomføring av boligpolitikken på kommunene er det all grunn til å stille spørsmål ved hvorfor ikke dette ansvaret er lovpålagt. En plikt for kommunen kan korrespondere med en rett for den enkelte. Det kan imidlertid også pålegges plikter uten at dette innebærer en rett for den enkelte. Det vil bero på hvordan pliktbestemmelsene utformes.

Dersom det er et ønske å sikre en bestemt personkrets (her personer som er vanskeligstilt på boligmarkedet og som trenger boliger med særlig tilpassing) tilgang på adekvat bolig og nødvendige oppfølgingstjenester, er rettighetslovgivning et vel anerkjent virkemiddel. Gjennom rettighetsfestning skapes en felles forpliktende norm. Rettighetsfesting skal sikre at kommunen ikke setter til side prioriteringer som det på nasjonalt nivå er enighet om, og rettighetsfesting er en forutsetning for at enkeltmenneske som ikke har fått tilstrekkelig hjelp skal kunne få overprøvd avgjørelsene og eventuelt kunne reise søksmål for å tvinge forvaltningen til å følge opp den normen som er gitt.

Rettigheter kan være både formelle og materielle. Her er fokus på materielle rettigheter; rettigheter som gjelder nærmere bestemte goder som bolig og oppfølgingstjenester. Men det er sentralt at det også gis tilstrekkelige formelle rettigheter og at lovgivningen følges.

Ved lovregulerte plikter og rettigheter legges et grunnlag for å føre tilsyn med virksomheten.

Etter min oppfatning kan følgene gjøres lovgivningsmessig for å sikre tilgang til adekvat bolig og nødvendige oppfølgingstjenester:

En nærmere regulering av kommunens plikter bør i all hovedsak legges til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Boforhold er en så viktig komponent i personers totale levetilstand med særlig betydning for den enkeltes helse, verdighet og mulighet for deltakelse i det sosiale livet at det er nærliggende å se dette ansvaret i sammenheng med ansvaret for helse- og omsorgstjenester ellers. Dette også sett på bakgrunn av den vektleggingen som nå skal skje på mer forebyggende arbeid (Helse- og

omsorgsdepartementet, 2009 og 2010 a). I den grad det skal gis utvidete rettigheter til den som er vanskeligstilt, vil det være aktuelt å legge inn endringer i pasientrettighetsloven.

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

Kommunene bør særskilt pålegges en plikt til å tilby boliger (gjerne benevnt som omsorgsboliger) med mulighet for heldøgns helse- og omsorgstjenester som en del av sine helse- og omsorgstjenester. Det er gode grunner for å hevde at denne plikten allerede ligger på kommunene. Nå bør det tas et tydeligere standpunkt til om kommunene har / skal ha en slik plikt. Plikten bør korrespondere med en rett til tilgang til en tilpasset bolig for den som ikke selv er i stand til å ivareta sitt nødvendige behov for boligtilbud. Til slike boliger må det stilles bestemte kvalitetskrav. Dette må være krav i tråd med de føringer som blant annet ble gitt i forbindelse med reformen for utviklingshemmede. Slike krav kan gis i forskrifts form. Det krever en forskriftshjemmel i tilknytning til en slik plikt til å tilby bolig.

Når det gjelder kommunenes plikt til å finne midlertidig botilbud til den som ikke klarer det selv, er det grunn til å anbefale at denne plikten også reguleres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Plikten bør legges til kommunen som sådan med en presisering av at kommunen står fritt i sin organisering når det gjelder hvor et slikt ansvar skal ligge. Det er vanskelig å la uttalelsene i forarbeidende til lov om sosiale tjenester i NAV, om at det er viktig for publikum at et slikt tilbud alltid organiseres av NAV-kontoret, ha større vekt enn prinsippet om at kommunene skal stå fritt til selv å bestemme sin organisering av tjenestetilbudet.

Det er klart behov for å stille kvalitetskrav til slike midlertidige botilbud. Det bør derfor gis en forskriftshjemmel i tilknytning til en eventuell ny bestemmelse i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og i dagens bestemmelse i lov om sosiale tjenester i NAV. Det bør i alle fall stilles krav i tråd med statens forpliktelser etter ØSK artikkel 11. Men det bør også vurderes

om ikke de krav som anbefales at kommunen forhandler frem i en avtale med privat utleier også bør gjelde som generelle krav, uavhengig av om tilbudet er offentlig eller privat. Det bør videre vurderes om bruk av midlertidig botilbud bør ha en noe lengre tidsperiode enn tre måneder og om det også bør knyttes betingelser i form av at det skal arbeides for å finne frem til permanent botilbud i løpet av denne perioden. Plikten til å skaffe midlertidig bolig bør som i dag korrespondere med en rett til midlertidig bolig for den som står uten et botilbud.

Oppfølgingstjenester er i dag stort sett tilfredsstillende rettslig regulert som plikt for kommunen til å ha bestemte helse- og omsorgstjenester, og som en rett for den enkelte til å få dekket sitt nødvendige behov.

Det kan imidlertid være grunn til å holde tydeligere fram boligoppfølging både som en viktig side av råd og veiledningsansvaret og også som en del av den helse- og omsorgstjeneste den enkelte kan ha et rettskrav på. I forhold til ny lovgivning om kommunale helse- og omsorgstjenester er det grunn til å holde frem betydningen av en tydeligere presisering av hva slike oppfølgingstjenester kan bestå i. Dette som en videreføring av de nevnte sosiale tjenester som i dag fremgår av sosialtjenesteloven.

Individuell plan ses på som et viktig verktøy i utforming av et individuelt, samordnet og tilpassete tjenestetilbud, og for å oppnå samarbeid mellom instanser og med tjenestemottaker. Det er gitt forskrifter om planens innhold. Det kan være grunn til å få presisert i forskriftene at bosituasjon og oppfølgingstjenester skal være en del av innholdet i planen.

Således foreslås en lovgivning som dels er lovfesting av et ansvar det synes å være enighet om, dels en presisering av gjeldende rett, dels en videreføring av gjeldende rett med presiseringer og dels forslag til ny lovgivning som angir plikter, rettigheter og kvalitetskrav.

Det må så presiseres at lovgivning som virkemiddel alltid må sees i sammenheng med andre virkemidler.

Referanser:

Lover og forskrifter

Forvaltningsloven. Lov 10. februar 1967 om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Kommunehelsetjenesteloven. Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene.

Sosialtjenesteloven. Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

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

Husleieloven. Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler.

Pasientrettighetsloven. Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter.

Plan- og bygningsloven. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

Lov om Husbanken. Lov 29. mai 2009 nr. 30 om Husbanken.

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

Forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v.

Forskrift 10. juli 2003 nr. 957. Forskrift om lån til omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak fra Husbanken.

Forskrift 23. desember 2004 nr. 1837 om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven.

Forskrift 21. desember 2005 nr. 1667. Forskrift om tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken.

Forskrift 25. februar 2008 nr. 191. Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken.

Forskrift 12. november 2010 nr. 146. Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien).

Forskrift 19. november 2010 nr. 1462. Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Andre referanser

Bernt, J.F. Overå, O. og Hove, H. (2002). Kommunalrett, 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

General Comment no 4 (1991). The right to adequate housing (Art. 11 (1): 13/12/91. CESCR Office of the high commissioner for human rights.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2005). Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Norway 23/06/2005. E/C 12/1/Add.109.

Drøpping, J. A. (2005). Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. Fafo-notat 2005: 19. Oslo: Fafo.

Dyp, E. og Johannessen, K. (2009). Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009: 17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Eide, A. (2006). Retten til helse som menneskerettighet. I Nordisk Tidsskrift for menneskerettigheter nr. 4: 2006, s. 274-290

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) (1966), inntatt i Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), vedlegg 4.

Helse- og omsorgsdepartementet (2009). St. meld. nr. 47 (2008-2009). Samhandlingsreformen. Oslo: helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2010a). Høringsnotat – forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2010 b). Spørsmål nr. 34 til skriftlig besvarelse. Brev til Stortinget av 13. oktober 2010.

Husbanken (1993). Rundskriv HB-1255 fra Husbanken til kommuner og taksbestyrere av 1. juli 1993.

Husbanken (2010). Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004-2010.

Innst. O. nr. 9 (1991-92). Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester m.v.

Innst. S. nr. 229 (2003-2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken.

Kjellebold, A. (2006). Idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenesten. I Lov og Rett. Norsk juridisk tidsskrift. Nr. 1-2, 2006 45 årgang, s. 3-25.

- Kjellevold, A. (2009). Retten til individuell plan, 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjønstad, A., Bernt, J.F., Kjellevold, A og Hove, H. (2000). Sosial trygghet og rettssikkerhet. 2. utgave, Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjønstad, A. og Syse, A. (2008). Velferdsrett I, 4. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010). Tildelingsbrev for 2010 til Husbanken av 15. februar 2010.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011). Tildelingsbrev for 2011 til Husbanken av 20. januar 2011.
- Kommunerevisjonen (2011). Bruk av private døgnovernattingstilbud, rapport 05/2011. Oslo: Oslo kommune, kommunerevisjonen.
- Mikkola, M. (2010). Social Human Rights of Europe. Finland: Karelactio.
- NOU 1985: 18. Lov om sosiale tjenester m.v.
- Ot. prp. nr. 103 (2008-2009). Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Ot. prp. nr. 29 (1990-91). Om lov om sosiale tjenester m.v.
- Prop. S. nr. 1 (2009-2010). Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2010.
- Prop. S. nr. 1 (2010-2011). Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2011.
- Prop. 91 L (2010-2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Riksrevisjonen (2008). Dokument 3: 8 (2007-2008). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Rundskriv I-1/93. Lov om sosiale tjenester m.v. Oslo: Sosialdepartementet.
- Rundskriv nr. I-5/2007 Aktiv omsorg – sentral del av et helhetlig omsorgstilbud. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Rundskriv U-10/2002. Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartementet, Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet og Det kongelige sosialdepartementet.
- Rundskriv U-5/2003. Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Sivilombudsmannen (2007). Sak 2007/2342. Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.

Statens helsetilsyn (2006). Bruk av tvang i psykisk helsevern. Rapport nr. 4, 2006. Oslo: Statens helsetilsyn.

St. meld. nr. 23 (2003-2004). Om boligpolitikken. Oslo: Kommunaldepartementet.

St. meld. nr. 40 (2002-2003). Nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Syse, A. (1995). Rettssikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmete. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Taksdal, A. m. fl.(2006). På randen av å bo, Rapport nr. 1 2006. Bergen: Rokkansenteret.

Tøssebro, J. (2010). Sakkyndig uttalelse i forbindelse med tvist mellom NFU/Sandnes og Sandnes kommune om boligtilbudet i Vatnekrossen. Stavanger Tingrett 3. mai 2010, sak 09-134246TVI-STAV.

Tøssebro, J. (2011). Innfridde mål eller brutte visjoner. Konferansebidrag. Nasjonal konferanse "En ny hverdag", Oslo 31. mars-1. april 2011.

