FREDRIKSTAD KOMMUNE

Møteinnkalling
Formannskapet

Møtested: Rådhuset, møterom Formannskapssalen
Tidspunkt: 12.03.2026 kl. 09:00

Eventuelle forfall meldes til formannskapssekretær Torill E. Kristiansen på mobil 91855079 eller e-post tokris@fredrikstad.kommune.no.

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til ordfører Arne Sekkelsten arnsek@fredrikstad.kommune.no, med kopi til formannskapssekretær Torill E. Kristiansen tokris@fredrikstad.kommune.no.

Arne Sekkelsten
ordfører

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 6/26	Kort informasjon fra kommunedirektøren	
OS 7/26	Presentasjon av mulighetsstudie for ny sentrumsskole	
OS 8/26	Presentasjon av NDD - atomavfall	
OS 9/26	Presentasjon av Moum næringspark	
PS 12/26	Kunst i byggeprosjekter - Arena Fredrikstad	
PS 13/26	Boligplan for Fredrikstad kommune - oppdatert sak	
PS 14/26	Endring av investeringsbeslutning - Fredrikstad brannstasjon strakstiltak	
PS 15/26	Salg av eiendommen Torslund gnr/bnr 303/1266	
PS 16/26	Lisleby samfunnshus - kommunalt eierskap	
PS 17/26	Budsjett 2027 og økonomiplan 2027–2030 – prosess og tidsplan	
PS 18/26	Husleiestøtte til ideelle og frivillige organisasjoner	
PS 19/26	Delegering av myndighet og unntak fra skjenketider – Værste Hangarn	
PS 20/26	Svar på verbalvedtak - internhusleie	
PS 21/26	Samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om utøvelse av fallvilt og ettersøk for Hvaler kommune	
PS 22/26	Endringer i vigselsfullmakter	
PS 23/26	Høring av forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger - forslag til høringssvar	
PS 24/26	Høringssvar – forslag til endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt	
PS 25/26	Svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor	
PS 26/26	Spørsmål til ordfører: Totalkostnader for folkevalgtopplæringen 09.03.2026	

OS 6/26 Kort informasjon fra kommunedirektøren
OS 7/26 Presentasjon av mulighetsstudie for ny sentrumsskole
OS 8/26 Presentasjon av NDD - atomavfall
OS 9/26 Presentasjon av Moum næringspark

Teknisk utvalgs vedtak 25.02.2026:

1. Det avsettes en ramme på 1% av entreprisekostnad, begrenset oppad til 5,5 millioner kroner, for kunst i investeringsprosjekter Arena Fredrikstad

Teknisk utvalgs behandling:

På vegne av Høyre, Ap, Rødt, FrP og KrF fremmer Rita Holberg følgende forslag:

1. Det avsettes en ramme på 1% av entreprisekostnad, begrenset oppad til 5,5 millioner kroner, for kunst i investeringsprosjekter Arena Fredrikstad

Votering:
Forslaget fremmet av Rita Holberg ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2024/21419
Dokumentnr.: 448
Løpenr.: 37542/2026
Klassering: L89

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	25.02.2026	3/26
Formannskapet	12.03.2026	12/26
Bystyret	19.03.2026	
Samfunnsutvalget	25.02.2026	9/26

Kunst i byggeprosjekter – Arena Fredrikstad

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Det avsettes en ramme på inntil 1 millioner kroner for kunst i investeringsprosjektet Arena Fredrikstad.

Sammendrag
Teknisk utvalg og samfunnsutvalget uttaler seg i saken.

Gjeldende retningslinjer i Fredrikstad kommune for kunst i offentlige rom tilsier at det i kommunens investeringsprosjekter for formålsbygg skal avsettes 1-2 prosent av entreprisekostnad til kunst og for investeringsprosjekter for plasser, torg, kaier, grøntanlegg og for friområder skal det avsettes 1-2 prosent av brutto investeringsramme.

Arena Fredrikstad har en entreprisekostnad på 550 millioner kroner, som etter gjeldende retningslinjer innebærer en kunstavsetning på 5,5 millioner kroner (1 prosent). For å redusere låneopptaket anbefaler kommunedirektøren at rammen settes til inntil 1 million kroner.

Kunst foreslås rettet mot byggets eksteriør for å styrke fasadeuttrykket og ivareta prosjektets estetiske mål. Gjeldende retningslinjer for kunst i offentlige rom legges til grunn for det videre arbeidet.

Dersom kommunedirektørens innstilling vedtas, vil samlet låneopptak reduseres med om lag 4,5 millioner kroner.

Denne saken endrer ikke føringer og prinsipper for organiseringen av arbeid med kunst-prosjekter i kommunens investeringsprosjekter, men fremmes kun for å avklare omfang av kunstavsetning for ett konkret pågående investeringsprosjekt.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Bystyresak 122/2025 – Arena Fredrikstad – Beslutning om realisering av prosjektet.
2. Samfunnsutvalgssak 52/2025 – Presisering av ordlyd i retningslinjer for kunst i offentlig rom.
3. Kultur- og miljøutvalgssak 11/2016 – Reviderte retningslinjer for kunstnerisk utsmykking av offentlige bygg og uteområder.

Saksopplysninger
Investeringsprosjektet Arena Fredrikstad har en estimert entreprisekostnad på 550 millioner kroner, basert på bystyrets vedtak om realisering 11.09.2025 i sak 122/25. I tråd med gjeldende retningslinjer for avsetning til kunst, hvor 1- 2 prosent av entreprisekostnaden skal avsettes, utgjør dette 5,5 millioner kroner.

For å redusere kommunens låneopptak, uten at dette påvirker de vedtatte funksjonene som skal realiseres i prosjektet, anbefales det at rammen for kunst settes til inntil 1 million kroner.

Fra bystyresak 122/25 ble følgende spesifisert knyttet til kunst:

Den industrielle arven fra Værste-området gir et sterkt utgangspunkt for å skape en arena med lokal identitet, der publikum kan oppleve ishockey og andre arrangementer i omgivelser som speiler byens historie. Bygget vil utformes i tråd med gjeldende reguleringsbestemmelser. Det vil legges vekt på å skape et inviterende bygg med publikumsrettede funksjoner mot fasadene, visuell kontakt mellom publikum og byrommet, samt varierte fasadeuttrykk med materialvalg inspirert av områdets verfts- og skipsbyggerhistorie. Arkitektonisk prioriteres kostnadseffektive og fleksible løsninger med høy kvalitet og lang levetid. Bruk av standardiserte byggekomponenter og prefabrikkerte elementer reduserer både byggetid og kostnader, samtidig som det gir bygget et robust og industrielt preg.

Prosjektet anbefaler at kunstinnslag rettes mot byggets eksteriør og fasader. Dette kan omfatte fasadeutsmykning og lyssetting. Målet er dermed å benytte den økonomiske kunstavsetningen mer målrettet for å styrke byggets visuelle uttrykk og estetiske kvalitet utvendig. Dette kan bidra til bedre økonomiske rammer for fasadekostnader samtidig som det sikrer at kravene til kunst i prosjektet blir ivaretatt. Arena Fredrikstad er sentralt plassert ved kaifronten på FMV-området, like ved Værstebroa. Med tanke på byggets størrelse og synlighet i bybildet, bør det tilrettelegges for en fasadeutforming som gir et positivt estetisk inntrykk. Ved å konsentrere den kunstneriske utsmykningen til fasadene, skapes bedre forutsetninger for utvikling av utomhus arealene på hele Campus-området, som også inngår i Østfold fylkeskommunes prosjekt. Samtidig beholdes fleksibiliteten i utomhus området tilpasset god publikumsflyt.

Som i andre byggeprosjekter vil det bli oppnevnt et kunstutvalg som skal vurdere og følge opp kunstprosjektet. Det presiseres at gjeldende retningslinjer for kunst i offentlige rom i Fredrikstad kommune vil ligge til grunn for det videre arbeidet ved at det er kunstutvalget som tar stilling til det kunstfaglige innholdet.

Det vises til Kulturloven § 2a hvor det fremkommer:
«Avgjerder som i hovudsak skal baserast på kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn, skal treffast av personar med relevant fagkompetanse. Politiske styresmakter kan ikkje overprøva eller instruera om innhaldet i slike avgjerder.»

Relevante bestemmelser
Retningslinjer for kunstnerisk utsmykking av offentlige bygg og uteområder i Fredrikstad kommune - Kultur- og miljøutvalgssak 11/2016
Kulturloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Kunst i offentlige rom kan fremme sosial bærekraft ved å styrke lokal identitet og skape møteplasser som øker samhold og trivsel.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Dersom kommunedirektørens innstilling vedtas, vil det samlede låneopptaket for investeringen bli om lag 4,5 millioner kroner lavere.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Det vil fortsatt bli gjennomført et kunstprosjekt i Arena Fredrikstad, tilgjengelig for allmennheten.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke vurdert.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert i saken.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at en kunstavsetning på 1 million kroner for Arena Fredrikstad vil være tilstrekkelig for å ivareta formålet med kunst i offentlige rom.

Alternative løsninger
Alternativt kan gjeldende retningslinjer legges til grunn, der det for Arena Fredrikstad avsettes 1 prosent av entreprisekostnaden. Dette innebærer en ramme for kunstprosjektet på 5,5 millioner kroner.

1. Gjeldende retningslinjer for kunst i offentlige rom i Fredrikstad kommune legges til grunn for prosjekt Arena Fredrikstad

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at det settes av inntil 1 million kroner til kunst i prosjekt Arena Fredrikstad.

NK VIKEN

NORSKE KUNSTHÅNDVERKERE
Norwegian Association for Craft Artists

viken@kunsthandverk.no
norskekunsthandverkere.no

Til deltakere i møtene:

Teknisk Utvalg 25.02.26

Samfunnsutvalget 25.02.26

Formannskapet 12.03.26

Bystyret 19.03.06

24.02.2026

INNSPILL VEDRØRENDE KUNSTBUDSJETT FOR ARENA FREDRIKSTAD: BEHOV FOR ETTERLEVELSE AV VEDTATTE RETNINGSLINJER

Norske Kunsthåndverkere (NK) arbeider for å styrke kunsthåndverkeres virke og synliggjøre samtidens materialbaserte kunst. Organisasjonen har om lag 1100 medlemmer og er inndelt i syv regioner. NK produserer Årsutstillingen, Temautstillingen og andre formidlingsprosjekter, utgir tidsskriftet Kunsthåndverk, innstiller til statlige stipendordninger og driver politisk påvirkningsarbeid. NK mottar statlig driftstilskudd for formidling og stipendforvaltning. NK eier tre aksjeselskap: Norwegian Crafts og galleriene Format (Oslo) og KRAFT (Bergen). Alle regionene har eget styre og regionleder. NK Viken (NKV) omfatter fylkene Akershus, Buskerud og Østfold.

Det vises til Kommunedirektørens forslag om å sette av 1 million kroner til offentlig kunst i prosjektet Arena Fredrikstad. Dette tilsvarer en avsetning på kun 0,18 % av de totale kostnadene. Vi ber med dette de folkevalgte om å korrigere dette forslaget i tråd med kommunens egne styringsdokumenter.

MANGLENDE SAMSVAR MED REVIDERTE RETNINGSLINJER

Fredrikstad kommune reviderte så sent som i november 2025 «Retningslinjer for kunst i offentlig rom». Her er normen satt til 1–2 % av den totale rammen for større byggeprosjekter. Arena Fredrikstad er et av de første store prosjektene som behandles etter denne revisjonen. At Kommunedirektøren foreslår et budsjett som ligger mer enn 80 % under minimumsgrensen i retningslinjene, skaper en uheldig presedens og undergraver det politiske vedtaket fra november 2025.

KUNSTENS FUNKSJON I PROSJEKTET I SAKSFREMLEGGET FORESLÅS DET AT KUNSTEN RETTES MOT BYGGETS EKSTERIØR FOR Å:

- Styrke byggets fasadeuttrykk.
- Ivareta prosjektets overordnede estetiske mål.

Det fremgår implisitt at de ordinære bygningsmessige kostnadene til fasade er redusert, da den kunstneriske utsmykkingen forventes å ivareta byggets estetiske kvaliteter. Det fremstår som faglig urealistisk at en investering på 1 million kroner skal kunne generere en fasade som er «attraktiv, meningsfull og estetisk» for en flerbrukshall av denne størrelsen, plassert sentralt i bybildet.

KONKLUSJON OG FORLAG TIL VEDTAK

For at Arena Fredrikstad skal fremstå som en verdig og estetisk integrert del av Fredrikstad sentrum, må kunstbudsjettet harmonisere med byggets ambisjonsnivå og kommunens egne vedtak.

NK VIKEN

NORSKE KUNSTHÅNDVERKERE
Norwegian Association for Craft Artists

viken@kunsthandverk.no
norskekunsthandverkere.no

Vi foreslår følgende endring i vedtakspunktet:

> *"Kunstbudsjettet for Arena Fredrikstad justeres i tråd med reviderte retningslinjer for kunst i offentlig rom (nov. 2025), til minimum 1 % av prosjektets totale kostnadsramme. Dette for å sikre at byggets estetiske målsetninger og fasadekvaliteter ivaretas på en faglig forsvarlig måte."*

Med vennlig hilsen



Helene Josefsen Linkosuonio
Regionleder for NK Viken

Samfunnsutvalgets vedtak 25.02.2026:
Samfunnsutvalgets uttalelse:

1. Boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

Samfunnsutvalgets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 86
Løpenr.: 34752/2026
Klassering: 145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	25.02.2026	10/26
Formannskapet	12.03.2026	13/26
Bystyret	19.03.2026	

Boligplan for Fredrikstad kommune - oppdatert sak

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

Sammendrag
Samfunnsutvalget uttaler seg i denne saken.

I planstrategien for Fredrikstad kommune er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig, målrettet boligpolitikk som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til en boligplan for Fredrikstad kommune.

Boligplanen er kommunens overordnede boligpolitiske plandokument. Planen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen som også angir mål, prioriteringer og innsatsområder for kommunens boligpolitikk. Planen gir strategisk retning for arbeidet på boligfeltet.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel med fem innsatsområder:

1. Variert bolig- og befolkningssammensetning
2. Botrygghet
3. Kunnskapsbasert ressursbruk
4. Bistand til vanskeligstilte
5. Innovasjon i bolig- og byutviklingen

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes styringsverktøy Framsikt og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk. Nærmere konkretisering, prioritering og oppfølging av tiltak skjer gjennom virksomhetenes planer, blant annet boligbehovsplan og boligstrategi, samt gjennom løpende arbeid i organisasjonen.

I denne saken redegjøres det for oppfølging av vedtakspunktene i bystyresak 143/25 - Boligplan for Fredrikstad kommune.

Vedlegg
Boligplanen

Vedlegg:
- Saksprotokoll bystyresak 143/25 - Boligplan for Fredrikstad kommune - sluttbehandling av planen
- Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
- Sammenstilling - dokument 60, 64, 67, 69, 74, 76, 77, 78, 79 og 80
- Sammenstilling av innspill
- Lenke til saken i Framsikt

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
I behandling av sak 143/2025 ble det besluttet at saken skulle sendes tilbake for:

- innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer,
- innarbeiding av eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025.
- å kommentere på høringsnotat lagt ved av bystyret ved behandling av saken i mars 2025.

1. Innarbeidelse av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige endringer

Bystyret vedtok i mars 2025 å legge boligplanen for Fredrikstad kommune ut på høring i seks uker. I høringsperioden kom det inn høringsinnspill fra ni aktører, inkludert kommunens råd.

Kommunen har mottatt innspill fra Østfold fylkeskommune, Statsforvalteren, Isegran Eiendom AS, LO i Fredrikstad, Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum, Norsk forbund for utviklingshemmede Nedre Glomma, Ungdomsrådet, Eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innspillene er oppsummert i tabell under.

Tabell 1 Oppsett av høringsinnspillene i saken

Aktør	Tema	Innspill	Kommunedirektørens anbefaling
Eldrerådet	Tilgjengelighet, trygghet, sosiale møteplasser	Tilgjengelige og trygge boliger. Nærhet til helsetjenester og møteplasser. Fokus på livskvalitet og verdig alderdom	Planen har eget avsnitt om aldring og bolig; omtaler livsløpsstandard, velferdsteknologi, nærhet til tjenester og sosiale møteplasser.
Østfold fylkeskommune	Sosial miks, evaluering, sektorintegrering	Sosial miks i boligområder Tverrfaglig samarbeid (skole, barnehage og helse) Evaluering og målstyring i boligpolitikken	Planen løfter sosial bærekraft og variert sammensetning, men tiltak for måling, tverrsektoriell oppfølging og kobling til skole/ barnehage er lite

			konkretisert.
Ungdomsrådet	Unge i boligmarkedet	Bedre botrygghet for unge og barnefamilier Økt kunnskap om boligrettigheter Ønske om beboerråd og medvirkning	Boligplanen omtaler unges etableringsutfordringer og startlån, men nevner ikke boligopplæring i skolen eller beboerråd.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	Tilgjengelighet og rettigheter	Universell utforming som standard Selvstendig liv og CRPD-forankring Tilgjengelige boliger også i ordinære prosjekter	Universell utforming nevnes og legges til grunn, men konkrete krav, CRPD-forankring og målbare tiltak mangler.
NFU Nedre Glomma	Utviklings-hemmedes rettigheter	Boliger for utviklingshemmede må være tilpasset og ikke-institusjonelle Borettslag og eiermodeller Rettighetsbasert tilnærming (CRPD)	Utviklingshemmedes behov, borettslags-/ eiermodeller og antiinstitusjonalisering omtales ikke eksplisitt; ingen egne tiltak.
Isegran Eiendom AS	Kommunalt eierskap og rolle	Kommunen må tydeliggjøre deres rolle som boligsosial aktør Etterlyser samarbeid og mandat Ønsker konkretisering av boligsosial innsats	Selskapet nevnes kun kort; planen gir ingen konkret rolle, mandat eller tidsfestede oppdrag.
Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum	Sosial boligpolitikk	Kommunalt eierskap til utleieboliger Kjøp av forsvarseiendommer til boligformål Etablere sosial boligsektor med rimelige boliger	Planen åpner for subsidiert tredje boligsektor og flere utleieboliger, men kommunal eiendomssatsing og prisregulerte modeller er ikke konkretisert.
LO i Fredrikstad	Boligmarked og kommersialisering	Ikke-kommersielle boligmodeller (tredje boligsektor) Sosial boligpolitikk med lavere inngangsbarrierer Bolig som velferdsgode – ikke markedsvare	Planen refererer til «tredje boligsektor» og startlån, men mangler tydelige mål for ikke-kommersielle boliger og regulerte leiepriser.
Statsforvalteren	Gjennomføring og evaluering	Etterlyser målbare tiltak og indikatorer	Planen viser til kunnskapsbasert

		Vekt på brukermedvirkning og samarbeid Sikre at planen følges opp over tid	ressursbruk og behov for måling, men konkret indikator-/ evalueringssystem samt sterkere medvirkningskrav savnes.

Kommunedirektøren opprettholder sin vurdering at høringsrunden har gitt gode og konstruktive innspill og at flere av innspillene anses som ivaretatt eller delvis ivaretatt i boligplanen.

Flere av høringsinnspillene etterlyser økt konkretisering av virkemidler, tydeligere prioriteringer og bedre operasjonalisering av boligpolitiske mål.

Kommunedirektøren viser til at boligplanen er kommunens overordnede boligpolitiske plandokument som fastsetter mål, prioriteringer og innsatsområder for kommunens boligpolitikk.

Innspill knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne og universell utforming vurderes som særlig viktig, og kommunedirektøren anbefaler derfor at følgende presisering innarbeides i planen:

«…boligpolitikken skal forankres i nasjonale og internasjonale føringer for rettigheter og inkludering av personer med utviklingshemming. Det må sikres et variert og tilrettelagt boligtilbud, med reell mulighet for eierskap og trygge leieforhold, i tråd med prinsippene i CRPD og bærekraftsmålene».

2. Selskapsdannelse

Spørsmålet om selskapsdannelse ble avklart i bystyrets møte 12.02 2025, sak 12/26. Vedtaket utløser ikke behov for endringer i boligplanen.

3. Kommentarer til høringsnotat

a) Etableringsboliger med gjenkjøpsmulighet
Kommunedirektøren er bedt om å undersøke om kommunen selv har tomter som kan tildeles formålet, for eksempel etter modell fra Stavanger. Fredrikstad kommune besitter i dag svært få tomter, da tomtene tidligere har blitt overført til Isegran Eiendom. I vedtektene til selskapet heter det at «Selskapet skal bidra til bærekraftig by- og samfunnsutvikling, og drives på forretningsmessig basis". Kommunedirektøren foreslår at det i planen tydeliggjøres at det å bidra til utvikling av boliger til en bred målgruppe er en del av bidraget til bærekraftig by- og samfunnsutvikling.

Kommunedirektøren påpeker at leie-til-eie er et strategisk hovedgrep i planen for å få flere fra langvarig leie til varig eierskap – særlig mellomgrupper, varig vanskeligstilte barnefamilier og personer med nedsatt funksjonsevne.

b) Leieboersamvirke (ikke-kommersiell modell)
Leieboersamvirke har som mål å tilby ikke-kommersielle og stabile leieforhold, men modellen fremstår som krevende å gjennomføre i praksis. Erfaringer fra lignende ordninger viser at finansiering ofte er vanskelig fordi banker og investorer er tilbakeholdne med å støtte modeller uten avkastningsmotiv, noe som kan gjøre ordningen avhengig av offentlig subsidiering. Samtidig er samvirkemodeller krevende å etablere i stor skala og vil derfor ha

begrenset effekt på den samlede boligtilgangen. Beboerdemokratiet kan også medføre styringsutfordringer, langvarige beslutningsprosesser og risiko for konflikter, samt økt behov for administrativ og juridisk kompetanse blant beboerne. Videre kan modellen flytte økonomisk risiko fra profesjonelle eiendomsaktører til leietakerne, blant annet gjennom ansvar for vedlikehold og uforutsette kostnader. Samlet sett skaper dette usikkerhet knyttet til både gjennomførbarhet, økonomisk bærekraft og forvaltning, og det kan stilles spørsmål ved om leieboersamvirke er et egnet virkemiddel for å møte boligpolitiske utfordringer i større omfang.

Kommunedirektøren tilrår derfor at det ikke innarbeides føringer i boligplanen om at det skal jobbes videre med dette konseptet.

c) Bruk av tilvisningsavtaler i større utbygginger
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er ønskelig med mer konkret og forpliktende bruk av tilvisningsavtaler i større prosjekter.

Kommuedirektøren anbefaler at det legges inn en føring i planen om at tilvisningsavtaler skal drøftes i alle oppstartsmøter og vurderes inn i utbyggingsavtaler der det er hensiktsmessig.

d) «Barn først» i tildeling og oppfølging
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er ønskelig at prinsippet om å 'sette barna først' operasjonaliseres ved tildeling av bolig og i oppfølgingen gjennom hele leieforholdet.

For å imøtekomme dette tilrår kommunedirektøren at det implementeres i planen at det innføres krav om skriftlig vurdering av barnets beste i alle vedtak om tildeling/kontrakt for barnefamilier, samt at det gis lengre kontrakter for varig vanskeligstilte barnefamilier der det er hensiktsmessig, og hvor overgang til eie ikke er realistisk.

e) Samskaping med næringsliv og kompetansemiljøer
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er ønskelig at det identifiseres konkrete mekanismer for mer samskiping og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

For å imøtekomme dette tilrår kommunedirektøren at det implementeres i planen at kommunen skal benytte boligutviklere i arbeidet med å løse boligsosiale utfordringer, delta på relevante samhandlingsarenaer og legge til rette for samhandling mellom kommune, boligutviklere, akademia og relevante FOU miljøer med sikte på å utvikle og ta i bruk nye modeller og metoder for å løse boligrelaterte utfordringer i Fredrikstad.

f) Kvalitetssikring gjennom brukermedvirkning (individ og system)
Kommunedirektøren tolker vedtaket slik at det er et ønske om å styrke brukermedvirkning både på individnivå og systemnivå.

Det er flere tiltak som kan styrke brukermedvirkningen. Det kan eksempelvis innføres beboerråd eller gjennomføre boligtilfredsundersøkelser blant beboere i kommunalt disponerte utleieboliger.

Kommunedirektøren tilrår at det utarbeides en egen politisk sak om dette temaet.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad står overfor betydelige utfordringer knyttet til sosial ulikhet i helse og levekår. I enkelte områder lever en høy andel barn i lavinntektshusholdninger, ofte i områder med stor andel leieboliger og høy beboerutskiftning. Dette kan bidra til ustabile bomiljøer og svekket sosial tilhørighet. Boligplanen legger til rette for en mer variert boligsammensetning, økt

botrygghet og bedre bomiljøer, og skal bidra til å redusere levekårsforskjeller og styrke sosial bærekraft over tid.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Boligplanen kan bidra til å styrke kommunens økonomiske bærekraft gjennom økt boligbygging, tilflytting og et mer variert boligtilbud. En balansert boligmiks kan gi en mer sammensatt befolkning og stabile skatteinntekter over tid. Samtidig forutsetter gjennomføring av tiltak prioriteringer innenfor gjeldende økonomiske rammer og må vurderes i sammenheng med årlige budsjett- og økonomiplanprosesser.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Klimaendringer stiller økte krav til planlegging, bygging og forvaltning av boliger og infrastruktur i Fredrikstad. Boligplanen legger til rette for mer bærekraftig arealbruk, bygg og økt vekt på gjenbruk og bevaring av eksisterende bygningsmasse. Samlet kan dette bidra til redusert klima- og miljøbelastning, samtidig som det stiller krav til langsiktig planlegging og tilpasning i bolig- og byutviklingen.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer boligplanen som et godt og helhetlig overordnet plandokument for kommunens boligpolitikk, med mål om at alle skal ha et godt og trygt sted å bo.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at boligplanen av 10.02.26 for Fredrikstad kommune vedtas.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 83
Løpenr.: 195858/2025
Klassering: 145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	27.08.2025	36/25
Bystyret	11.09.2025	143/25
Formannskapet	04.09.2025	126/25

Boligplan for Fredrikstad kommune - sluttbehandling av planen

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Boligplan for Fredrikstad kommune vedtas
2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å innarbeide de av høringsinnspillene som anbefales i saken, samt gjøre redaksjonelle/språklige justeringer i planen der det anses nødvendig

Samfunnsutvalgets vedtak 27.08.2025:

Samfunnsutvalgets uttalelse.

Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt resultat av bystyrets behandling av selskapsdannelse høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Samfunnsutvalgets behandling 27.08.2025:

Silje Louise Waters (SV) fremmet følgende forslag:

Utvalget anbefaler at saken utsettes i påvente av utredning om bystyrebestilling knyttet til organisering av boligforvaltningen.

Kolbjørn Westberg (KrF) fremmet på vegne av H, FrP, V, og KrF følgende forslag:

Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt resultat av bystyrets behandling av selskapsdannelse høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Votering:

Forslaget fremmet av Kolbjørn Westberg (KrF) ble vedtatt med 5 stemmer (2 H, 1 FrP, 1 V, 1 KrF), mot 4 stemmer (2 Ap, 1 SV, 1 BYM) som ble avgitt for forslaget fremmet av Silje Louise Waters (SV). Kommunedirektørens innstilling fikk ingen stemmer og ble ikke vedtatt.

Bystyrets vedtak 11.09.2025:

1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer, samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025.
Administrasjonen bes også om å kommentere på høringsnotat lagt ved av bystyret ved behandling av saken i mars 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Bystyrets behandling 11.09.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet, han er ansatt som rådgiver i virksomhet bolig. Ordfører redegjorde for habilitetsvurderingen.
Et enstemmig bystyre erklærte Atle Ottesen inhabil i saken jfr.kommunelovens paragraf 11-10. Vara Dana Ghazi (Ap)

På vegne av R, Ap, SV, R, Bym, Sp fremmet Hannah Berg R) følgende forslag:
1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer, samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025.
Administrasjonen bes også om å kommentere på høringsnotat lagt ved av bystyret ved behandling av saken i mars 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Votering:
Forslag fremmet av Hannah Berg (R) ble enstemmig vedtatt, formannskapets innstilling fikk ingen stemmer og ble ikke vedtatt

Fredrikstad, 24.09.2025
Rett utskrift.

Yvonne Meidell
møtesekretær

Utskrift til: saksbehandler Atle Ottesen, Teknisk
Kopi til: direktør Atle Holten, Teknisk

Formannskapets vedtak 04.09.2025:

Formannskapets innstilling:

1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Formannskapets behandling 04.09.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet fordi han er ansatt som rådgiver i virksomhet bolig. Et enstemmig formannskap erklærte han inhabil til å behandle saken jfr. kommuneloven paragraf 11-10. Vara: Maria Imrik (Ap).

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Boligplan for Fredrikstad kommune vedtas

2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å innarbeide de av høringsinnspillene som

anbefales i saken, samt gjøre redaksjonelle/språklige justeringer i planen der det

anses nødvendig.

Henriette Celine Støa Gaustad (H) fremmet følgende utsettelsesforslag:

1. Saken sendes tilbake for innarbeiding av aktuelle høringssvar og redaksjonelle/språklige justeringer samt eventuelle endringer som følge av bystyrets behandling av eventuell selskapsdannelse for boligforvaltningen i kommunen høsten 2025. Ny, revidert plan behandles politisk.

Votering:

Utsettelsesforslaget fremmet av Henriette Celine Støa Gaustad (H) ble enstemmig vedtatt.

Sammendrag
Samfunnsutvalget uttaler seg i denne saken.

I Planstrategien for Fredrikstad kommune er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, og som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune. Boligplanen samler den boligpolitiske og -sosiale innsatsen, og har til hensikt å erstatte tidligere mål, innsatsområder, tiltak og strategier i eldre planverk.

Planen består av en kunnskaps- og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes nye styringsverktøy Framsikt, og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk.

Fredrikstad kommune har nylig omorganisert forvaltningen av boligområdet i en virksomhet i ett nytt kommuneområde. Planen er fundert på dette, og berører ikke bystyrets nylige oppdrag om å utrede en ny reorganisering av boligområdet gjennom selskapsdannelse. Dette vil bli håndtert i egen utredning fremlagt for bystyret.

Fredrikstad bystyre vedtok i mars 2025 å legge forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune ut på høring. Det ble i tillegg vedtatt at høringsinnspillene skulle sendes til Samfunnsutvalgets medlemmer og Bystyrets gruppeledere så fort som mulig etter høring, noe som ble gjennomført. I denne saken gir kommunedirektøren en faglig vurdering av de

innspillene som har kommet i høringsperioden og gir en anbefaling om hvilke av innspillene som bør innarbeides i planen.

Kommunedirektøren har i sin vurdering lagt planprogrammet til grunn siden det har vært førende for utarbeidelse av planen. Det har kommet innspill fra 9 ulike aktører.

Vedlegg
Boligplanen
Sammenstilling av innspill

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Lenke til saken i Framsikt
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksopplysninger
Bystyret vedtok i mars 2025 å legge Boligplan for Fredrikstad kommune ut på høring i 6 uker. Det har i høringsperioden kommet inn høringsinnspill fra 9 aktører, inkludert rådene i kommunen.

Kommunen har mottatt høringsinnspill fra Østfold fylkeskommune, Statsforvalter, Isegran Eiendom, LO, Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum, Norsk forbund for utviklingshemmede Nedre Glomma, Ungdomsrådet, Eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innspillene er kort oppsummert i skjema under.

Aktør	Tema	Innspill	Kommunedirektørens anbefaling
Eldrerådet	Tilgjengelighet, trygghet, sosiale møteplasser	Tilgjengelige og trygge boliger. Nærhet til helsetjenester og møteplasser. Fokus på livskvalitet og verdig alderdom	Planen har eget avsnitt om aldring og bolig; omtaler livsløpsstandard, velferdsteknologi, nærhet til tjenester og sosiale møteplasser.
Østfold fylkeskommune	Sosial miks, evaluering, sektorintegrering	Sosial miks i boligområder Tverrfaglig samarbeid (skole, barnehage og helse) Evaluering og målstyring i boligpolitikken	Planen løfter sosial bærekraft og variert sammensetning, men tiltak for måling, tverrsektoriell oppfølging og kobling til skole/ barnehage er lite konkretisert.
Ungdomsrådet	Unge i boligmarkedet	Bedre botrygghet for unge og barnefamilier Økt kunnskap om boligrettigheter Ønske om beboerråd og medvirkning	Boligplanen omtaler unges etableringsutfordringer og startlån, men nevner ikke boligopplæring i skolen eller beboerråd.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	Tilgjengelighet og rettigheter	Universell utforming som standard Selvstendig liv og CRPD-forankring	Universell utforming nevnes og legges til grunn, men konkrete krav,

		Tilgjengelige boliger også i ordinære prosjekter	CRPD-forankring og målbare tiltak mangler.
NFU Nedre Glomma	Utviklings-hemmedes rettigheter	Boliger for utviklingshemmede må være tilpasset og ikke-institusjonelle Borettslag og eiermodeller Rettighetsbasert tilnærming (CRPD)	Utviklingshemmedes behov, borettslags-/ eiermodeller og antiinstitusjonalisering omtales ikke eksplisitt; ingen egne tiltak.
Isegran Eiendom AS	Kommunalt eierskap og rolle	Kommunen må tydeliggjøre deres rolle som boligsosial aktør Etterlyser samarbeid og mandat Ønsker konkretisering av boligsosial innsats	Selskapet nevnes kun kort; planen gir ingen konkret rolle, mandat eller tidsfestede oppdrag.
Fredrikstad Sosialdemokratiske Forum	Sosial boligpolitikk	Kommunalt eierskap til utleieboliger Kjøp av forsvarseiendommer til boligformål Etablere sosial boligsektor med rimelige boliger	Planen åpner for subsidiert tredje boligsektor og flere utleieboliger, men kommunal eiendomssatsing og prisregulerte modeller er ikke konkretisert.
LO i Fredrikstad	Boligmarked og kommersialisering	Ikke-kommersielle boligmodeller (tredje boligsektor) Sosial boligpolitikk med lavere inngangsbarrierer Bolig som velferdsgode – ikke markedsvare	Planen refererer til «tredje boligsektor» og startlån, men mangler tydelige mål for ikke-kommersielle boliger og regulerte leiepriser.
Statsforvalteren	Gjennomføring og evaluering	Etterlyser målbare tiltak og indikatorer Vekt på brukermedvirkning og samarbeid Sikre at planen følges opp over tid	Planen viser til kunnskapsbasert ressursbruk og behov for måling, men konkret indikator-/ evalueringssystem samt sterkere medvirkningskrav savnes.

Tabell 1 Oppsett av høringsinnspillene i saken

Kommunedirektøren er av den oppfatning at høringsrunden har ført til gode og konstruktive innspill og forslag. Flere av innspillene anses ivaretatt eller delvis ivaretatt i planen.

En del av innspillene omhandler mennesker med nedsatt funksjonsevne og universell utforming og kommunedirektøren er enig i at dette bør tydeliggjøres og anbefaler at følgende avsnitt innarbeides i planen: *«…boligpolitikken skal forankres i nasjonale og internasjonale føringer for rettigheter og inkludering av personer med utviklingshemming. Det må sikres et*

variert og tilrettelagt boligtilbud, med reell mulighet for eierskap og trygge leieforhold, i tråd med prinsippene i CRPD og bærekraftsmålene».

Bystyrets øvrige bestillingspunkter vil bli fulgt opp i Boligstrategi for Fredrikstad og Boligbehovsplan. Punktene står omtalt på side 139 vedlagt sammenstilling av dokumentene.

Bakgrunn for saken
I Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024 ble det vedtatt at Fredrikstad kommune skulle utarbeide en boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk. Planen skulle erstatte tidligere Boligsosial plan 2014–2017 og Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune. Planprogrammet ble fastsatt av bystyret 24.03.2022.

Endringer av rammebetingelser og i markedet
Det har skjedd mye nytt på boligfeltet de siste tre årene, både innen sentral lovgivning og i det generelle boligmarkedet. Boligsosialloven (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet), som kom i juni 2023, tydeliggjør kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, og forventninger knyttet til helhetlig boligsosial planlegging. Det har også vært flere endringer i de statlige låne- og tilskuddsordningene på boligfeltet, noe som får stor betydning for kommunens handlingsrom på feltet. Det har blitt mer utfordrende å framskaffe boliger til vanskeligstilte siden tilskudd til utleieboliger har bortfalt. Tidligere statlige øremerkede tilskudd er også endret til å bli overført kommunene gjennom den generelle ramme-overføringen. Den statlige bostøtteordningen slår også dårlig ut for kommuner som Fredrikstad, noe som gjør at utgiftene til økonomisk sosialhjelp øker.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisveksten i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og ved inngangen til 2025 har prisene økt igjen. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging, gir utsikter til boligprisvekst også fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned. Videre har det blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Reorganisering av boligområdet i kommunen
Etter at arbeidet med boligplanen ble påbegynt har kommunen besluttet en reorganisering av hele boligområdet. Det tidligere boligbygg i kommuneområde Teknisk, samt boligformidlingen i det tidligere tildelingskontoret i kommuneområde Helse, er samordnet og reorganisert som nytt virksomhetsområde i det nye kommuneområdet Samfunn, sammen med blant annet Nav og Fredrikstad internasjonale skole. Dette innebærer at enkelte anbefalinger om en mer helhetlig organisering av de boligsosiale virkemidlene, som lå til grunn allerede ved oppstart av planarbeidet, er gjennomført.

I bystyresak 251/24 - *Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune*, er det besluttet at «kommunale formålsbygg og boliger samles i eget KF eller andre egnede organisasjonsformer», og at kommunedirektøren er bedt om å «utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Saken skal legges frem for politisk behandling høsten 2025.

Kommunedirektøren har ikke inntatt dette forslaget i boligplanen, og vil komme tilbake til dette temaet i en egen sak. Kommunedirektøren vil også vurdere om noen av de foreslått tiltakene i boligplanen bør settes på vent, i påvente av en eventuell ny omorganisering av boligområdet.

Medvirkning fra innbyggere

Planprosessen har tatt lang tid grunnet organisasjonsendringer i kommunen Planarbeidet har derfor vært intensivert siste halvdel av 2024 og inn i 2025. Den samlede medvirkningen fra innbyggerne har vært noe begrenset i tidligere faser av arbeidet. Det har derfor vært viktig for kommunedirektøren å sørge for en god høringsprosess med mulighet til å gi innspill til planen. I den forbindelse ble det også lagt opp til orienteringer om planen i løpet av høringsperioden. Medvirkningsprosesser har vært gjennomført i forumsamling for lokalsamfunnsutvalgene og det er gjennomført intervjuer med personer med funksjonsvariasjoner og personer med utfordringer knyttet til RUS og ROP.
Kommunens råd har blitt orientert om planen, og gitt mulighet for å uttale seg til planen både ved utlegg av høringsforslaget og ved endelig sluttbehandling av planen.

Planens innretning
Boligplanen er en temaplan som jamfør vedtatt planprogram skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid eller manglende samsvar mellom boligplanen og tidligere planer og vedtak, har boligplanen forrang ovenfor alle boligpolitiske og boligsosiale mål, eller innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt, hvis hensikt også er å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

I planen er det valgt fem innsatsområder:
1. Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
2. Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
3. Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
5. Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Det er utarbeidet forslag til oppdrag knyttet til hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel og delmål fra kommunedelplan for Folkehelse og levekår, og kommunedelplan for Helse og velferd og disse fem innsatsområdene. «Oppdrag» er det begrepet som Framsikt benytter for overordnede tiltak som planen legger opp til at kommunen skal gjennomføre (se forenklet oversikt vedlagt saken).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad står overfor store utfordringer knyttet til sosial ulikhet i helse og levekår. I enkelte områder lever over 40 % av barna i lavinntektshusholdninger, ofte knyttet til høy andel leieboliger og stor beboerutskiftning. Dette skaper ustabile bomiljøer og svekket sosial tilhørighet. Fortetting i byen må planlegges nøye for å sikre bokvalitet og folkehelse. Kommunen har som mål å gjøre det mulig for flest mulig å eie egen bolig, og vil bruke boligpolitiske virkemidler for å motvirke ulikhet og styrke sosial bærekraft

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Boligplanen kan styrke Fredrikstads økonomi ved å øke skatteinntektene, skape arbeidsplasser og tiltrekke nye innbyggere og bedrifter. Økt boligbygging gir rom for vekst, men tiltak må vurderes i årlige budsjetter. En variert boligmiks bidrar til en balansert befolkningssammensetning og langsiktig økonomisk bærekraft.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Klimaendringer stiller strengere krav til bygg og infrastruktur i Fredrikstad. Nybygg må være mer robuste, og vedlikehold av eksisterende bygg blir viktigere. Dette kan gi høyere kostnader og lengre planprosesser. Det blir også nødvendig å endre bo- og reisemønstre for å redusere utslipp. Gjenbruk og bevaring av eksisterende bygningsmasse er viktig for å møte miljøutfordringene og sikre bærekraftig utvikling.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken.

En eventuell utredning om ny organisasjonsform vil påvirke flere av kommunens ansatte, men vil bli håndtert i en egen utredning og sak.

Vurdering
Arbeidet med boligplanen har tatt lang tid av flere årsaker, men kommunedirektøren mener planen, slik den nå foreligger er et godt verktøy for Fredrikstad kommune sin boligpolitikk i årene framover med mål om at alle skal ha et godt og trygt sted å bo.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å innstille til formannskapet om å vedta planen med de foreslåtte endringene.

Boligplan for Fredrikstad kommune

Innledning og planavgrensning

I Fredrikstad skal alle kunne bo godt og trygt i alle faser av livet. Byen skal bestå av trygge og rause lokalsamfunn med en variert sammensetning av boliger og befolkningsgrupper. Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken», «den sosiale boligpolitikken», og sammenhenger mellom disse. Boligplanen beskriver muligheter og utfordringer som utviklingen på boligmarkedet gir for alle innbyggergrupper i Fredrikstadsamfunnet. Vi vektlegger innsats som bidrar til at flest mulig av kommunens innbyggere kan skaffe seg en god bolig på egenhånd, tiltak som forebygger at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og tiltak som sikrer god og effektiv boligbistand fra kommunen til dem som trenger det. Boligplanen har en helhetlig tilnærming med vekt på boligkvalitet, nybygging, sosial integrering og bærekraftig byutvikling.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og i 2024 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging gir utsikter til klar boligprisvekst videre fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Byer på størrelse med Fredrikstad trenger både et boligmarked som gir innbyggerne valgmuligheter på eiermarkedet, og et velfungerende leiemarked. Mange har behov for å leie bolig i en livsfase eller i en overgang mellom livsfaser. Blant dem som leier over mange år er det mange som ønsker å kjøpe egen bolig, men som ikke har økonomi til det. Det er også noen som ønsker å leie bolig hele livet fordi de har tatt et livsvalg som handler om lavere forbruk, at de ønsker å ha mulighet til å kunne flytte raskt, eller av andre grunner. For at alle skal kunne bo godt og trygt i byen vår er det derfor avgjørende at det finnes gode og varierte boliger både i eie- og leiemarkedet.

Bolig er et velferdsgode som i Norge i all hovedsak fordeles i markedet. Muligheten til å skaffe seg en god bolig er dermed avhengig av den enkeltes ressurser til å delta og handle i dette markedet. Kommunens roller som samfunnsutvikler og tjenesteyter er derfor tett sammenvevd i boligarbeidet.

Kommuneplanen vektlegger å styrke og utvikle bysentrum i samarbeid med næringslivet. For å lykkes med dette er økt samarbeid med boligutviklere avgjørende. Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra de ulike bærekraftperspektivene. Samtidig er fortetting ofte vanskeligere å få til enn nybygging i byens ytterkant, fordi prisene på tomter er høyere i sentrumsnære områder, flere blir berørt av byggeprosjektene og eierskapet til grunnen oftere er spredt på flere grunneiere.

Som et forarbeid til denne boligplanen ble det utarbeidet en "Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035" på oppdrag for kommunen (Eika, 2022). De anbefalte at Fredrikstad kommune skulle ta i bruk en kombinasjon av tre modeller:

- En kommunal subsidiert tredje boligsektor (utleieboliger) på tomter kommunen helt eller delvis eier.
- Oppfordre utbyggerne til å inkludere nye etableringsmodeller for boligeie i sine prosjekter.
- Mer liberal bruk av startlånsordningen.

Det er mange positive trekk med boligmarkedet i Fredrikstad. Det er høyere aktivitet innen planlegging og gjennomføring av ny bolig- og næringsbebyggelse enn sammenliknbare kommuner (kostragruppe

12). Det er til enhver tid også god variasjon i størrelse og pris på boligene som ligger ute til salgs, noe som i seg selv kan tyde på at det er balanse mellom tilbud og etterspørsel. Til tross for dette vet vi at et økende antall husholdninger har vanskeligheter med å etablere seg i egen eid bolig. I Fredrikstad er barnefamilier med lav inntekt særlig utsatt.

Planavgrensning og forhold til andre kommunale planer

Temaplan for bolig og boligsosialt arbeid er en bred og tverrsektoriell plan med nær tilknytting til store deler av kommunens øvrige planverk. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid har denne boligplanen forrang over alle boligpolitiske og boligsosiale mål, innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt.

Boligplanen har fem innsatsområder:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

For å sikre at alle innbyggerne bor godt og trygt må vi ville, vite og gjøre. I denne planen innebærer det:

Ville betyr at vi forplikter oss på arbeidet. I planen redegjør vi for hvordan vi følger opp bærekraftsmålene samt lovpålagte oppgaver i boligpolitikken og i den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Å ville skal også komme til uttrykk på tvers av kommuneområdene. Derfor er forpliktelsen tydeliggjort gjennom koblinger til kommunens øvrige planverk.

Vite betyr at vi bygger kunnskap om boligrelaterte utfordringer og løsninger, og at vi er gode på å lære av det vi gjør. Vi må bygge kompetanse og innovasjonskraft for å møte framtidas utfordringer med forbedrede og nye løsninger. Dette gjør vi i tett samarbeid, på tvers av virksomheter i kommunen og i samarbeid med andre aktører.

Gjøre betyr at vi må handle for å få til endring. Planen inneholder både kommunens langsiktige innsatsområder og noen mer konkrete oppdrag. De langsiktige innsatsområdene i planen må også konkretiseres nærmere med tilhørende budsjettkonsekvenser.

Rammebetingelser og utfordringsbilde

Bærekraftsmålene i boligarbeidet

Klima og miljø

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må vi derfor ta hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må vi ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene vi har. Vi må vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Sosial bærekraft

Hovedutfordringen innen sosial bærekraft i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet.

Områder med mye ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene.

Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik bidrar vi til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

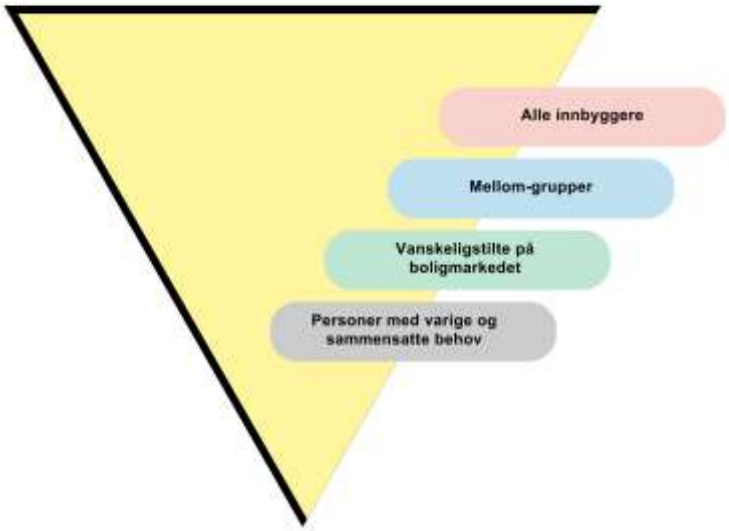
Økonomisk bærekraft

Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av demografiutviklingen - særlig den kraftige veksten i eldre. Om vi kan tiltrekke oss nye familier og innbyggere som er i jobb vil dette kunne virke positivt inn. Derfor vil kommunen også vurdere hvordan tiltak i boligmarkedet kan gjøre det mer attraktivt å bosette seg i Fredrikstad for disse gruppene.

Perspektiver på boligarbeidet

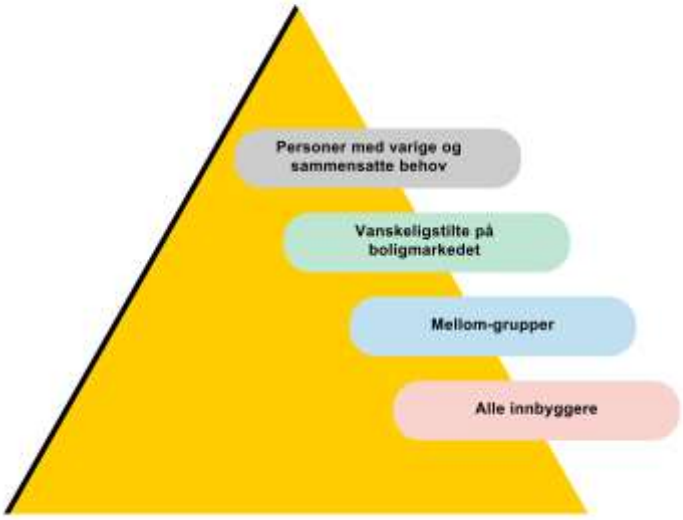
Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken» og den «den sosiale boligpolitikken». Det innebærer at vi forsøker å forene to ulike perspektiver. I arbeidet med byutvikling har vi primært fokus på alle innbyggere og på utviklingsarbeid som kommer hele befolkningen til gode. Innenfor dette perspektivet har vi samtidig fokus på at de generelle tiltakene også skal være universelt utformet og tilrettelagt for flest mulig. I regulering og planlegging av ny boligbygging vektlegger vi at den skal bidra til gode bomiljøer for alle.

Den ordinære boligpolitikken, Byutviklingsperspektivet



I byutviklingsperspektivet ligger hovedfokus på innsats som er innrettet mot "alle innbyggere". Modellen viser at byutviklingsperspektivet også inkluderer innbyggere med behov for mer tilrettelegging, men perspektivets hovedtyngde ligger på å utforme tiltak for alle innbyggerne. Når universell utforming og tilgjengelighet vektlegges i den generelle byutviklingen reduseres behovet for selektive tiltak til grupper av befolkningen.

Den sosiale boligpolitikken, Boligsosialt perspektiv



Med det boligsosiale perspektivet starter vi med å fokusere på hvem som har de største behovene. På samme måte som innenfor byutviklingsperspektivet må det boligsosiale perspektivet også omfatte alle grupper av innbyggere. Det handler blant annet om at individuell oppfølging og integrering av vanskeligstilte grupper i ulike deler av byen også kan berøre alle innbyggeres naboskap og botrygghet.

Statlige føringer og internasjonale konvensjoner

Boligpolitikken blir viktigere framover

I Boligmeldinga (Meld. St. 13 (2023-2024)) ligger regjeringens rammer for en helhetlig og aktiv boligpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Det overordna målet med boligpolitikken er at folk skal bo i egnede boliger over hele landet. Det er flere årsaker til at regjeringen mener at boligpolitikken blir viktigere framover. Presset i leiemarkedet har blitt høyere, boligbyggingen har gått noe ned og det har blitt krevende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Derfor har de boligsosiale utfordringene i kommunene økt. Demografiske endringer med blant annet flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina gjør også at presset i boligmarkedet øker. Det er de med lavest inntekter som blir hardest ramma. Regjeringens fire innsatsområder for boligpolitikken er:

1. Flere skal få mulighet til å eie egen bolig.
2. Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart.
3. Ta vare på boligene vi har og bygge det vi trenger.
4. Forsterket innsats overfor dem som ikke klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Planforventninger fra regjeringen 2023-27

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Dette er lovfestet i plan- og bygningsloven §3-5 og §6-1. Om trygge og inkluderende lokalsamfunn heter det blant annet at;

- Det legges til rette for tilstrekkelig boligbygging i kommunene i tråd med lokale og regionale behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle.
- Det legges til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen. Eieretablering for vanskeligstilte vektlegges.
- Det legges til rette for at eldre som ønsker det kan bli boende lenger i egen bolig. Kommunene ser utviklingen i helse- og omsorgstjenester i sammenheng med boligplanlegging og kommunens langsiktige økonomi.
- Samfunns- og arealplanleggingen brukes som virkemidler for å utjevne forskjeller, forebygge levekårsutfordringer og sikre en sosial balansert utvikling gjennom boligbygging, lokalisering av teknisk og sosial infrastruktur og offentlige tjenester

Nedenfor presenteres hovedtrekk fra de to mest sentrale lovene. (For en mer fullstendig gjennomgang se forarbeidene til Boligsosialloven, Prop. 132 L (2021-2022)).

Plan- og bygningsloven

Som samfunnsutvikler skal kommunen, gjennom planlegging og tilrettelegging, bidra til helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Gjennom plan- og bygningsloven er kommunen gitt et stort ansvar for hvordan arealene innenfor kommunens grenser skal disponeres.

Plan- og bygningsloven (pbl) definerer også mye av kommunens handlingsrom når det gjelder boligutvikling. Hovedsakelig gir loven kommunen mulighet til å påvirke bolig-sammensetningen gjennom kommunalt oppkjøp, videresalg av eiendom og nybygging.

Det pågår endringer av plan og bygningsloven med stor betydning for kommunens handlingsrom framover. Det er blant annet foreslått at kommunene i arealplan kan «gi planbestemmelser i utbyggingsområder om bruk av borettslag som organisasjonsform, om at en andel av boligene skal være utleieboliger, herunder utleieboliger spesifisert som kommunalt disponerte eller eide boliger, eller

boligkjøpsmodeller». Opprettelse av borettslag i bydeler med en høy andel leietakere forventes å kunne ha en stabiliserende og levekårsutjevnende effekt.

Boligsosialloven

Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) trådte i kraft 1. juli 2023. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg, og beholde, en egnet bolig. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig». Det skal gis individuelt tilpasset bistand, og det er opp til kommunen å vurdere hvilken bistand som gis.Bistanden kan (jfr.§6) blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse.

Loven innebærer at det stilles strengere krav til saksbehandling tilknyttet boligsosiale tjenester. I tillegg skjerper loven kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i planlegging, og ha oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen, etter plan- og bygningsloven kapittel 11, fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

Som det framgår av § 10 skal disse kravene til planstrategi og kommuneplan være oppfylt senest fire år etter at lover trer i kraft. Kravene må dermed implementeres i arbeidet med samfunnsplanen.

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØKS, 1966) artikkel 11 nr. 1 slår fast at alle har rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie», herunder en adekvat «bolig. Kravet til adekvans er koblet til rådende samfunnsforhold noe som innebærer at boligen skal stå i forhold til hvordan befolkningen i samme område bor. Boligen skal ha en adekvat størrelse, standard og pris og sikre privatliv. Barnekonvensjonens artikkel 27 nr. 1 understreker barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske åndelige, moralske og sosiale utvikling. Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19a fastsetter «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».

Hvordan bor vi – og hvem bor i Fredrikstad?

Befolkningsvekst og boligbygging

Per 1.1.24 bodde det 85 230 personer i Fredrikstad. Befolkningsveksten for 2023 var omtrent lik som for de siste ti årene og lå på litt under en prosent. Uten veksten i innvandrerbefolkningen ville Fredrikstad hatt befolkningsnedgang de siste to årene, og befolkningsveksten i denne gruppen lå på 5,5 prosent. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 21,9 prosent av befolkningen i Fredrikstad, mens den på landsbasis ligger på 20,8 prosent.

Befolkningsprognosen for 2024-2036 viser en gjennomsnittsvekst på 0,7 prosent framover og anslår at det ved utgangen av 2036 er 93 412 innbyggere i kommunen. Usikkerheten i prognosen er hovedsakelig knyttet til om fruktbarheten fortsetter å synke, om prisvekst og renteøkninger fører til nedgang i boligbyggingen, flyttemønstre og flyktningsituasjonen i verden.

Det er stor variasjon i størrelsen på hvert hushold, med andre ord hvor mange som bor sammen. I 2023 var det ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) 39 070 husholdninger i Fredrikstad. Av disse var det 30 184 husholdninger som eide boligen (selveier og borettslag til sammen) og 8886 husholdninger som bodde til leie.

Samlet sett flytter flere til, enn ut, av kommunen. Det kan forventes at denne utviklingen fortsetter, om enn med en noe lavere veksttakt enn tidligere.

Dersom prognosen slår til, vil det gi et behov for ca 5500 nye boliger fram mot 2036. Dette estimerte behovet er betydelig lavere enn mulighetene som ligger i gjeldende planverk (kommuneplanens arealdel, vedtatte reguleringsplaner med mer). Det er et mål at en stor del av boligbyggingen skal foregå innenfor byområdet. I arealplanen er det vedtatt en målsetting om at 60 prosent av årlig boligbygging skal skje i byområdet, 30 prosent i tettstedet og 10 prosent i lokalsentrene. Det kan forventes at kommunen gradvis vil nærme seg den målsatte fordelingen utover i planperioden:

utvikling i årlig boligbygging	2019	2020	2021	2022	2023
byområdet	31,9%	53,8%	44,9%	0,7%	2,5%
tettstedet	60,5%	30,1%	47,0%	83,5%	88,2%
lokalsentrene	7,6%	16,1%	8,0%	15,8%	9,3%
antall nye boenheter totalt	511	690	485	279	321

Potensialet for boligbygging er høyt

Kommunens arealplan 2023-2035 peker på at potensialet for boligbygging er høyere enn befolkningsveksten tilsier. Per juni 2024 viste en gjennomgang av kommunens planer for boligbygging at potensialet for nyboligproduksjon lå på om lag 6 300 enheter i perioden (til 2036) og at om lag 3 300 av disse var ferdig regulert per juni 2024. Tallet er langt høyere dersom man også tar med det som vil komme etter planperioden. Selv om potensialet for å bygge er høyere enn boligbehovet estimert ved framskrevet befolkningsvekst, vil den faktiske boligbyggingen være avhengig av hva som er mulig å realisere i markedet, og reguleringsplaner for de ulike prosjektene.

Befolkningen blir eldre

Befolkningen eldes i Norge på grunn av høyere levealder og store barnekull som nå bli gamle. Dette gjelder også i Fredrikstad. I 2026 forventes det å være flere som er 65 år og eldre, enn de som er under 19 år. Dette er et historisk skifte, som skjer over hele landet. I tillegg har det de siste årene vært en

tendens til at flere eldre også er blant tilflytterne til Fredrikstad, noe som kan føre til en enda kraftigere aldring av befolkningen.

Den eldre befolkningen bor vanligvis i mindre hushold enn yngre generasjoner. Den totale etterspørselen etter nye boliger øker dermed noe mer enn befolkningsveksten alene skulle tilsi.

Boligmarkedsanalysen (Eika et al, 2022) anslo at antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad forventes å øke fra drøye 1000 personer i 2020 til over 2500 personer i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.

Samtidig er det et mål at flere eldre skal bo hjemme lengre. Fredrikstad har valgt boliggjøring som virkemiddel i eldreomsorgen. Det innebærer at heldøgnstjenester i større grad blir gitt i innbyggers private hjem (egen eid/leid bolig eller omsorgsbolig) framfor i institusjon. Boliggjøringsstrategien understøtter mulighetene for selvstendighet i bosituasjonen og representerer et brudd med en mer institusjonsbasert omsorgsmodell. Dette er forankret i Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 med tilhørende tiltaksplaner, og omtales derfor ikke mer detaljert i denne boligplanen.

Stor variasjon i bolig- og befolkningssammensetningen i ulike deler av byen

Andelen leide boliger i Fredrikstad som helhet ligger på 22,7 prosent, men andelen varierer mellom områdene; fra 11,4 prosent til 41,4 prosent. Sentrumssonene har de største andelene av husholdninger som leier, men også Holmen/Seut, Sellebakk sør, Vallefjellet/ Rådalen, Kniple, Kråkerøy nord, Lisleby og Trara ligger høyere enn snittet for byen som helhet.

I løpet av de neste årene forventes det generasjonsskifter på Slevik, Torsnes, Nylende og Rød. Dette er områder hvor det er en høyere andel eldre, samtidig som hoveddelen av boligene er store og dermed bedre egnet for familier og større husstander.

En «mer variert bolig- og befolkningssammensetning i alle deler av byen» er valgt som ett av de fem innsatsområdene for denne planen. Det er en ambisjon som kun kan oppnås gjennom et bredt sett av innsatser.

Terskelen for å kjøpe bolig har økt

Boligmarkedsanalysen Fredrikstad mot 2035 (Eika et. al, 2022) viste at etableringsterskelen på boligmarkedet i Fredrikstad har økt. Det har blitt vanskeligere, selv for de som har en ordinær inntekt, å kjøpe seg en egnet bolig. For de som allerede er inne på boligmarkedet kan det være mye penger å tjene, mens de som står utenfor har vanskeligere og vanskeligere for å komme inn. I lys av dette kan man si at boligmarkedet utgjør en kilde til ulikhet i befolkningen i Fredrikstad. Samtidig fant de at leieraten er moderat sammenliknet med andre kommuner, men lang tid på leiemarkedet gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie. Boligmarkedsanalysen viste at mer enn halvparten av leietakerne i Fredrikstad hadde bodd til leie i over tre år, og det var også blant denne gruppa det var flest som mottok statlig bostøtte (14 prosent) og økonomisk sosialhjelp (12 prosent).

Blant dem som har bodd til leie over tid befinner det seg både personer som har store og sammensatte utfordringer, og personer i mellomgrupper som vil trenge langt mindre støtte for å få kjøpt en bolig. I Boligmarkedsanalysen beskrives mellomgruppa som «den befolkningen som ligger mellom to inntekter: inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Benevnelsen “Mellomgruppene” omfatter med andre ord personer som ikke kvalifiserer

for hjelp fra kommunen selv om de har store utfordringer med å kjøpe seg en bolig på egenhånd. For å møte denne delen av befolkningens behov er det behov for å utarbeide flere tilbud i markedet. Kommunen kan spille en nøkkelrolle som tilrettelegger, men løsningene må utvikles i samarbeid med bransjeaktører i markedet.

Prisstrukturen i Fredrikstad viser høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Fredrikstad har likevel et godt utgangspunkt for å blande boligtyper, og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og øvrige kommunedeler, ettersom det er et godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig. Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. De månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter er ofte lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig. Etableringsmodeller som leie-til- eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere.

Statlige virkemidler; anvendelse og treffsikkerhet

For å lykkes i det boligsosiale arbeidet må kommunen kombinere sine egne og de statlige virkemidlene. Nedenfor redegjør vi kort for noen av de viktigste statlige virkemidlene samt noen muligheter og utfordringer disse virkemidlene innebærer for kommunen vår.

Modellen nedenfor viser hvilke virkemidler som er mest relevante for å:

- Framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte.
- Bidra til at flere kan eie egen bolig.
- Tilpasning av boliger.
- Bygging og utbedring av omsorgsbygg.

Modellen viser for eksempel hvordan kommunen kan framskaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte ved selv å ta opp lån til utleieboliger eller ved at private utbyggere tar opp lån og inngår en avtale med kommunen om tilsvining av boliger. En tilvisningsavtale gir kommunen eksklusiv rett til å henvise 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 20 år. I forbindelse med statsbudsjettet for 2024 ble tilskuddet til utleieboliger avviklet, til tross for at dette tilskuddet er svært viktig for kommunenes muligheter for å framskaffe et tilstrekkelig antall boliger i perioder med høy tilstrømming av flyktninger og økning i vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Mange aktører har tatt til orde for at tilskuddet må gjeninnføres. Når de statlige virkemidlene svekkes gjør det kommunens handlingsrom mer begrenset. I flere av oppdragene i denne planen legges det derfor vekt på at kommunen må jobbe strategisk for å forbedre de statlige ordningene.

Husbanken ønsker at kommuner melder inn sine virkemiddelbehov årlig. Behovsmeldingen skal være forankret i kommunens økonomiplan og årsbudsjett. I behovmeldingen inngår en bindende søknad om startlån, mens søknad om lån til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger, sykehjem og institusjonsplasser også forutsetter separate søknader. Behovmeldingen skal gi et godt grunnlag for helhetlig planlegging i kommunen og for Husbankens veiledning til kommunen.



Husbankens modell for helhetlig virkemiddelbruk viser hvilke av de kommunale og de statlige virkemidlene som er mest relevant å kombinere for å innfri ulike innsatsområder.

Bostøtte

Statlig bostøtte forvaltes av Husbanken og kan utbetales til personer som har lav inntekt og høye boutgifter. I 2023 var det i følge SSB 3246 husstander i Fredrikstad som mottok statlig bostøtte. Det er kun Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger som har flere mottagere av statlig bostøtte.

Treffsikkerheten i den statlige bostøtten er stadig til diskusjon. Når den ikke står i forhold til behovene betyr det høyere utgifter for kommunen. For noen år tilbake var Fredrikstad omfattet av storbytillegget i ordningen, noe som ga langt bedre uttelling. Dette er nå fjernet til tross for at boligprisene her er høye. Flere kommuner har etablert egne kommunale bostøtteordninger fordi den statlige ordningen ikke er god nok. Det er stor variasjon i hvordan disse ordningene er innrettet.

Fredrikstad har flere ganger (blant annet i høringssvar til ny boligsosial lov) tatt til orde for at de nasjonale støtteordningene som bostøtte må innrettes slik at behovet for kommunale ordninger faller bort. Det vil også bidra til mer likeverdig tjenesteyting mellom kommuner enn når hver kommune utvikler egne løsninger.

Forskerne Astrup og Pedersen har hevdet at boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. De hevder at bostøtteordningen er særlig utilstrekkelig i de store byene der opphopingen av dårlige levekår også er størst. Ifølge dem er det to hovedutfordringer med ordningen. Det ene er at boutgiftstaket er for lavt, med andre ord at de reelle utgiftene for familiene er mye høyere enn ordningen legger til grunn. Forskerne anbefaler at bostøttetaket økes med 38 prosent i byer som Fredrikstad. De peker også på at ordningen slår spesielt dårlig ut for store barnefamilier fordi den tar altfor lite hensyn til kostnadene for store husstander. Inntektsprøvingen av bostøtten er dermed spesielt streng for store barnefamilier, og det gjelder også for familier som ligger langt under EUs fattigdomsgrense konkluderer de (Dagens Næringsliv 9.10.24).

Startlån

Kommunen søker hvert år Husbanken om startlånsmidler som viderefordeles til husstander i kommunen som skal etablere seg i eid bolig. Husstandene som mottar startlån skal både være økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og ikke kunne oppnå fullt lån i ordinære banker. I saksbehandlingen gjør kommunen avveininger mellom den enkelte husstands behov og at mottagerne også skal være i stand til å betjene startlånet og øvrige boutgifter de pådrar seg. I 2023 innvilget kommunen 139 startlån på til sammen 243 969 518 kroner. Halvparten av husstandene var barnefamilier. Omfanget og fordelingen var omtrent lik de foregående årene.

Høyere forbruksutgifter/levekostnader og høyere renter har gjort det vanskeligere for mange i befolkningen å få ordinære boliglån, og det gjelder særlig barnefamilier. Dette har ført til en markant økning av søkere til startlån der begrunnelsen kun er at man ikke får lån i vanlig bank. I tillegg er samfinansiering med andre banker blitt vanskeligere å få til, selv med banker som tradisjonelt har vært positive til samfinansiering.

Den endrede økonomiske situasjonen og dyrtiden har også bidratt til at det nå er mer utfordrende å hjelpe de mest vanskeligstilte med startlån til kjøp av bolig. For å bistå de mest vanskeligstilte kan kommunen tilby tilskudd til kjøp av bolig der innvilget startlån alene ikke strekker til. I mange tilfeller vil innvilget tilskudd være avgjørende for at en familie får mulighet til å kjøpe en tilfredsstillende og varig bolig. Avsettes det tilskuddsmidler hvert år til dette formålet, vil kommunen kunne bistå langt flere vanskeligstilte familier med overgang til egen eid bolig.

KOBO -digitalt system for kommunale boliger

Husbanken har i nært samarbeid med KS og kommuner utviklet en digital tjeneste for saksbehandling i det boligsosiale arbeidet. KOBO inneholder moduler for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger samt følge opp beboere og skaffe datagrunnlag. Det er allerede over 100 kommuner som har tatt systemet i bruk. Med KOBO vil det bli enklere for kommunen å fatte vedtak, finne og tildele egnet bolig, sikre rett oppfølging og administrere leieforhold. Med god oversikt og data over søkere, boliger og leietakere, får kommunen også få et enda bedre grunnlag for å planlegge ut fra behov og utnytte boligmassen bedre. KOBO har også utviklet funksjonalitet for å hjelpe kommunene å møte lovkravene om individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (§6) og klagebehandling (§7) i boligsosialloven. Fredrikstad ønsker å ta i bruk KOBO, og har søkt Husbanken om opptak i pulje 3 med innføring fra september 2025.

Tilskudd til bosetting av flyktninger

Når flyktninger bosettes etter anmodning fra IMDI får kommunen tilskudd fra staten de første fem årene. Kommunen har da plikt til å sørge for at de nyankomne får tilbud om et introduksjonsprogram som skal styrke deres muligheter for deltagelse i samfunnet og for å komme ut i jobb (jfr. Introduksjonsloven).

Retten til å delta i introduksjonsprogrammet gjelder bare i den første bosettingskommunen og etter 5 års botid i Norge opphører det statlige integreringstilskuddet. Da kan den enkelte fritt bosette seg hvor man vil i landet. Nær halvparten av flyktningene i Fredrikstad med botid over fem år, er sekundærtilflyttede. Det er positivt at folk ønsker å flytte til Fredrikstad, men det er utfordrende når mange av tilflytterne ikke er økonomisk selvhjulpne og/eller har behov for tjenester. Kommunen har ikke mulighet til å stille krav til at innflyttere som selv finner bolig på det private leiemarkedet kan betjene sine utgifter når de bosetter seg. Flere familier som flytter hit, har Nav-garanti for husleien fra fraflyttingskommunene sine de første tre månedene. Andre får midlertidig økonomisk bistand fra venner og familie eller har litt oppsparte midler. Det innebærer at de kan ha vært bosatt i flere måneder før de oppsøker Nav i Fredrikstad første gang. Når husholdninger som ikke er økonomisk selvhjulpne

flytter hit utfordrer det kommuneøkonomien på flere områder. Utgiftene til løpende sosialhjelp til boligformål og livsopphold øker, samt kostnader til helsetjenester og flere i arbeidsrettede tiltak og opplæring. Merkostnadene som følge av at familier som ikke er økonomisk selvhjulpne velger å bosette seg her er en problemstilling som Fredrikstad deler med flere kommuner i Østfold. Derfor er det behov for å utforske og finne løsninger i samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen. Det er også behov for å utvikle nye løsninger for å kunne tilby innbyggerne våre god opplæring i boligforhold og bomiljø.

Tilskudd til områdesatsinger

Fram til 2027 mottar Fredrikstad 5 millioner årlig til områdesatsing. Satsingen skal bidra til ressursmobilisering, stedsutvikling og tjenesteutvikling. Satsingen er innrettet for å støtte opp om pågående arbeid og prosesser i kommunen med sikte på å bidra til samarbeid og samordning. Områdesatsingen består av tre delprogram, arbeid, oppvekst og nærmiljø. Innenfor områdesatsingen finnes det allerede en rekke tiltak som også vil understøtte innsatsområdene i denne boligplanen som for eksempel «prosjektet bostabilitet for sårbare barnefamilier».

Kommunens handlingsrom på boligfeltet

Oppsummert handler utfordringsbildet om at:

- Forskjellene øker både mellom folk og mellom områder.
- Andelen eldre stiger.
- Etablering i eid bolig er utfordrende for mange mellomgrupper.
- Mange barn vokser opp i fattigdom.
- Økt behov for egnede boliger til mennesker med sammensatte utfordringer.
- Flere trenger bistand for å dekke løpende boutgifter, og bistanden til hver enkelt øker (dyrtid).
- Mange boliger ligger i områder med dårlig offentlig kommunikasjon.
- Kommunens samlede økonomi og handlingsrom er krevende.
- «Svikt» i statlige overføringer og tilskuddsordninger.

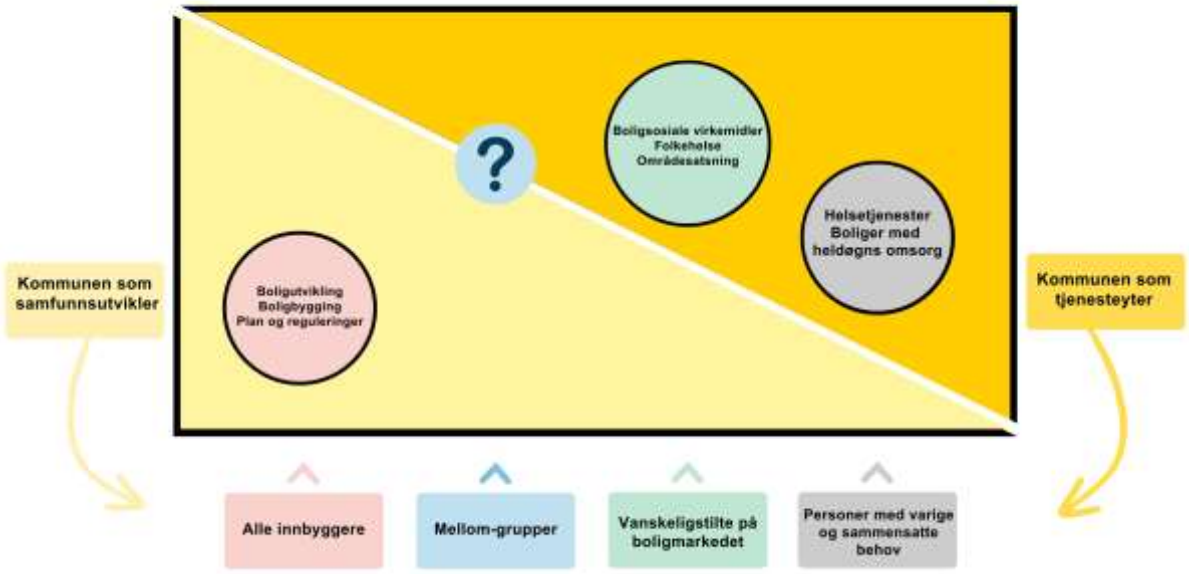
Kommunens handlingsrom for å påvirke i boligmarkedet i bestemte retninger er begrenset. Det er mange faktorer som påvirker både tilbud og etterspørsel som ligger utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden handler det om interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene som spiller inn. På etterspørselssiden er de viktigste faktorene naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden.

Kommunen har et særlig ansvar for å hjelpe de gruppene som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Når mange grupper konkurrerer på vil de med størst behov ofte tape i konkurransen om de gode boligene.

De faktorene kommunen primært har kontroll over er hvordan kommunal plan- og detaljregulering benyttes, de boligsosiale virkemidlene og hvordan målene settes for politikkområdet i stort. For å kunne nå målene som settes, er man også helt avhengig av å etablere samarbeid med et bredt utvalg av aktører, slik det framkommer av flere av innsatsområdene i denne planen.

I modellen nedenfor er de to perspektivene vi presenterte ovenfor, byutviklingsperspektivet og det boligsosiale perspektivet kombinert (de to gule trekantene). Dette er satt i sammenheng med de aktuelle virkemidlene kommunen rår over på boligfeltet. Nederst i modellen gjenfinnes de fire innbyggergruppene. Nederst til venstre framkommer innsatsen som er innrettet mot "alle innbyggere", som i hovedsak handler om samfunnsutvikling med et lite innslag av tjenesteyting. Fra venstre mot høyre i modellen, ser man at vektleggingen av rollen som samfunnsutvikler avtar og at rollen som tjenesteyter øker samtidig som innbyggere får større og større utfordringer på boligmarkedet. Det er plassert fire sirkler inne i modellen. Ytterst til venstre, og som del av rollen som samfunnsutvikler, er kommunens innsats som tilrettelegger for boligbygging samt plan og reguleringsarbeid. I den høyre ytterkanten ligger de tjenestene som er innrettet mot innbyggerne med de største behovene. I modellen er de boligsosiale virkemidlene og områdesatsing plassert sammen og inn mot midten. Dette er innsats som primært retter seg mot innbyggergrupper som har noen utfordringer eller er vanskeligstilte på boligmarkedet, og innsats som i noen grad også omfatter innbyggergruppene til høyre og til venstre i modellen. Ovenfor mellomgruppene er det plassert en sirkel med et spørsmålstegn. Dette er fordi det overfor denne befolkningsgruppa er behov for å utvikle nye løsninger i samarbeid med andre aktører på boligmarkedet.

Kommunens roller, aktuelle virkemidler og målgrupper på boligfeltet.



Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad

Organisering av det boligsosiale arbeidet



Hva er boligsosialt arbeid?

Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig» (jfr. Boligsosialloven § 4). Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Er uten egen bolig.
- Står i fare for å miste boligen.
- Bor i uegnet bolig eller bomiljø.

Noen av disse personene befinner seg kortvarig i en vanskelig situasjon og vil kunne bedre bosituasjonen sin gjennom råd og veiledning eller kortvarig økonomisk bistand. Andre vil ha behov for mer omfattende oppfølging og tjenester over tid.

En god bolig gir verdighet, trivsel, god livskvalitet, og er en forutsetning for studier, arbeid, helse og samfunnsdeltakelse. Å ha en adresse er også som oftest en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg helse- og velferdstjenester.

Det finnes ingen omforent definisjon og avgrensning av hvilke oppgaver som inngår i boligsosialt arbeid. I lovforarbeidene til Boligsosialloven (Prop. 132 L (2021-2022) vektlegger Regjeringen at boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Det utdypes at arbeidet er krevende fordi det forutsetter koordinering på tvers av sektorer i kommunen, for eksempel mellom sosial-, helse eller planenhet. En tydelig definisjon av boligsosialt arbeid med tilhørende ansvarsområder kan gi et godt utgangspunkt for å jobbe systematisk med feltet. I denne planen er det valgt å legge følgende definisjon til grunn for arbeidet. Definisjonen er hentet fra VID vitenskapelige høgskole, og er også brukt i Oslo kommunes boligsosiale arbeid (Johannessen og Borgersen 2022). Med denne definisjonen settes den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte personer og grupper i nær sammenheng med både bo og-nærmiljøtiltak (lokalsamfunnsplanlegging, områdesatsingene) og kommunens behov for omstilling og nytenkning (tverrfaglig og sektorovergripende, innovasjon og tjenesteutvikling). Definisjonen lyder som følger:

«Boligsosialt arbeid kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning og framskaffe egnede boliger og tjenester til den enkelte og om å iverksette bo- og nærmiljøtiltak. De strategiske oppgavene handler mer om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå gjennom systematisk, tverrfaglig og sektorovergripende arbeid, innovasjon og tjenesteutvikling».

Organisering

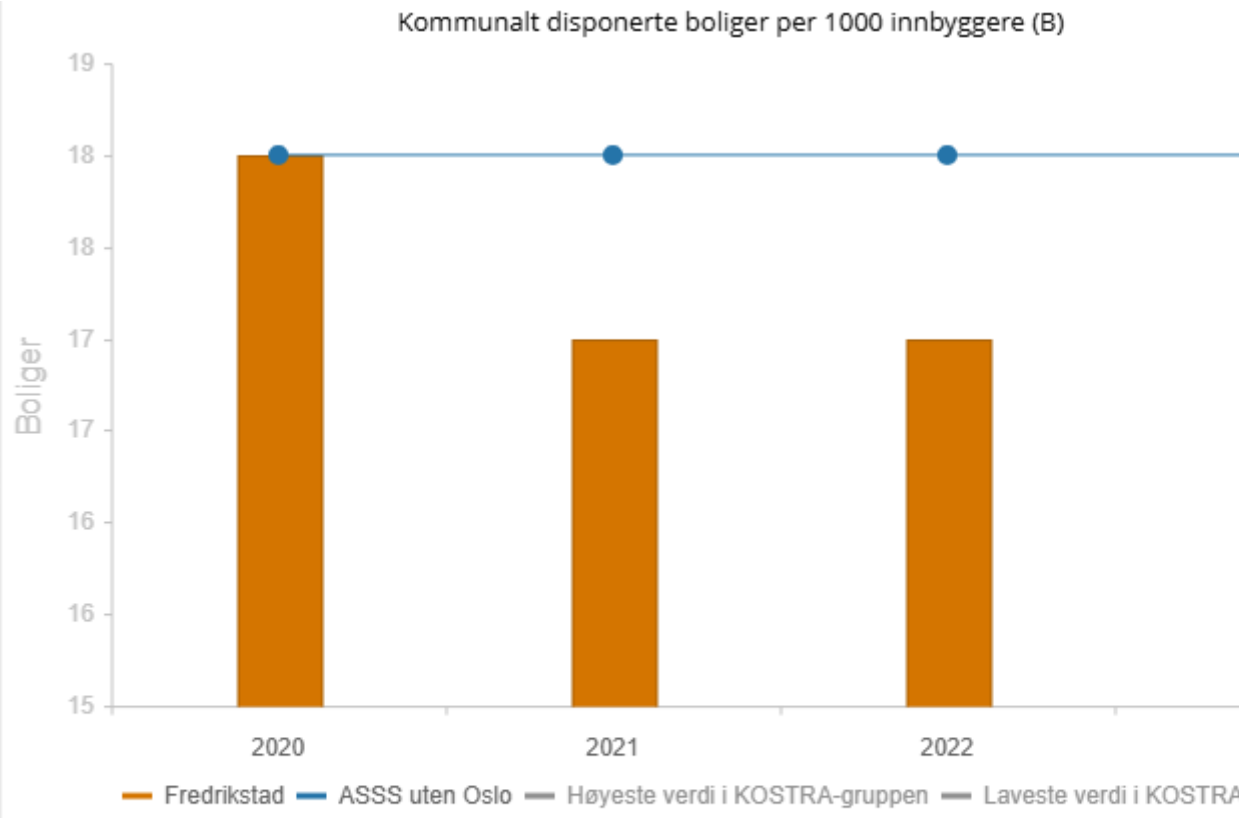
Den omfattende omorganiseringen i kommunen som ble gjennomført i slutten av 2024 var et viktig grep for å samle boligarbeidet i kommunen. Dette er nå sameorganisert som ett virksomhetsområde. I henhold til forventninger om et mer utviklingsrettet og styrket boligarbeid, er det lagt til grunn for organiseringen at fagområdet på sikt også skal styrkes med mer kompetanse og ressurser.

Til den nye enheten for bolig er det lagt både operative og strategiske oppgaver, som skal styrke kommunens arbeid med å sikre tilstrekkelig og egnede boliger til innbyggere som trenger det. Virksomhetens oppgaver inkluderer ansvar for tildeling av kommunale boliger, råd og veiledning til boligsøkere, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger, samt anskaffelse av nye boliger, tildelings- og tilvisningsavtaler med private tilbydere og bosetting av flyktninger. En oppgave som har hovedprioritet blir å gjennomføre en helhetlig evaluering av den kommunale boligmassen, og

utarbeide en plan for vedlikehold. En strategisk oppgave i forlengelsen av dette blir å videreutvikle et enda mer differensiert boligtilbud i kommunen. Dette arbeidet er også forankret i kommunedelplan for helse og velferd. Det vil fortsatt være behov for god koordinering og samarbeid på tvers i hele kommunen for å lykkes med å gi den enkelte rett bistand og et tilpasset botilbud til rett tid.

Framskaffelse og forvaltning av boliger

Fredrikstad kommune eier ca. 1100 ordinære kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger er et tilbud kommunen har, men dette er i seg selv ikke lovpålagt. Alle de store kommunene i landet har likevel kommunale utleieboliger i sin portefølje for å kunne følge sine lovpålagte forpliktelser til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (jfr. Boligsosialloven §6). Fredrikstad kommune disponerer 16 kommunale boliger pr. 1000 innbyggere. Dette er en nedgang fra 17 boliger i 2022 og 18 boliger pr. 1000 innbyggere i 2020. Snittet for kommuner av tilsvarende størrelse (ASSS uten Oslo) ligger på 18 boliger pr. 1000 innbyggere.



	2020	2021	2022
Fredrikstad	18	17	17
ASSS uten Oslo	18	18	18

Kommunale boliger tildeles de husstandene som til enhver tid har det største behovet. I vurderingene vektlegges det at husstanden må ha:

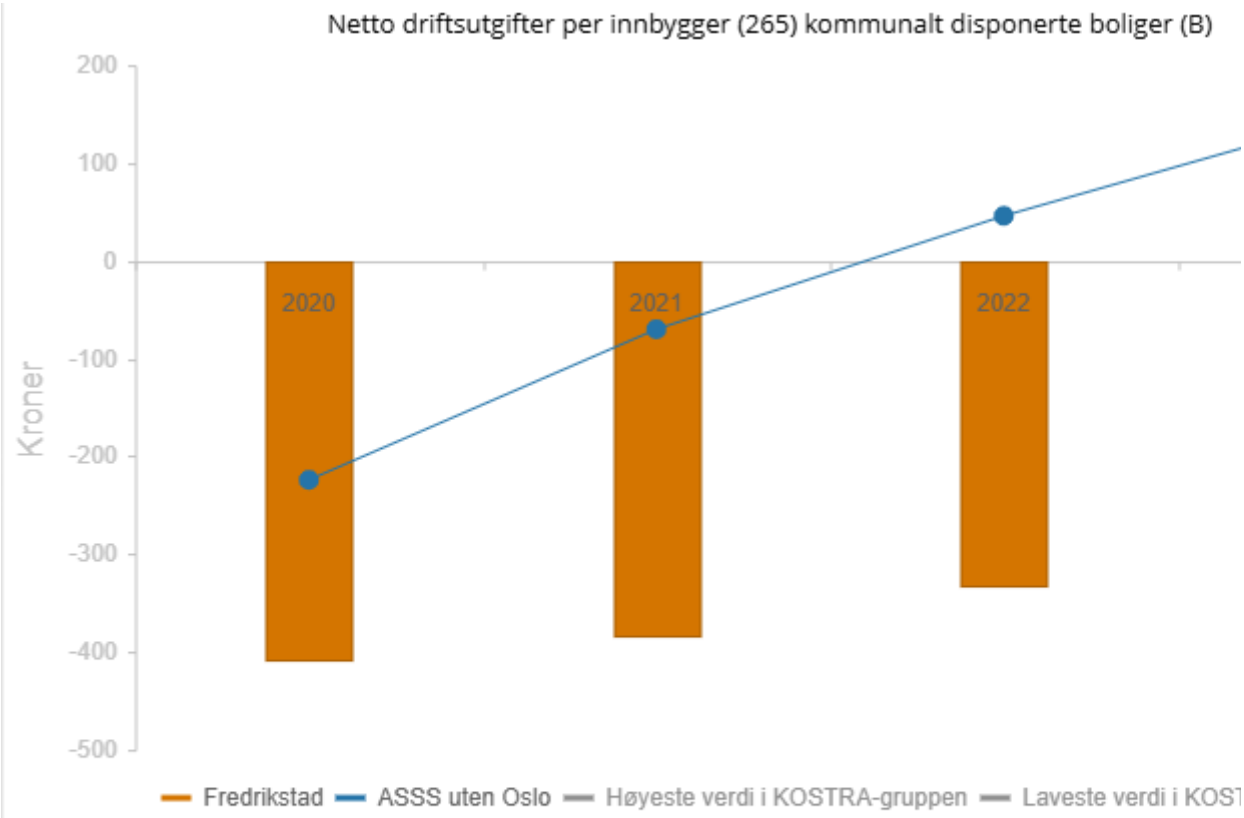
- lav inntekt og et hjelpe- eller oppfølgingsbehov.
- Botid og folkeregistrert adresse i Fredrikstad de siste to årene.
- Være uten bolig, ha et boforhold som er i ferd med å opphøre eller bo i en uegnet bolig.

I tillegg til å eie kommunale boliger framskaffer kommunen boliger til målgruppene på flere måter. Fredrikstad kommune har inngått tilvisningsavtaler med private utbyggere og gjennom disse avtalene disponerer kommunen for tida 88 boliger samt 293 OBOS-leiligheter med innskudd og 30 leiligheter gjennom Blå Kors. Videre har kommunen lang tradisjon for å framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper i det private markedet. Alle som søker om kommunal bolig, og fyller kriteriene, vurderes derfor for bosetting i kommunal og privat utleiebolig samtidig. Med denne modellen har kommunen etablert et godt samarbeid med mange private utleiere og kan opptre som en forutsigbar samarbeidspartner for utleierne. Kommunen gjennomfører befaringer av boligene i forkant av godkjenning. I 2023 framskaffet vi 111 boliger i det private leiemarkedet til ulike grupper av vanskeligstilte.

Lokale forskrifter for «tildeling av ordinær kommunal utleiebolig» og «tildeling av kommunal utleiebolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» skal utarbeides, og vil både kunne bidra til en mer kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk, og sikre at den enkelte får en type bolig som er egnet i forhold til de individuelle behovene.

Boligforvaltning og vedlikehold

Fredrikstad avsetter mindre ressurser til drift av de kommunale boligene enn sammenliknbare kommuner, og den kommunale boligmassen har et vedlikeholdsetterslep. Over tid vil manglende vedlikehold gå utover standarden på boligene og kan også påvirke kommunens omdømme som utleier. For tiden har kommunen et avkastningskrav tilknyttet de kommunale boligene. Dette innebærer at forvaltningsområdet bidrar til å finansiere kommunens øvrige drift. Avkastningskravet har store konsekvenser for vedlikeholdet på boligområdet, fordi det medfører at det ikke ble gjennomført tilstrekkelig tilstandsbasert vedlikehold i 2024. På den bakgrunn skal det utarbeides målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold, inkludert tilstandsrapporter og eiendomsstrategier for kommunale boliger. Disse er i tråd med anbefalingene som ble gitt i kommunerevisjonens gjennomgang av forvaltningsområdet (ØVKR, 2023).



	2020	2021	2(
Fredrikstad	-408	-383	-3
ASSS uten Oslo	-224	-70	

Når en bolig står ledig over en viss periode taper kommunen leieinntekter. Det er flere årsaker til tomgangsleie og flere måter å beregne tomgangsleie på. I Fredrikstad beregnes tomgang fra virksomhet bolig overtar boligen til neste leietaker får nøkler. Utvikling av eksisterende botilbud (eksempelvis omfattende rehabilitering av bokomplekser med flere enheter) tas ut av beregningen da det skaper kunstig høy tomgang. De siste årene har tomgangsnivået variert mellom 4 og 7prosent. Det har vært en positiv utvikling på dette området den siste tida. Likevel vil det framover også være nødvendig å identifisere muligheter for å kunne bestille en større andel oppdrag fra eksterne og/eller øke kapasiteten hos interne håndverkere og renholdere.

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Kommunens helse- og velferdstjenester bidrar til å redusere helseforskjeller og har en spesiell oppmerksomhet på utsatte grupper og på geografiske områder med lav levekårsprofil. Det er mindre fysiske og psykiske helseproblemer i miljøer som preges av gjensidig tillit, sosial støtte og samhold. Universelle forebyggende tiltak suppleres derfor med forebyggende tiltak rettet mot noen målgrupper. Tidlig intervensjon og behandling tilbys for å begrense skade eller utvikling av sykdom.

For å kunne tilby et egnet botilbud til alle kommunens målgrupper trenger vi å ha en fleksibel og differensiert utnyttelse av boligmassen. Som utdypet i kommunedelplan for helse og velferd prioriterer

vi å utvikle boligprosjekter som bidrar til å dekke kommunens samlede boligsosiale forpliktelser og behov framfor å øremerke boliger til innbyggere med konkrete sykdomsdiagnoser, syndromer eller kategorier av sosiale utfordringer. I utviklingen av et differensiert botilbud vektlegger vi å skille mellom botilbud og tjenestetildeling slik at ressursinnsatsen knyttes til den enkeltes varierende behov. Dette bidrar både til valgfrihet for den enkelte og kostnadseffektivitet. For personer med mindre omsorgsbehov satser kommunen på hverdagsrehabilitering, lærings- og mestringstiltak, tilrettelagte dagtilbud og boliger med livsløpsstandard. Behovet for helse- og omsorgstjenester øker med alder, men mange av morgendagens eldre har også mer ressurser enn tidligere, med et høyere utdanningsnivå, og bedre økonomi og boforhold. De er også mer teknologivante, og bruk av velferdsteknologi kan i mange tilfeller være redskap for høyere grad av egenmestring.

I Fredrikstad har vi et bredt boligtilbud som omfatter ulike kombinasjoner av tjenester i både kommunale og private boliger og institusjonsbehandling. Likevel er det å framskaffe egnede boliger for personer som har samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer tidvis svært utfordrende. Det gjelder både botilbud som er egnet for midlertidige perioder og botilbud som er egnet på varig basis. Kartlagte brukerbehov, basert på 259 personer innenfor gruppa som har samtykket til kartleggingen, viste at gruppa har svært sammensatte utfordringer og forhøyet risiko for bostedsløshet (BrukerPlan, 2024). Av de 259 kartlagte brukere har 132 kommunal boligtjeneste, det vil si 66 i bolig med stedlige tjenester og 66 i bolig med oppsøkende tjenester. Blant de øvrige har 10 personer bodd i midlertidig bolig sammenhengende i 3 eller flere måneder og 11 brukere har vært sammenhengende bostedsløse i 3 eller flere måneder. Behovene øker både blant yngre og eldre med samtidige rusutfordringer og psykisk uhelse. Dette medfører også økte behov for sikkerhetsvurderinger og risikotiltak i bomiljøer, behov for etablering av baser i bomiljøer og tiltak i individuelle tjenesteforløp. Framover vil det derfor være stort behov for å innrette flere midlertidige og varig tilpassede botilbud som er egnet for personer i denne målgruppa.

“Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040”, er en langtidsplan for botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Planen bygger på en systematisk tilstands- og egnethetsvurdering av alle sykehjem og omsorgsboliger og inneholder prognoser for boligbehov og institusjonsplasser framover. Planen er grundig for målgruppene den omfatter, men boligbehov for personer med utviklingshemming, psykiske utfordringer eller boliger som er egnet for personer med større rusutfordringer er ikke omfattet.

En mer omfattende plan for kommunens samlede boligbehov vil derfor vurderes. Planen kan bygge videre på strukturen i plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov for avgrensede målgrupper som allerede gjøres. Dersom alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan kan i tillegg til å omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg omfatte kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger. En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Midlertidige boliger og økonomisk sosialhjelp

Økte boutgifter er en av grunnene til at de økonomiske vanskene i befolkningen øker, og det er mange som har høyere boutgifter enn de kan betjene med egen inntekt/trygd. I 2024 var det over 2100 hushold i Fredrikstad som mottok økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie og strømutgifter. De siste årene har kommunens utbetalinger til å dekke boutgifter for vanskeligstilte på boligmarkedet ligget på

over 100 millioner kroner årlig. Dette utgjør omtrent halvparten av kommunens totale utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp til boligformål	2022	2023	2024
husleie	77 568 000	89 635 000	97 184 000
strøm	19 400 000	17 622 000	16 580 000
økonomisk sosialhjelp totalt	188 800 000	224 900 000	237 100 000

Den boligsosiale innsatsen har derfor nær sammenheng med tiltak som bidrar til at flere kommer i jobb og får en inntekt de kan leve av. Kommunens høye kostnader på dette området har som omtalt også nær sammenheng med innretningen av den statlige bostøtteordningen.

Midlertidige botilbud skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakerens behov. Tilbudene bør også begrenses i omfang og lengde og opphold i mer enn tre måneder unngås så langt det lar seg gjøre. Siden 2022 har Nav hatt en boveileder ansatt for å finne gode og mer varige løsninger for personer i denne målgruppa.

Kostnad, midlertidig botilbud pr. år	2020	2021	2022	2023	2024
	1 621 000	2 627 000	3 993 000	5 020 000	3 013 000

Kommunen inngår rammeavtale med leverandører som tilbyr leiligheter med korttidsutleie. Det har tidligere vært tilfeller av hærverk i tilknytting til disse botilbudene og leverandør har mottatt naboklager. Det er også vanskelig å finne midlertidige boliger som er trygge og egnet for alle de ulike gruppene som i perioder kan ha behov for en midlertidig bolig. Kommunen vil derfor vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger i tillegg til å kjøpe disse tjenestene i markedet.

Bolig og barnevern

Fredrikstad har nå ca. 50 ungdommer som har fått bistand til framskaffelse av bolig som en del av ettervernstilbudet. Boligene befinner seg på det private utleiemarkedet. Ungdommen inngår selv husleiekontrakt etter husleieloven og er ansvarlig for å følge opp økonomien og husordensreglene. I disse sakene er det hensiktsmessig og nødvendig med et godt internt samarbeid i kommunen. Barneverntjenesten har kunnskap om ungdommene og virksomhet bolig besitter nøkkelkompetanse knyttet til kontraktsforhold og kunnskap om det private utleiemarkedet. Samarbeidet med Nav er også helt avgjørende i de tilfellene behovene vedvarer etter at ettervernet opphører.

Flere av ungdommene med bolig som del av ettervernet vil også kunne profittere på å delta i ulike former for opplæring/boligskole som driftes av andre virksomheter i kommunen knyttet til innbyggere med utfordringer på boligmarkedet.

I Regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud» (Departementene, 2024) har botilbud en stor plass. Det første målet i strategien er at «Flere barn som ikke kan bo hjemme skal kunne få hjelp i kommunal regi».

Kommunale botiltak kan utgjøre et supplement til den eksisterende tiltaksporteføljen til ungdommer i barnevernet. Kommunale botiltak kan i tillegg til å være et tilbud til ungdom i ettervern også utgjøre et alternativ til fosterhjem, frivillige plasseringer i institusjon eller andre hjelpetiltak for ungdom over 15år. Etablering av kommunale botiltak kan være et godt alternativ for noen unge som ikke kan bo hjemme og der fosterhjem er prøvd eller ikke er et alternativ. Dette gjelder særlig ungdom på terskelen til selvstendighet, som ikke ønsker ny familie og som heller ikke trenger et spesialisert institusjonstilbud. Kommunale botiltak kan også fungere som et viktig ettervernstilbud for unge etter institusjonsopphold. For noen kommuner vil det være hensiktsmessig å inngå interkommunalt samarbeid med nabokommuner om botiltak for unge. En viktig del av arbeidet vil være å vurdere hvilke barn og unge som kan få et godt tilpasset tilbud i et kommunalt botiltak. Kommunale botiltak er et hjelpetiltak etter barnevernsloven.

Barneverntjenesten har i dag store utgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private. Ved en eventuell etablering av kommunale botiltak vil det derfor også være aktuelt å se på muligheter for at flere tjenester kan samlokaliseres. Det kan for eksempel dreie seg om egnede lokaler for gjennomføring av kontrollerte samvær, andre hjelpetiltak til familier eller mulighet for å kunne tilby midlertidig husvære i akuttsaker. I tillegg ville man kunne forhindre svært kostbare flyttinger ut av kommunen i akutte saker ved å ha muligheten til å overnatte barn og familier i trygge omgivelser gjennom de første dagene av en akutt fase.

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Når det oppstår store forskjeller i levekår mellom ulike geografiske områder, har det nær sammenheng med tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Både kommunens generelle boligpolitikk og de boligsosiale innsatsene har dermed tette koblinger til innsatsen for å utjevne levekår. Som eksempel viser levekårskartleggingen en tydelig sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Med høy andel leide boliger følger vanligvis også høyt nivå av inn- og utflytting noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Dette påvirker også boligprisene.

Det er som vist tidligere mange faktorer i boligmarkedet som kommunen alene ikke kan ha kontroll på, men kommunen har full kontroll på hvordan den selv skal opptre som aktør på leieboligmarkedet. For å øke bostabiliteten og botryggheten i de levekårsutsatte områdene kan kommunen unngå å kjøpe, bygge eller på andre måter framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper innenfor disse områdene. Dette er også i tråd med regjeringens planforventninger til kommunene. Kommunen kan også forlenge kontraktstiden på sine egne boliger for å redusere flyttehyppighetene og/ eller benytte leie-til-eie modeller. Sist men ikke minst kan kommunen bidra til å styrke nærmiljøkvaliteten i områdene. “Målet med en områdesatsing er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur. Dette handler om å endre noen av strukturene og systemene som former menneskers liv, og dermed kompensere for konsekvensene av dårlige levekår.

Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag

Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler



For å sikre en bærekraftig og inkluderende byutvikling, er det viktig å utnytte utbyggingstakten til å skape en mer variert boligsammensetning. Dette innebærer å planlegge for bomiljøer som inkluderer møteplasser, infrastruktur og universell utforming. Ved å innlemme disse elementene i nye utbygginger, kan vi skape levende og inkluderende nabolag som imøtekommer behovene til alle innbyggere, uavhengig av alder eller funksjonsevne.

I alle større utbygginger legger vi vekt på å inkludere boliger med tilvisningsavtaler. Dette kan bidra til at en andel av boligene blir tilgjengelige for vanskeligstilte grupper, noe som bidrar til sosial integrasjon og mangfold i nabolagene. Samtidig utreder vi boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen. Dette kan inkludere tiltak som fremmer sosial inkludering, økonomisk bærekraft og miljøvennlig utvikling.

Det bør også vurderes om endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt. Ved å optimalisere eierstyringen kan man potensielt øke tilgjengeligheten av boliger for vanskeligstilte grupper og forbedre de sosiale forholdene i området.

For å øke attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum, satser vi på kollektivtransport, reduserer overløpstrafikk og planlegger for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger. Dette bidrar til å skape mer bærekraftige og tilgjengelige nabolag, samtidig som det reduserer miljøbelastningen og forbedrer livskvaliteten for innbyggerne.

Styrking av nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder innebærer å forbedre fysiske omgivelser, øke tilgjengeligheten til tjenester og aktiviteter, og fremme sosialt samhold. Ved å sette søkelys på disse områdene kan vi bidra til å redusere sosiale ulikheter og forbedre levekårene for de mest sårbare gruppene i samfunnet.

Vi vil bidra til å integrere boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen. Dette kan oppnås ved å spre boligsosiale tiltak over hele kommunen og sikre at alle nabolag har en balansert befolkningssammensetning. På denne måten kan vi skape mer stabile og inkluderende lokalsamfunn.

Slik gjør vi det

- Utnytter utbyggingstakten for å få opp mer variert boligsammensetning og planlegger for bomiljø med møteplasser, infrastruktur og universell utforming.
- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger.
- Utreder boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen (*se eksempel nedenfor*).
- Vurderer om det kan være hensiktsmessig med endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt.
- Øker attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum ved å satse på kollektivtransport, redusere overløpstrafikk og planlegge for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger.
- Styrker nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder.
- Integrerer boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen.

Eksempel: Hvordan kan åpningen av Veumbekken gi boligsosiale tilleggsgevinster?

Kommunen har begrenset med tomteareal i sentrum. Når Veumbekken skal åpnes opp for å sikre god overvannshåndtering må kommunen erverve en del tomteareal. Store deler av dette tomtearealet vil inngå i friarealet som skapes rundt bekkeleiet, men noe av tomtearealet kan også fristilles til andre formål når anleggsarbeidene er ferdige. Dette gir oss muligheter til utvikling i sentrum som vi sjelden har. Derfor inneholder denne planen et oppdrag om å utrede nærmere hvordan dette tomtearealet også kan benyttes til å oppnå en boligsosial merverdi. En utredning kan se på muligheter for å integrere boliger til personer som ellers ikke ville hatt råd til å bosette seg, eller fortsette å bo, i denne delen av byen. Det kan for eksempel være i form av leie-til-eie prosjekter eller universelt utformede utleieboliger for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet i dag.

Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn



For å fremme deltakelse er det viktig å skape arenaer hvor innbyggerne kan bidra aktivt i lokalsamfunnet der de bor. Dette kan inkludere alt fra kulturtiltak, frivillige aktiviteter og prosjekter som styrker fellesskapet til tiltak som bidrar til å skape flere lokale arbeidsmuligheter.

En god dialog med innbyggerne og andre aktører i nabolagene er avgjørende for å øke kommunens omdømme som eiendomsforvalter. Gjennom regelmessige møter og samarbeidsprosjekter i bomiljøene

vil vi sikre at innbyggernes stemmer blir hørt og at deres behov og ønsker blir tatt hensyn til. Dette bidrar til å bygge tillit og skape et positivt omdømme for kommunen.

Gjennom tiltak som felles dugnader kan vi skape en større følelse av eierskap og ansvar blant innbyggerne. Dette forbedrer ikke bare de fysiske omgivelsene, men styrker også det sosiale samholdet i nabolaget. I tillegg vil vi utforske muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder.

Å sette barna først er en grunnleggende prioritet. Dette innebærer å sikre trygge og gode oppvekstvilkår for barn og unge, inkludert tilgang til grønne områder, trygge lekeplasser og fritidsaktiviteter. Ved å fokusere på barnas beste i alle beslutninger, kan vi legge grunnlaget for en sunn og trygg oppvekst.

For husstander med ustabile boforhold er det viktig å prioritere tiltak som øker bostabiliteten og reduserer flyttetakten. Dette kan inkludere økonomisk støtte, rådgivning og andre former for bistand som hjelper familier med å opprettholde stabile boforhold. Stabile boforhold gir trygghet og forutsigbarhet, noe som er spesielt viktig for barn og unge.

Å styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer er også sentralt. Dette kan innebære å teste ut innovative løsninger og samarbeide med ulike aktører, både offentlige og private, for å finne de beste måtene å støtte innbyggerne på. Ved å være åpne for nye tilnærminger kan vi kontinuerlig forbedre tjenestene og tilbudene vi gir.

Risikovurdering ved bosetting av vanskeligstilte med særlige utfordringer knyttet til rus og psykisk uhelse er en kompleks og viktig oppgave som krever nøye planlegging og samarbeid mellom ulike aktører. Målet er å sikre at både de vanskeligstilte og deres naboer opplever trygghet og stabilitet i bomiljøet.

Videre kan det være hensiktsmessig å implementere tiltak som øker trygghet i området, for eksempel bedre belysning, tilstedeværelse av miljøvaktmestere, muligheter for konflikthåndtering eller gode rutiner for å tilkalle hjelp. Dette kan bidra til å skape trygghet og redusere risikoen for uønskede hendelser.

Slik gjør vi det

- Fremmer deltakelse og vektlegger innbyggernes egne ressurser og erfaringer.
- Øker kommunens omdømme som eiendomsforvalter gjennom god dialog med innbyggere og andre aktører i nabolag der kommunale boliger og institusjoner er plassert.
- Involvere innbyggerne i vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder gjennom tiltak og etablering av lokale arbeidsplasser (*se eksempel nedenfor).*
- Setter barna først.
- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Vurderer samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting etter behov.

Eksempel: Nyttig arbeid og økt trivsel i levekårsutsatte områder

Gjennom områdesatsingen har vi etablert en metodikk og en rekke aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen/sentrum og Sellebakk. Aktivitetene er utviklet i samarbeid med innbyggerne. Vi

har også erfaringer med miljøvaktmesterordninger i Boligbygg og på Grønlien. Vi ønsker nå å sette disse erfaringene sammen og bygge videre på dette. Kan vi skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med:

(i) vedlikehold av kommunale boliger, bygninger og uteområder i levkårsutsatte områder og

(ii) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Innsatsen kan bidra til å aktivisere personer som trenger arbeidstrening, ungdom som ønsker praktiske opplæringsløp eller eldre som ønsker å gjøre noe praktisk der de bor. Kanskje kan vi samtidig oppnå å redusere noe av utgiftene til tomgangsleie i kommunale boliger og bedre kommunens omdømme som eiendomsforvalter. I tillegg kan innsatsen bidra til økt bevissthet på bærekraft og gjenbruk.

Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk



For å sikre en bærekraftig og effektiv forvaltning av kommunale boliger, er det avgjørende å gjennomføre tilstandsvurderinger av alle kommunale boliger. Dette gir et klart bilde av vedlikeholdsbehovene og gjør det mulig å utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold. En slik plan bidrar til å redusere utgifter til tomgangseie ved å sikre at boligene holdes i god stand og er attraktive for leietakere.

Kommunen besitter mye kunnskap om boligbehov for ulike målgrupper, men så langt har denne kunnskapen ikke vært sammenstilt ett sted. For å få en enda mer helhetlig oversikt over behov, og mulighet for å sette opp langsiktige prognoser utformes en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester. Denne planen skal kartlegge behovene i kommunen og sikre at det finnes et tilstrekkelig og variert tilbud av boliger som dekker ulike

behov på tvers av tjenesteområdene. Ved å ha en helhetlig kunnskapsbase kan kommunen bedre planlegge og tilpasse boligtilbudet til befolkningens behov.

Videre er det viktig å utvikle en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen. Dette innebærer å identifisere hvilke boliger som skal beholdes, oppgraderes eller selges, og hvordan nye boliger skal anskaffes. En slik strategi sikrer at boligtilbudet er tilpasset de faktiske behovene i kommunen og at ressursene brukes effektivt.

I saksbehandling av boligtildeling er det avgjørende å vektlegge barnets beste. Dette betyr at barnas behov og rettigheter alltid skal være i fokus, og at beslutninger tas med tanke på å sikre trygge og gode oppvekstsvilkår.

Kvalitetssikring av tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå er også en nøkkelprioritet. Dette bidrar til økt brukertilfredshet og bedre tjenester.

Et tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører er nødvendig for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet. Gjennom samarbeid kan kommunen dra nytte av eksterne ressurser og kompetanse, og sikre en helhetlig tilnærming til boligsosiale utfordringer.

En utredning av muligheter for å innføre kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten, kan øke variasjonen i kommunens tilbud til sårbare barn og unge.

Slik gjør vi det:

- Tilstandsvurderer alle kommunale boliger og utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold og reduksjon av utgifter til tomgangsleie.
- Utformer en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.
- Utvikler en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen.
- Vektlegger barnets beste ved alle vurderinger av boforhold og boligtildeling.
- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå.
- Er en pådriver for tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet.
- Utreder innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid



For å sikre at innbyggerne kan bo i eget hjem så lenge som mulig, legger vi stor vekt på tidlig innsats på tvers av tjenestene. Ved å samarbeide på tvers av ulike sektorer og tjenester identifiserer vi behov tidlig og setter inn tiltak som fremmer mestring og selvstendighet. Dette gjør at innbyggerne kan opprettholde god livskvalitet og bo hjemme lengst mulig.

Vi utvikler et helhetlig og differensiert botilbud som inkluderer ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg. Dette sikrer at vi kan tilby boliger som dekker ulike behov og livssituasjoner. Samtidig etablerer vi klare rutiner for tildeling av disse boligene.

Lærings- og mestringstiltak er viktige for å gjøre innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet. Gjennom tiltak som boligskole, kan vi gi innbyggerne nødvendig kunnskap og ferdigheter for å mestre boforholdene sine. Dette inkluderer opplæring i økonomistyring, vedlikehold av boligen og andre praktiske ferdigheter.

For innbyggere med funksjonsnedsettelser planlegger vi boligtilbud fra 15 års alder, med fokus på likeverdige og varige løsninger. Vi benytter modeller som eie-først og leie-til-eie for å gi disse innbyggerne mulighet til å eie sin egen bolig. Dette bidrar til økt selvstendighet og trygghet.

Aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen er også sentralt for å støtte innbyggerne i å bo hjemme. Ved å tilrettelegge boligen etter den enkeltes behov, kan vi skape et trygt og funksjonelt hjemmemiljø. Vi ser behovet for å etablere en arena eller treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi. Dette kan gi innbyggerne mulighet til å prøve ut ulike løsninger i trygge omgivelser før de iverksettes i deres egne hjem.

For personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse, gir vi tett og langsiktig oppfølging. Dette inkluderer både praktisk støtte og rådgivning, slik at de kan opprettholde stabile boforhold og unngå utkastelser og perioder med bostedsløshet.

Slik gjør vi det

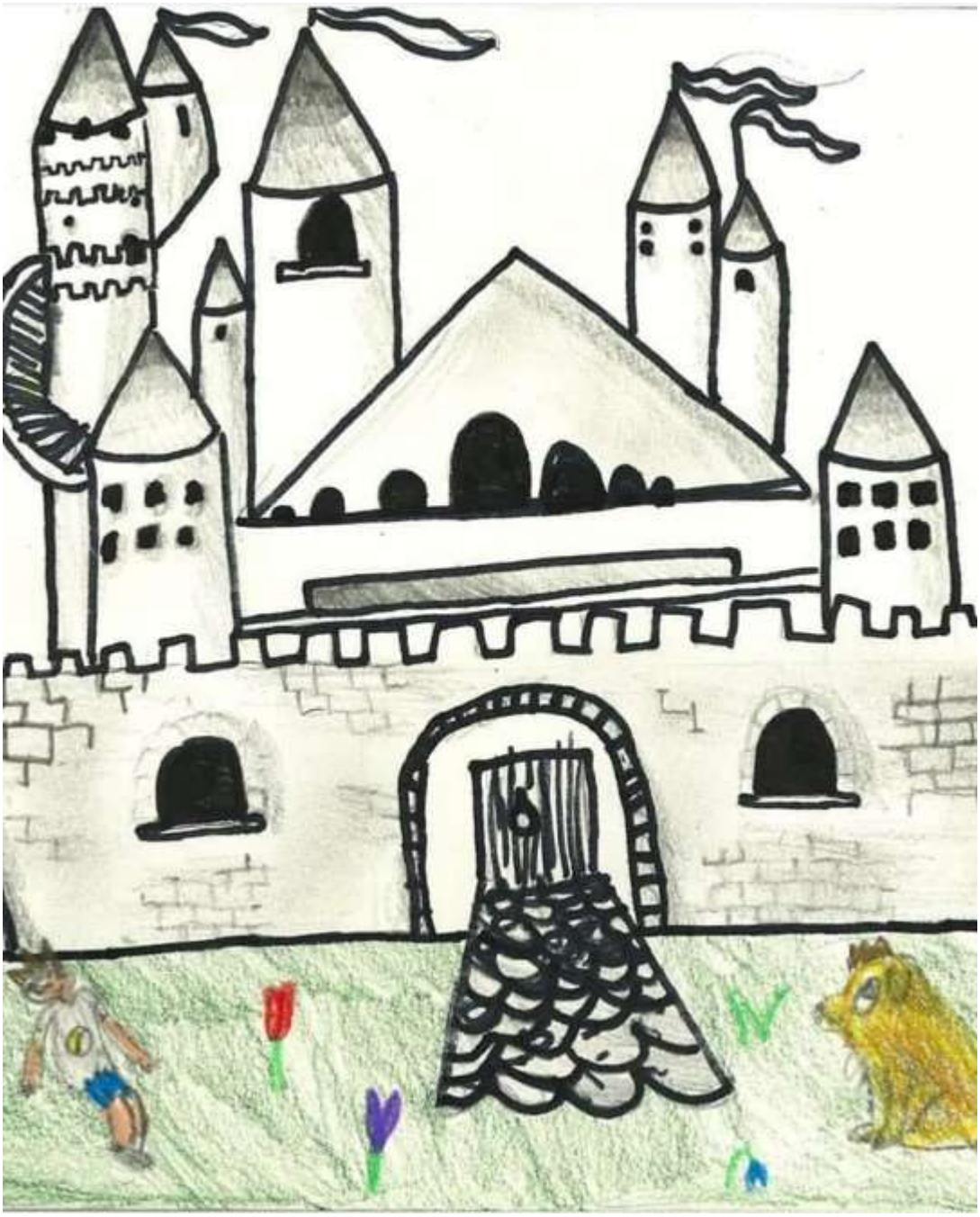
- Gir innbyggerne mulighet til å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom tidlig innsats på tvers av tjenestene og vektlegging av mestring og selvstendighet.
- Utvikler et helhetlig og differensiert botilbud med tilhørende rutiner for tildeling av hhv. ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg.
- Etablerer lærings- og mestringstiltak som gjør innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet *(se eksempel nedenfor).*
- Planlegger boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder og vektlegger likeverdige og varige løsninger. Vi benytter eie-først og leie-til-eie modeller når det er ønskelig.
- Gir innbyggerne mulighet for å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen.
- Etablerer en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.
- Forebygger bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse og gir tett og langsiktig oppfølging.

Eksempel: Boligskolen Bo-i-Fred

Informasjon og kunnskap er en viktig forutsetning for å kunne mestre hverdagen på alle livets arenaer. Det gjelder også når vi skal etablere oss og skape oss et nytt hjem eller få oversikt over eget nærmiljø. Tilgang til informasjon er ofte ikke tilstrekkelig. Mennesker trenger i tillegg muligheter for å lære sammen med andre eller få råd og veiledning for å kunne ta den nye kunnskapen i bruk. Derfor ønsker vi å utvikle Boligskolen i Fredrikstad (Bo-i- Fred). Vi vil bygge ny kunnskap på de erfaringene og ressursene som innbyggerne allerede besitter. Med en boligskole kan vi eksempelvis bidra til å øke forståelsen for mekanismer i boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig samt integrering i lokalsamfunnet og i kultur- og fritidsaktiviteter. Bo-i-Fred kan bestå av flere moduler og tilbys til flyktninger som er deltagere på introduksjonsprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og alle andre interessert.

Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen

For å kunne løse de store



samfunnsutfordringene knyttet til bærekraft, boligbehov og klima må kommunen både ha kunnskap og kraft til å kunne fornye seg. Det innebærer at vi må involvere alle gode krefter og samarbeide på nye måter. For å lykkes er det viktig å investere i opplæring og kompetansebygging blant ansatte i kommunen, innbyggerne og samarbeidspartnerne.

For å fremme en helhetlig og innovativ tilnærming til bolig- og byutvikling, er det viktig å øke mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet. Ved å bringe sammen ulike aktører kan vi bidra til mer bærekraftige og effektive løsninger. Samskaping gir rom for å utvikle nye ideer og tilnærminger som kan møte innbyggernes ønsker og behov på en bedre måte.

Etableringen av en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen gir en plattform for regelmessig dialog og samarbeid. Dette bidrar til å bygge tillit og styrke samarbeidet mellom offentlig og privat sektor, noe som er avgjørende for å realisere ambisiøse bolig- og byutviklingsprosjekter.

I samarbeid med bransjen utvikler og tilbyr vi flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene. Dette inkluderer modeller som del-eie og leie-til-eie, som gjør det mulig for flere å komme inn på boligmarkedet. Ved å tilpasse boligkjøpsmodeller til ulike behov og økonomiske situasjoner, kan vi sikre at flere har mulighet til å eie sin egen bolig og oppnå større økonomisk trygghet.

På sikt kan dette samarbeidet stimulere til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft, alternative boformer, prosjekter som utforsker nye byggematerialer og energiløsninger mv. For å fremme slike innovasjoner må kommunen vurdere å åpne opp for forenklede godkjenningsprosesser. Dette gjør det lettere å teste ut nye ideer og løsninger, og bidrar til å akselerere utviklingen av bærekraftige og fremtidsrettede boligtilbud.

Slik gjør vi det

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig- og byutviklingen.
- Etablerer en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.
- Utvikle og tilbyr flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene i samarbeid med bransjen.
- Stimulerer til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft og alternative boformer og åpner opp for forenklede godkjenningsprosesser i disse prosjektene.

Mål

FN bærekraftsmål	Hovedmål	Delmål
17 - Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling	En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap	
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle		Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer		Alle bor trygt, i egnet bolig.

Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.

Slik gjør vi det:

- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.
- Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
- Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Styrker arbeidsinkludering gjennom samarbeidet mellom NAV, arbeidsgivere og helsetjenesten.
- Bidrar til økt samhandling mellom lokalt næringsliv og skole på alle nivåer (ungdomsskole, videregående opplæring, høgskole og fagskole).
- Tilrettelegger for etter- og videreutdanning, gjennom dialog og samhandling mellom utdanningsinstitusjonene.
- Prioriterer arbeidsplassutvikling og økt sysselsetting, og er en næringsvennlig kommune.

Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.

Slik gjør vi det:

- Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
- Styrker befolkningens forutsetninger for å ta vare på egen helse (helsekompetanse), og gir innbyggerne mulighet til å ta eierskap over eget liv.
- Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
- Legger universell utforming til grunn for kommunens fysiske omgivelser, tjenester og tilbud.

Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.

Slik gjør vi det:

- Styrker hensynet til sosial bærekraft i arealplanleggingen.
- Fremmer og legger til rette for fysisk aktivitet, hverdagsaktivitet og gode naturopplevelser.
- Etablerer, vedlikeholder og tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og -anlegg, for alle.
- Etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.
- Sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Sikrer at utearealene i skoler og barnehager fremmer helse og trivsel.
- Tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Styrker kulturarenaenes rolle som møteplasser.
- Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.

Alle bor trygt, i egnet bolig.

1. Forebygge og redusere bostedsløshet
2. De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet
3. Utvikle differensierte botilbud
4. Redusere levekårsforskjeller mellom geografiske områder, utvikle levende lokalsamfunn og gode møteplasser

Strategier

Navn på strategien	Delmål	Hovedmål
Forebygge og redusere bostedsløshet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Utvikle differensierte botilbud.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.		En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap
Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse

Oppdrag

Navn	Delmål	Strategi
Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.
Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	

Navn	Delmål	Strategi
Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Forebygge og redusere bostedsløshet.
Styrke den statlige bostøtteordningen.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.		
Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Utvikle differensierte botilbud.
Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.

Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.

Benytte leiekontrakter med inntil sju års varighet for varig vanskeligstilte barnefamilier med barn under 14. Vurderingen skal bygge på at overgang til eie ikke er et alternativ og at bostabilitet vurderes som det beste for barna og for foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekt.

Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Utrede muligheter for å etabler en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.

Etablere en arena for samhandling med bolig- og byggebransjen (innovasjonssenter for bolig- og byutvikling).

Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.

Etablere et bindeledd mellom beboerne i kommunale boliger og kommunen. Rådet kan utgjøre en dialogpartner for kommunen og bestå av både beboere og representanter for relevante brukerorganisasjoner.

Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.

Ved planlegging av nye boliger for personer med samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer og ved bosetting av personer i denne gruppa skal det rutinemessig gjennomføres risikovurderinger og vurderinger av samfunnssikkerhet.

Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.

Drøfte muligheter for etablering av boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbyggingssaker.

Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.

Innføre årlig brukerundersøkelse blant beboere i kommunale boliger og mottagere av andre boligsosiale tjenester.

Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.

Planlegge boligform for alle personer med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder, og dokumentere den enkeltes medvirkning i prosessen og i valg av bosted.

Langsiktig planlegging skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å eie egen bolig og bidra til størst mulig grad av selvstendighet.

Bygger på erfaringene gjort i oppfølgingen av levemittliv, plan for livslange tjenester)

Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.

Modeller for leie til eie og eie først skal tas varig og systematisk i bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Kriteriene skal bygge videre på mål og erfaringer gjort i oppfølgingen av strategien #LeveMittLiv vedtatt av bystyret 21.10.21

Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier

Modeller for leie til eie og eie først skal tas systematisk i bruk for varig vanskeligstilte barnefamilier. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Utviklingen av kriterier skal være kunnskapsbasert. Erfaringer fra prosjektet «bolig og bostabilitet» finanisiert gjennom områdesatsingen samt erfaringer fra andre kommuners leie-til eie modeller skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Eksempelvis har andre kommuner etablert øremerkede tilskuddsordninger til formålet og benytter økonomisk sosialhjelp i vurderingen av familiens betjeningsevne.

Oppgave tilhørende oppdrag ovenfor: Fremme en sak til budsjett 2026 om avsetning av tilskuddsmidler som kan anvendes i kombinasjon med startlån og økonomisk sosialhjelp for å fremme overgang fra leie til eie for varig vanskeligstilte barnefamilier.

Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.

Synliggjøre og utnytte muligheter for å redusere tomgangsleie i kommunale boliger gjennom deltagelse i prosjektet «Nyttig arbeid- bærekraftig bomiljø».

Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Tidlig og samordnet innsats for å forebygge bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Utvikle et differensiert botilbud for målgruppa der både midlertidige og varige tilpassede botilbud inngår samt tilbud om lavterskel og oppsøkende helsetjenester.

Styrke den statlige bostøtteordningen.

Dokumentere kommunens samlede utgifter til bokostnader for økonomisk vanskeligstilte og sammenhenger mellom disse utgiftene og for lav treffsikkerhet i den statlige bostøtteordningen. Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å styrke den statlige bostøtten.

Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.

Etablere en boligskole for å gi råd og veiledning om boligmarkedet og det å bo og leve i Fredrikstad. Vektlegge innbyggernes egne ressurser og erfaringer og bidra til mestring. Øke forståelsen for boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, integrering i lokalsamfunnet samt praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig.

Skolen kan tilbys til flykninger på introprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre interesserte.

Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.

Utvikle Fredrikstad-modeller for del-eie og boligetablering for barnefamilier i mellomgruppene.

Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.

Gjennomføre tilstandsvurderinger av samtlige boliger kommunen eier så raskt som mulig og senest innen 31.12.25.

Utarbeide en vedlikeholdsplan og en plan for avhending av kommunale boliger som er uegnet for målgruppene.

Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.

Det innføres en praksis med en samlet «plan for helse og omsorgsbygg og boligbehov for vanskeligstilte grupper». Planen bygger videre på dagens arbeid med plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov som allerede gjøres. Når alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan plan vil omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg, kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger.

En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.

I utredningen skal det tas utgangspunkt i om tomteareal som likevel må erverves for å sikre god overvannshåndtering også kan benyttes for å oppnå boligsosiale gevinster, eksempelvis utvikle leie-til-eie prosjekter, del-eie modeller eller universelt utformede utleieboliger.

Det nedsettes en tverrfaglig arbeidsgruppe og en konkret framdriftsplan innen 1.6.25

Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Utrede muligheter for å innføre kommunale botiltak som del av barneverntjenestens virkemidler ihht anbefalingene gitt i NOU 2023:24. Som del av utredningen kan det kartlegges behov, økonomiske konsekvenser og foretas avgrensninger ift tiltak i institusjon, i fosterhjem og i egen bolig som del av ettervernet. På denne bakgrunn kan det også fastsettes krav til kvalitet. Utredningen kan også omfatte muligheter for sambruk og kartlegge om kommunen besitter eiendom som kan være egnet for formålet.

Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.

Utrede økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av å etablere kommunale akuttboliger vs kjøp i markedet.

Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger; med sikte på at kommuner med stor sekundærtilflytting av flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne bør kompenseres bedre.

Dokumentere de reelle merutgiftene til bolig og andre helse- og sosiale tiltak i forbindelse med sekundærtilflytting og etablere samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen m.fl.

Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.

Identifisere muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med

a) vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og uteområder i levkårsutsatte områder

b) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Bygge videre på erfaringer med tjenesteutvikling og etablerte aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen og Sellebakk (program for områdesatsing) samt miljøvaktmesterordningene i Boligbygg og på Grønlien.

Jobbe kunnskapsbasert og innhente andres erfaringer for eksempel «Nyttig arbeid» og «Nyttig butikk» i regi av Oslo kommune.

Kilder og fotokreditering

Astrup, K & Pedersen, A.W. (2024, 7. oktober). Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. *Dagens Næringsliv*. Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier | DN

Boligsosialloven. (2023). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*. (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet [boligsosialloven] - Lovdata

Departementene. (2024). Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud. Vårt felles ansvar - ny retning for barnevernets insittusjonstilbud

Eika, A.,Tønnessen, M.,Astrup, K. & Nordahl, B. (2022). *Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035* (NIBR- Rapport 2022:10). By- og Regionforskningsinstituttet/ OsloMet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3045754

FN. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter*. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 8. FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (norsk oversettelse) - Lovdata

FN. (1966). *Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØKS). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 4. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (nors... - Lovdata

FN. (2006). *Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. FN-konvensjonen om rettar til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD) - regjeringen.no

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id298

Meld. St. 13 (2023-2024) *Bustadmeldinga - ein heilskapeleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/

NOU 2023: 24. (2024). *Med barnet hele vegen – Barneverninstitusjoner som har barnas tillit.* Barne- og familiedepartementet

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata

Prop. 132 L (2021-2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale området* (Boligsosialloven). Prop. 132 L (2021–2022) - regjeringen.no

Østre Viken kommunerevisjon, ØVKR. (2023). *Forvaltningsrevisjon. Boligforvaltning - kommunale utleieboliger.* Rapport 28.08.2023

Fotokreditering:

Kapittel 1, Innledning og planavgrensing: Bilde av gatekunst fra Holmen. Kreditering: Fredrikstad kommune.

Kapittel 2, Rammebetingelser og utfordringsbilde: Bilde av kraner. Kreditering: Fotograf Svein Hansen.

Kapittel 3, Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad. Bilde av mennesker under Glommafestivalen. Kreditering: Henrik Jensen Finskud.

Kapittel 4, Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag. Bilde av Fredrikstadbrua.
Kreditering: Fredrikstad kommune.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 60
Løpenr.: 301315/2024
Klassering: 145
Saksbehandler: Gabriella Grossmann

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	24.02.2025	
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	24.02.2025	
Eldrerådet	25.02.2025	
Samfunnsutvalget	26.02.2025	
Formannskapet	06.03.2025	
Bystyret	13.03.2025	

Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune,* slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Fredrikstad, 10.02.2025

Sammendrag

Eldrerådet, råd for personer med funksjonsnedsettelse og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg i saken.

I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen, og har til hensikt å erstatte tidligere mål, innsatsområder, tiltak og strategier i eldre planverk.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes nye styringsverktøy Framsikt, og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk.

Fredrikstad kommune har nylig omorganisert forvaltningen av boligområdet i en sammenslått virksomhet i ett nytt kommuneområde. Planen er fundert på dette, og berører ikke bystyrets nylige oppdrag om å utrede en ny reorganisering av boligområdet gjennom selskaps-dannelse. Dette vil bli håndtert i egen utredning fremlagt for bystyret.

Det anbefales at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Vedlegg:

1 Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
2 Planprogram for boligplan - fastsatt i bystyresak 30/22
3 Boligmarkedsanalyse Fredrikstad mot 2035
4 Oppdrag (Framsikts begrep for handlingspunktene i planen)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Boligplan for Fredrikstad kommune - Framsikt
2. Bystyresak 30/22 - Boligplan 2023–2030 – fastsetting av planprogram
3. Kontrollutvalgssak 25/8 - Oppfølgingsrapport forvaltningsrevisjon "Boligforvaltning - kommunale utleieboliger"
4. Bystyresak 251/25 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 for Fredrikstad kommune
5. Lovdata – «Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven)».
6. Plan for Helse og omsorgsbygg
7. Boligsosial plan 2014–2017
8. Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune.

Saksopplysninger

Bakgrunn for saken
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024* ble det vedtatt at Fredrikstad kommune skulle utarbeide en boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk. Planen skulle erstatte tidligere *Boligsosial plan 2014–2017* og *Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune*. Planprogrammet ble fastsatt av bystyret 24.03.2022.

Endringer av rammebetingelser og i markedet
Det har skjedd mye nytt på boligfeltet de siste tre årene, både hva angår sentral lovgivning samt det generelle boligmarkedet som kommunen må forholde seg til i planen. Boligsosialloven (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet), som kom i juni 2023, tydeliggjør kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, og forventninger knyttet til helhetlig boligsosial planlegging. Det har også vært flere endringer i de statlige lån og tilskuddsordningene på boligfeltet, som får stor betydning for kommunens handlingsrom på feltet. Det har blitt mer utfordrende å framskaffe boliger til vanskeligstilte fordi tilskudd til utleieboliger har bortfalt. Tidligere statlige øremerkede tilskudd er også endret til å bli overført kommunene gjennom den generelle rammeoverføringen. Den statlige bostøtteordningen slår også dårlig ut for kommuner som Fredrikstad, noe som gjør at utgiftene til økonomisk sosialhjelp øker.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og ved inngangen til 2025 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging, gir utsikter til boligprisvekst også fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Reorganisering av boligområdet i kommunen
Etter at arbeidet med boligplanen ble påbegynt har kommunen besluttet en reorganisering av hele boligområdet. Det tidligere boligbygg i kommuneområde Teknisk, samt boligformidlingen i det tidligere tildelingskontoret i kommuneområde Helse, er samordnet og reorganisert som nytt virksomhetsområde i det nye kommuneområdet Samfunn, sammen med blant annet Nav og Fredrikstad internasjonale skole. Dette innebærer at enkelte anbefalinger om en mer helhetlig organisering av de boligsosiale virkemidlene, som lå til grunn allerede ved oppstart av planarbeidet, er gjennomført.

I bystyresak 251/24 - *Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune*, er det besluttet at «kommunale formålsbygg og boliger samles i eget KF eller andre egnede organisasjonsformer», og at kommunedirektøren er bedt om å «utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Saken skal legges frem for politisk behandling høsten

2025. Kommunedirektøren har ikke inntatt dette perspektivet i forslaget til boligplan, og vil komme tilbake til dette temaet i egne politiske utredninger og saker. Kommunedirektøren vil også vurdere om noen av de foreslått tiltakene i boligplanen bør settes noe på vent, i påvente av en eventuell ny omorganisering av boligområdet.

Medvirkning fra innbyggere
Planprosessen har vært lang og med tidvis tilnærmet stans i planarbeidet, grunnet høy turnover i sentrale rådgiverstillinger, ansettelsesstopp og omorganiseringer der ansvar har blitt flyttet mellom enheter. Planarbeidet har derfor vært intensivert siste halvdel av 2024 og inn i 2025. Den samlede medvirkningen fra innbyggerne har vært noe begrenset. Det er derfor viktig for kommunedirektøren å sørge for en god høringsprosess med mulighet til å gi innspill til planen. Det vil også bli lagt opp til orienteringer om planen i løpet av høringsperioden. Medvirkningsprosesser har også vært gjennomført i forumsamling for lokalsamfunnsutvalgene og det er gjennomført intervjuer med personer med funksjonsvariasjoner og personer med utfordringer knyttet til RUS og ROP.

Kommunens råd vil bli orientert om planen, og gis mulighet for å uttale seg til planen både ved utlegg av høringsforslaget og ved endelig sluttbehandling av planen.

Planens innretning
Boligplanen er en temaplan som jamfør vedtatt planprogram skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid eller manglende samsvar mellom boligplanen og tidligere planer og vedtak, har boligplanen forrang ovenfor alle boligpolitiske og boligsosiale mål, eller innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt, hvis hensikt også er å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

I planen er det valgt fem innsatsområder:
1. Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
2. Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
3. Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
5. Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Det er utarbeidet forslag til oppdrag knyttet til hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel og delmål fra kommunedelplan for Folkehelse og levekår, og kommunedelplan for Helse og velferd og disse fem innsatsområdene. «Oppdrag» er det begrepet som Framsikt benytter for overordnede tiltak som planen legger opp til at kommunen skal gjennomføre (se forenklet oversikt vedlagt saken).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Sosial bærekraft handler om å sikre at alle innbyggere har like muligheter til et godt liv. En hovedutfordring i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Det er derfor et overordnet mål for kommunen å tilrettelegge for at flest mulig gis anledning til å eie egen bolig.

Områder med ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive, noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene. Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette

gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, så kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen måtte bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik kan kommunen bidra til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Saken omhandler boligplanens innretning og bystyret skal ta stilling til om planen skal legges ut på høring. De handlinger som måtte avstedkomme av et endelig vedtak av boligplanen må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av Fredrikstads demografiutvikling, særlig den kraftige veksten i eldre. Om kommunen kan tiltrekke seg nye familier og innbyggere som er i jobb, vil dette kunne virke positivt.

Økt boligbygging og tilflytting kan føre til høyere skatteinntekter for kommunen. Flere innbyggere betyr flere som betaler skatt, noe som kan styrke kommunens økonomi og gi rom for investeringer i offentlige tjenester og infrastruktur.

Boligplanen kan påvirke befolkningsveksten og sammensetningen i kommunen. Ved å tilby et variert boligtilbud kan kommunen tiltrekke seg ulike befolkningsgrupper, inkludert unge familier, eldre og personer med spesielle behov. Dette kan bidra til en balansert og mangfoldig befolkningssammensetning.

Bygging og vedlikehold av boliger skaper arbeidsplasser både direkte i byggebransjen og indirekte i tilknyttede sektorer som handel og tjenester. Dette kan bidra til å øke sysselsettingsgraden i kommunen og redusere arbeidsledigheten.

Et godt boligtilbud kan tiltrekke seg bedrifter og investorer, noe som kan styrke det lokale næringslivet. Bedrifter ser ofte etter steder med god infrastruktur og boligtilbud for sine ansatte. Dette kan også føre til økt økonomisk aktivitet og vekst i kommunen.

Boligplanen vil påvirke byutviklingen ved å definere hvor og hvordan nye boliger skal bygges. Dette inkluderer fortetting i sentrumsområder, utvikling av nye boligområder og forbedring av eksisterende boligområder. God byutvikling kan bidra til å skape attraktive og funksjonelle bomiljøer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Miljømessig bærekraft setter søkelys på å bevare naturressurser og redusere miljøpåvirkningen.

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må det derfor tas hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må man ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene Fredrikstad har. Dette handler om å vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken. En eventuell utredning om selskapsdannelse vil imidlertid påvirke mange av kommunens ansatte, men vil bli håndtert i egne utredninger og politiske saker.

Vurdering
Kommunedirektøren viser til kunnskapsdel og plandel i vedlagte forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*.

Kommunedirektøren anbefaler at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Boligplan for Fredrikstad kommune

Innledning og planavgrensning

I Fredrikstad skal alle kunne bo godt og trygt i alle faser av livet. Byen skal bestå av trygge og rause lokalsamfunn med en variert sammensetning av boliger og befolkningsgrupper. Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken», «den sosiale boligpolitikken», og sammenhenger mellom disse. Boligplanen beskriver muligheter og utfordringer som utviklingen på boligmarkedet gir for alle innbyggergrupper i Fredrikstadsamfunnet. Vi vektlegger innsats som bidrar til at flest mulig av kommunens innbyggere kan skaffe seg en god bolig på egenhånd, tiltak som forebygger at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet og tiltak som sikrer god og effektiv boligbistand fra kommunen til dem som trenger det. Boligplanen har en helhetlig tilnærming med vekt på boligkvalitet, nybygging, sosial integrering og bærekraftig byutvikling.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og i 2024 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging gir utsikter til klar boligprisvekst videre fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Byer på størrelse med Fredrikstad trenger både et boligmarked som gir innbyggerne valgmuligheter på eiermarkedet, og et velfungerende leiemarked. Mange har behov for å leie bolig i en livsfase eller i en overgang mellom livsfaser. Blant dem som leier over mange år er det mange som ønsker å kjøpe egen bolig, men som ikke har økonomi til det. Det er også noen som ønsker å leie bolig hele livet fordi de har tatt et livsvalg som handler om lavere forbruk, at de ønsker å ha mulighet til å kunne flytte raskt, eller av andre grunner. For at alle skal kunne bo godt og trygt i byen vår er det derfor avgjørende at det finnes gode og varierte boliger både i eie- og leiemarkedet.

Bolig er et velferdsgode som i Norge i all hovedsak fordeles i markedet. Muligheten til å skaffe seg en god bolig er dermed avhengig av den enkeltes ressurser til å delta og handle i dette markedet. Kommunens roller som samfunnsutvikler og tjenesteyter er derfor tett sammenvevd i boligarbeidet.

Kommuneplanen vektlegger å styrke og utvikle bysentrum i samarbeid med næringslivet. For å lykkes med dette er økt samarbeid med boligutviklere avgjørende. Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra de ulike bærekraftperspektivene. Samtidig er fortetting ofte vanskeligere å få til enn nybygging i byens ytterkant, fordi prisene på tomter er høyere i sentrumsnære områder, flere blir berørt av byggeprosjektene og eierskapet til grunnen oftere er spredt på flere grunneiere.

Som et forarbeid til denne boligplanen ble det utarbeidet en "Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035" på oppdrag for kommunen (Eika, 2022). De anbefalte at Fredrikstad kommune skulle ta i bruk en kombinasjon av tre modeller:

- En kommunal subsidiert tredje boligsektor (utleieboliger) på tomter kommunen helt eller delvis eier.
- Oppfordre utbyggerne til å inkludere nye etableringsmodeller for boligeie i sine prosjekter.
- Mer liberal bruk av startlånsordningen.

Det er mange positive trekk med boligmarkedet i Fredrikstad. Det er høyere aktivitet innen planlegging og gjennomføring av ny bolig- og næringsbebyggelse enn sammenliknbare kommuner (kostragruppe

12). Det er til enhver tid også god variasjon i størrelse og pris på boligene som ligger ute til salgs, noe som i seg selv kan tyde på at det er balanse mellom tilbud og etterspørsel. Til tross for dette vet vi at et økende antall husholdninger har vanskeligheter med å etablere seg i egen eid bolig. I Fredrikstad er barnefamilier med lav inntekt særlig utsatt.

Planavgrensning og forhold til andre kommunale planer

Temaplan for bolig og boligsosialt arbeid er en bred og tverrsektoriell plan med nær tilknytting til store deler av kommunens øvrige planverk. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid har denne boligplanen forrang over alle boligpolitiske og boligsosiale mål, innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt.

Boligplanen har fem innsatsområder:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

For å sikre at alle innbyggerne bor godt og trygt må vi ville, vite og gjøre. I denne planen innebærer det:

Ville betyr at vi forplikter oss på arbeidet. I planen redegjør vi for hvordan vi følger opp bærekraftsmålene samt lovpålagte oppgaver i boligpolitikken og i den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Å ville skal også komme til uttrykk på tvers av kommuneområdene. Derfor er forpliktelsen tydeliggjort gjennom koblinger til kommunens øvrige planverk.

Vite betyr at vi bygger kunnskap om boligrelaterte utfordringer og løsninger, og at vi er gode på å lære av det vi gjør. Vi må bygge kompetanse og innovasjonskraft for å møte framtidas utfordringer med forbedrede og nye løsninger. Dette gjør vi i tett samarbeid, på tvers av virksomheter i kommunen og i samarbeid med andre aktører.

Gjøre betyr at vi må handle for å få til endring. Planen inneholder både kommunens langsiktige innsatsområder og noen mer konkrete oppdrag. De langsiktige innsatsområdene i planen må også konkretiseres nærmere med tilhørende budsjettkonsekvenser.

Rammebetingelser og utfordringsbilde

Bærekraftsmålene i boligarbeidet

Klima og miljø

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må vi derfor ta hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må vi ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene vi har. Vi må vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Sosial bærekraft

Hovedutfordringen innen sosial bærekraft i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet.

Områder med mye ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene.

Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik bidrar vi til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

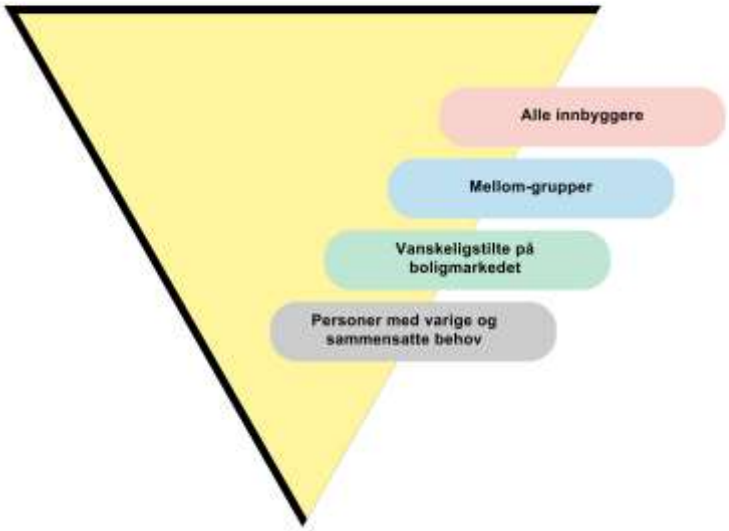
Økonomisk bærekraft

Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av demografiutviklingen - særlig den kraftige veksten i eldre. Om vi kan tiltrekke oss nye familier og innbyggere som er i jobb vil dette kunne virke positivt inn. Derfor vil kommunen også vurdere hvordan tiltak i boligmarkedet kan gjøre det mer attraktivt å bosette seg i Fredrikstad for disse gruppene.

Perspektiver på boligarbeidet

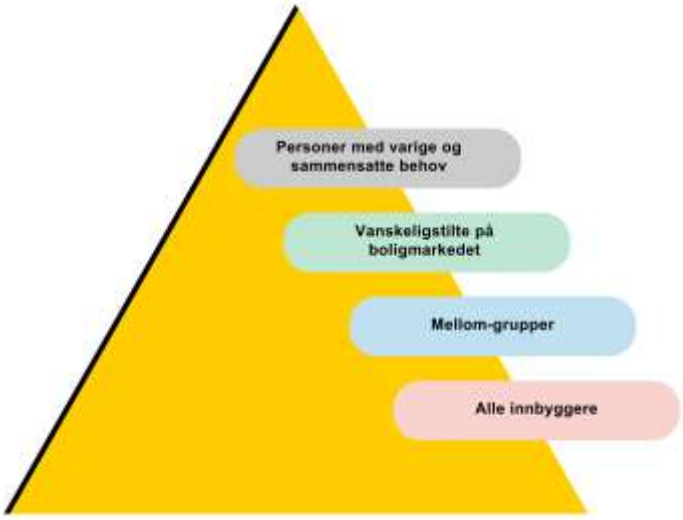
Boligplanen i Fredrikstad omfatter både «den ordinære boligpolitikken» og den «den sosiale boligpolitikken». Det innebærer at vi forsøker å forene to ulike perspektiver. I arbeidet med byutvikling har vi primært fokus på alle innbyggere og på utviklingsarbeid som kommer hele befolkningen til gode. Innenfor dette perspektivet har vi samtidig fokus på at de generelle tiltakene også skal være universelt utformet og tilrettelagt for flest mulig. I regulering og planlegging av ny boligbygging vektlegger vi at den skal bidra til gode bomiljøer for alle.

Den ordinære boligpolitikken, Byutviklingsperspektivet



I byutviklingsperspektivet ligger hovedfokus på innsats som er innrettet mot "alle innbyggere". Modellen viser at byutviklingsperspektivet også inkluderer innbyggere med behov for mer tilrettelegging, men perspektivets hovedtyngde ligger på å utforme tiltak for alle innbyggerne. Når universell utforming og tilgjengelighet vektlegges i den generelle byutviklingen reduseres behovet for selektive tiltak til grupper av befolkningen.

Den sosiale boligpolitikken, Boligsosialt perspektiv



Med det boligsosiale perspektivet starter vi med å fokusere på hvem som har de største behovene. På samme måte som innenfor byutviklingsperspektivet må det boligsosiale perspektivet også omfatte alle grupper av innbyggere. Det handler blant annet om at individuell oppfølging og integrering av vanskeligstilte grupper i ulike deler av byen også kan berøre alle innbyggeres naboskap og botrygghet.

Statlige føringer og internasjonale konvensjoner

Boligpolitikken blir viktigere framover

I Boligmeldinga (Meld. St. 13 (2023-2024)) ligger regjeringens rammer for en helhetlig og aktiv boligpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Det overordna målet med boligpolitikken er at folk skal bo i egnede boliger over hele landet. Det er flere årsaker til at regjeringen mener at boligpolitikken blir viktigere framover. Presset i leiemarkedet har blitt høyere, boligbyggingen har gått noe ned og det har blitt krevende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Derfor har de boligsosiale utfordringene i kommunene økt. Demografiske endringer med blant annet flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina gjør også at presset i boligmarkedet øker. Det er de med lavest inntekter som blir hardest ramma. Regjeringens fire innsatsområder for boligpolitikken er:

1. Flere skal få mulighet til å eie egen bolig.
2. Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart.
3. Ta vare på boligene vi har og bygge det vi trenger.
4. Forsterket innsats overfor dem som ikke klarer å skaffe seg og beholde en egnet bolig.

Planforventninger fra regjeringen 2023-27

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Dette er lovfestet i plan- og bygningsloven §3-5 og §6-1. Om trygge og inkluderende lokalsamfunn heter det blant annet at;

- Det legges til rette for tilstrekkelig boligbygging i kommunene i tråd med lokale og regionale behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle.
- Det legges til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen. Eieretablering for vanskeligstilte vektlegges.
- Det legges til rette for at eldre som ønsker det kan bli boende lenger i egen bolig. Kommunene ser utviklingen i helse- og omsorgstjenester i sammenheng med boligplanlegging og kommunens langsiktige økonomi.
- Samfunns- og arealplanleggingen brukes som virkemidler for å utjevne forskjeller, forebygge levekårsutfordringer og sikre en sosial balansert utvikling gjennom boligbygging, lokalisering av teknisk og sosial infrastruktur og offentlige tjenester

Nedenfor presenteres hovedtrekk fra de to mest sentrale lovene. (For en mer fullstendig gjennomgang se forarbeidene til Boligsosialloven, Prop. 132 L (2021-2022)).

Plan- og bygningsloven

Som samfunnsutvikler skal kommunen, gjennom planlegging og tilrettelegging, bidra til helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Gjennom plan- og bygningsloven er kommunen gitt et stort ansvar for hvordan arealene innenfor kommunens grenser skal disponeres.

Plan- og bygningsloven (pbl) definerer også mye av kommunens handlingsrom når det gjelder boligutvikling. Hovedsakelig gir loven kommunen mulighet til å påvirke bolig-sammensetningen gjennom kommunalt oppkjøp, videresalg av eiendom og nybygging.

Det pågår endringer av plan og bygningsloven med stor betydning for kommunens handlingsrom framover. Det er blant annet foreslått at kommunene i arealplan kan «gi planbestemmelser i utbyggingsområder om bruk av borettslag som organisasjonsform, om at en andel av boligene skal være utleieboliger, herunder utleieboliger spesifisert som kommunalt disponerte eller eide boliger, eller

boligkjøpsmodeller». Opprettelse av borettslag i bydeler med en høy andel leietakere forventes å kunne ha en stabiliserende og levekårsutjevnende effekt.

Boligsosialloven

Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) trådte i kraft 1. juli 2023. Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg, og beholde, en egnet bolig. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig». Det skal gis individuelt tilpasset bistand, og det er opp til kommunen å vurdere hvilken bistand som gis.Bistanden kan (jfr.§6) blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse.

Loven innebærer at det stilles strengere krav til saksbehandling tilknyttet boligsosiale tjenester. I tillegg skjerper loven kommunens plikt til å ta boligsosiale hensyn i planlegging, og ha oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen skal ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen, etter plan- og bygningsloven kapittel 11, fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

Som det framgår av § 10 skal disse kravene til planstrategi og kommuneplan være oppfylt senest fire år etter at lover trer i kraft. Kravene må dermed implementeres i arbeidet med samfunnsplanen.

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØKS, 1966) artikkel 11 nr. 1 slår fast at alle har rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie», herunder en adekvat «bolig. Kravet til adekvans er koblet til rådende samfunnsforhold noe som innebærer at boligen skal stå i forhold til hvordan befolkningen i samme område bor. Boligen skal ha en adekvat størrelse, standard og pris og sikre privatliv. Barnekonvensjonens artikkel 27 nr. 1 understreker barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske åndelige, moralske og sosiale utvikling. Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19a fastsetter «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de vil bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform».

Hvordan bor vi – og hvem bor i Fredrikstad?

Befolkningsvekst og boligbygging

Per 1.1.24 bodde det 85 230 personer i Fredrikstad. Befolkningsveksten for 2023 var omtrent lik som for de siste ti årene og lå på litt under en prosent. Uten veksten i innvandrerbefolkningen ville Fredrikstad hatt befolkningsnedgang de siste to årene, og befolkningsveksten i denne gruppen lå på 5,5 prosent. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 21,9 prosent av befolkningen i Fredrikstad, mens den på landsbasis ligger på 20,8 prosent.

Befolkningsprognosen for 2024-2036 viser en gjennomsnittsvekst på 0,7 prosent framover og anslår at det ved utgangen av 2036 er 93 412 innbyggere i kommunen. Usikkerheten i prognosen er hovedsakelig knyttet til om fruktbarheten fortsetter å synke, om prisvekst og renteøkninger fører til nedgang i boligbyggingen, flyttemønstre og flyktningsituasjonen i verden.

Det er stor variasjon i størrelsen på hvert hushold, med andre ord hvor mange som bor sammen. I 2023 var det ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) 39 070 husholdninger i Fredrikstad. Av disse var det 30 184 husholdninger som eide boligen (selveier og borettslag til sammen) og 8886 husholdninger som bodde til leie.

Samlet sett flytter flere til, enn ut, av kommunen. Det kan forventes at denne utviklingen fortsetter, om enn med en noe lavere veksttakt enn tidligere.

Dersom prognosen slår til, vil det gi et behov for ca 5500 nye boliger fram mot 2036. Dette estimerte behovet er betydelig lavere enn mulighetene som ligger i gjeldende planverk (kommuneplanens arealdel, vedtatte reguleringsplaner med mer). Det er et mål at en stor del av boligbyggingen skal foregå innenfor byområdet. I arealplanen er det vedtatt en målsetting om at 60 prosent av årlig boligbygging skal skje i byområdet, 30 prosent i tettstedet og 10 prosent i lokalsentrene. Det kan forventes at kommunen gradvis vil nærme seg den målsatte fordelingen utover i planperioden:

utvikling i årlig boligbygging	2019	2020	2021	2022	2023
byområdet	31,9%	53,8%	44,9%	0,7%	2,5%
tettstedet	60,5%	30,1%	47,0%	83,5%	88,2%
lokalsentrene	7,6%	16,1%	8,0%	15,8%	9,3%
antall nye boenheter totalt	511	690	485	279	321

Potensialet for boligbygging er høyt

Kommunens arealplan 2023-2035 peker på at potensialet for boligbygging er høyere enn befolkningsveksten tilsier. Per juni 2024 viste en gjennomgang av kommunens planer for boligbygging at potensialet for nyboligproduksjon lå på om lag 6 300 enheter i perioden (til 2036) og at om lag 3 300 av disse var ferdig regulert per juni 2024. Tallet er langt høyere dersom man også tar med det som vil komme etter planperioden. Selv om potensialet for å bygge er høyere enn boligbehovet estimert ved framskrevet befolkningsvekst, vil den faktiske boligbyggingen være avhengig av hva som er mulig å realisere i markedet, og reguleringsplaner for de ulike prosjektene.

Befolkningen blir eldre

Befolkningen eldes i Norge på grunn av høyere levealder og store barnekull som nå bli gamle. Dette gjelder også i Fredrikstad. I 2026 forventes det å være flere som er 65 år og eldre, enn de som er under 19 år. Dette er et historisk skifte, som skjer over hele landet. I tillegg har det de siste årene vært en

tendens til at flere eldre også er blant tilflytterne til Fredrikstad, noe som kan føre til en enda kraftigere aldring av befolkningen.

Den eldre befolkningen bor vanligvis i mindre hushold enn yngre generasjoner. Den totale etterspørselen etter nye boliger øker dermed noe mer enn befolkningsveksten alene skulle tilsi.

Boligmarkedsanalysen (Eika et al, 2022) anslo at antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad forventes å øke fra drøye 1000 personer i 2020 til over 2500 personer i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.

Samtidig er det et mål at flere eldre skal bo hjemme lengre. Fredrikstad har valgt boliggjøring som virkemiddel i eldreomsorgen. Det innebærer at heldøgnstjenester i større grad blir gitt i innbyggers private hjem (egen eid/leid bolig eller omsorgsbolig) framfor i institusjon. Boliggjøringsstrategien understøtter mulighetene for selvstendighet i bosituasjonen og representerer et brudd med en mer institusjonsbasert omsorgsmodell. Dette er forankret i Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 med tilhørende tiltaksplaner, og omtales derfor ikke mer detaljert i denne boligplanen.

Stor variasjon i bolig- og befolkningssammensetningen i ulike deler av byen

Andelen leide boliger i Fredrikstad som helhet ligger på 22,7 prosent, men andelen varierer mellom områdene; fra 11,4 prosent til 41,4 prosent. Sentrumssonene har de største andelene av husholdninger som leier, men også Holmen/Seut, Sellebakk sør, Vallefjellet/ Rådalen, Kniple, Kråkerøy nord, Lisleby og Trara ligger høyere enn snittet for byen som helhet.

I løpet av de neste årene forventes det generasjonsskifter på Slevik, Torsnes, Nylende og Rød. Dette er områder hvor det er en høyere andel eldre, samtidig som hoveddelen av boligene er store og dermed bedre egnet for familier og større husstander.

En «mer variert bolig- og befolkningssammensetning i alle deler av byen» er valgt som ett av de fem innsatsområdene for denne planen. Det er en ambisjon som kun kan oppnås gjennom et bredt sett av innsatser.

Terskelen for å kjøpe bolig har økt

Boligmarkedsanalysen Fredrikstad mot 2035 (Eika et. al, 2022) viste at etableringsterskelen på boligmarkedet i Fredrikstad har økt. Det har blitt vanskeligere, selv for de som har en ordinær inntekt, å kjøpe seg en egnet bolig. For de som allerede er inne på boligmarkedet kan det være mye penger å tjene, mens de som står utenfor har vanskeligere og vanskeligere for å komme inn. I lys av dette kan man si at boligmarkedet utgjør en kilde til ulikhet i befolkningen i Fredrikstad. Samtidig fant de at leieraten er moderat sammenliknet med andre kommuner, men lang tid på leiemarkedet gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie. Boligmarkedsanalysen viste at mer enn halvparten av leietakerne i Fredrikstad hadde bodd til leie i over tre år, og det var også blant denne gruppa det var flest som mottok statlig bostøtte (14 prosent) og økonomisk sosialhjelp (12 prosent).

Blant dem som har bodd til leie over tid befinner det seg både personer som har store og sammensatte utfordringer, og personer i mellomgrupper som vil trenge langt mindre støtte for å få kjøpt en bolig. I Boligmarkedsanalysen beskrives mellomgruppa som «den befolkningen som ligger mellom to inntekter: inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Benevnelsen “Mellomgruppene” omfatter med andre ord personer som ikke kvalifiserer

for hjelp fra kommunen selv om de har store utfordringer med å kjøpe seg en bolig på egenhånd. For å møte denne delen av befolkningens behov er det behov for å utarbeide flere tilbud i markedet. Kommunen kan spille en nøkkelrolle som tilrettelegger, men løsningene må utvikles i samarbeid med bransjeaktører i markedet.

Prisstrukturen i Fredrikstad viser høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Fredrikstad har likevel et godt utgangspunkt for å blande boligtyper, og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og øvrige kommunedeler, ettersom det er et godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig. Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. De månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter er ofte lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig. Etableringsmodeller som leie-til- eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere.

Statlige virkemidler; anvendelse og treffsikkerhet

For å lykkes i det boligsosiale arbeidet må kommunen kombinere sine egne og de statlige virkemidlene. Nedenfor redegjør vi kort for noen av de viktigste statlige virkemidlene samt noen muligheter og utfordringer disse virkemidlene innebærer for kommunen vår.

Modellen nedenfor viser hvilke virkemidler som er mest relevante for å:

- Framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte.
- Bidra til at flere kan eie egen bolig.
- Tilpasning av boliger.
- Bygging og utbedring av omsorgsbygg.

Modellen viser for eksempel hvordan kommunen kan framskaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte ved selv å ta opp lån til utleieboliger eller ved at private utbyggere tar opp lån og inngår en avtale med kommunen om tilsvining av boliger. En tilvisningsavtale gir kommunen eksklusiv rett til å henvise 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 20 år. I forbindelse med statsbudsjettet for 2024 ble tilskuddet til utleieboliger avviklet, til tross for at dette tilskuddet er svært viktig for kommunenes muligheter for å framskaffe et tilstrekkelig antall boliger i perioder med høy tilstrømming av flyktninger og økning i vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Mange aktører har tatt til orde for at tilskuddet må gjeninnføres. Når de statlige virkemidlene svekkes gjør det kommunens handlingsrom mer begrenset. I flere av oppdragene i denne planen legges det derfor vekt på at kommunen må jobbe strategisk for å forbedre de statlige ordningene.

Husbanken ønsker at kommuner melder inn sine virkemiddelbehov årlig. Behovsmeldingen skal være forankret i kommunens økonomiplan og årsbudsjett. I behovmeldingen inngår en bindende søknad om startlån, mens søknad om lån til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger, sykehjem og institusjonsplasser også forutsetter separate søknader. Behovmeldingen skal gi et godt grunnlag for helhetlig planlegging i kommunen og for Husbankens veiledning til kommunen.



Husbankens modell for helhetlig virkemiddelbruk viser hvilke av de kommunale og de statlige virkemidlene som er mest relevant å kombinere for å innfri ulike innsatsområder.

Bostøtte

Statlig bostøtte forvaltes av Husbanken og kan utbetales til personer som har lav inntekt og høye boutgifter. I 2023 var det i følge SSB 3246 husstander i Fredrikstad som mottok statlig bostøtte. Det er kun Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger som har flere mottagere av statlig bostøtte.

Treffsikkerheten i den statlige bostøtten er stadig til diskusjon. Når den ikke står i forhold til behovene betyr det høyere utgifter for kommunen. For noen år tilbake var Fredrikstad omfattet av storbytillegget i ordningen, noe som ga langt bedre uttelling. Dette er nå fjernet til tross for at boligprisene her er høye. Flere kommuner har etablert egne kommunale bostøtteordninger fordi den statlige ordningen ikke er god nok. Det er stor variasjon i hvordan disse ordningene er innrettet.

Fredrikstad har flere ganger (blant annet i høringssvar til ny boligsosial lov) tatt til orde for at de nasjonale støtteordningene som bostøtte må innrettes slik at behovet for kommunale ordninger faller bort. Det vil også bidra til mer likeverdig tjenesteyting mellom kommuner enn når hver kommune utvikler egne løsninger.

Forskerne Astrup og Pedersen har hevdet at boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. De hevder at bostøtteordningen er særlig utilstrekkelig i de store byene der opphopingen av dårlige levekår også er størst. Ifølge dem er det to hovedutfordringer med ordningen. Det ene er at boutgiftstaket er for lavt, med andre ord at de reelle utgiftene for familiene er mye høyere enn ordningen legger til grunn. Forskerne anbefaler at bostøttetaket økes med 38 prosent i byer som Fredrikstad. De peker også på at ordningen slår spesielt dårlig ut for store barnefamilier fordi den tar altfor lite hensyn til kostnadene for store husstander. Inntektsprøvingen av bostøtten er dermed spesielt streng for store barnefamilier, og det gjelder også for familier som ligger langt under EUs fattigdomsgrense konkluderer de (Dagens Næringsliv 9.10.24).

Startlån

Kommunen søker hvert år Husbanken om startlånsmidler som viderefordeles til husstander i kommunen som skal etablere seg i eid bolig. Husstandene som mottar startlån skal både være økonomisk og sosialt vanskeligstilte, og ikke kunne oppnå fullt lån i ordinære banker. I saksbehandlingen gjør kommunen avveininger mellom den enkelte husstands behov og at mottagerne også skal være i stand til å betjene startlånet og øvrige boutgifter de pådrar seg. I 2023 innvilget kommunen 139 startlån på til sammen 243 969 518 kroner. Halvparten av husstandene var barnefamilier. Omfanget og fordelingen var omtrent lik de foregående årene.

Høyere forbruksutgifter/levekostnader og høyere renter har gjort det vanskeligere for mange i befolkningen å få ordinære boliglån, og det gjelder særlig barnefamilier. Dette har ført til en markant økning av søkere til startlån der begrunnelsen kun er at man ikke får lån i vanlig bank. I tillegg er samfinansiering med andre banker blitt vanskeligere å få til, selv med banker som tradisjonelt har vært positive til samfinansiering.

Den endrede økonomiske situasjonen og dyrtiden har også bidratt til at det nå er mer utfordrende å hjelpe de mest vanskeligstilte med startlån til kjøp av bolig. For å bistå de mest vanskeligstilte kan kommunen tilby tilskudd til kjøp av bolig der innvilget startlån alene ikke strekker til. I mange tilfeller vil innvilget tilskudd være avgjørende for at en familie får mulighet til å kjøpe en tilfredsstillende og varig bolig. Avsettes det tilskuddsmidler hvert år til dette formålet, vil kommunen kunne bistå langt flere vanskeligstilte familier med overgang til egen eid bolig.

KOBO -digitalt system for kommunale boliger

Husbanken har i nært samarbeid med KS og kommuner utviklet en digital tjeneste for saksbehandling i det boligsosiale arbeidet. KOBO inneholder moduler for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger samt følge opp beboere og skaffe datagrunnlag. Det er allerede over 100 kommuner som har tatt systemet i bruk. Med KOBO vil det bli enklere for kommunen å fatte vedtak, finne og tildele egnet bolig, sikre rett oppfølging og administrere leieforhold. Med god oversikt og data over søkere, boliger og leietakere, får kommunen også få et enda bedre grunnlag for å planlegge ut fra behov og utnytte boligmassen bedre. KOBO har også utviklet funksjonalitet for å hjelpe kommunene å møte lovkravene om individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (§6) og klagebehandling (§7) i boligsosialloven. Fredrikstad ønsker å ta i bruk KOBO, og har søkt Husbanken om opptak i pulje 3 med innføring fra september 2025.

Tilskudd til bosetting av flyktninger

Når flyktninger bosettes etter anmodning fra IMDI får kommunen tilskudd fra staten de første fem årene. Kommunen har da plikt til å sørge for at de nyankomne får tilbud om et introduksjonsprogram som skal styrke deres muligheter for deltagelse i samfunnet og for å komme ut i jobb (jfr. Introduksjonsloven).

Retten til å delta i introduksjonsprogrammet gjelder bare i den første bosettingskommunen og etter 5 års botid i Norge opphører det statlige integreringstilskuddet. Da kan den enkelte fritt bosette seg hvor man vil i landet. Nær halvparten av flyktningene i Fredrikstad med botid over fem år, er sekundærtilflyttede. Det er positivt at folk ønsker å flytte til Fredrikstad, men det er utfordrende når mange av tilflytterne ikke er økonomisk selvhjulpne og/eller har behov for tjenester. Kommunen har ikke mulighet til å stille krav til at innflyttere som selv finner bolig på det private leiemarkedet kan betjene sine utgifter når de bosetter seg. Flere familier som flytter hit, har Nav-garanti for husleien fra fraflyttingskommunene sine de første tre månedene. Andre får midlertidig økonomisk bistand fra venner og familie eller har litt oppsparte midler. Det innebærer at de kan ha vært bosatt i flere måneder før de oppsøker Nav i Fredrikstad første gang. Når husholdninger som ikke er økonomisk selvhjulpne

flytter hit utfordrer det kommuneøkonomien på flere områder. Utgiftene til løpende sosialhjelp til boligformål og livsopphold øker, samt kostnader til helsetjenester og flere i arbeidsrettede tiltak og opplæring. Merkostnadene som følge av at familier som ikke er økonomisk selvhjulpne velger å bosette seg her er en problemstilling som Fredrikstad deler med flere kommuner i Østfold. Derfor er det behov for å utforske og finne løsninger i samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen. Det er også behov for å utvikle nye løsninger for å kunne tilby innbyggerne våre god opplæring i boligforhold og bomiljø.

Tilskudd til områdesatsinger

Fram til 2027 mottar Fredrikstad 5 millioner årlig til områdesatsing. Satsingen skal bidra til ressursmobilisering, stedsutvikling og tjenesteutvikling. Satsingen er innrettet for å støtte opp om pågående arbeid og prosesser i kommunen med sikte på å bidra til samarbeid og samordning. Områdesatsingen består av tre delprogram, arbeid, oppvekst og nærmiljø. Innenfor områdesatsingen finnes det allerede en rekke tiltak som også vil understøtte innsatsområdene i denne boligplanen som for eksempel «prosjektet bostabilitet for sårbare barnefamilier».

Kommunens handlingsrom på boligfeltet

Oppsummert handler utfordringsbildet om at:

- Forskjellene øker både mellom folk og mellom områder.
- Andelen eldre stiger.
- Etablering i eid bolig er utfordrende for mange mellomgrupper.
- Mange barn vokser opp i fattigdom.
- Økt behov for egnede boliger til mennesker med sammensatte utfordringer.
- Flere trenger bistand for å dekke løpende boutgifter, og bistanden til hver enkelt øker (dyrtid).
- Mange boliger ligger i områder med dårlig offentlig kommunikasjon.
- Kommunens samlede økonomi og handlingsrom er krevende.
- «Svikt» i statlige overføringer og tilskuddsordninger.

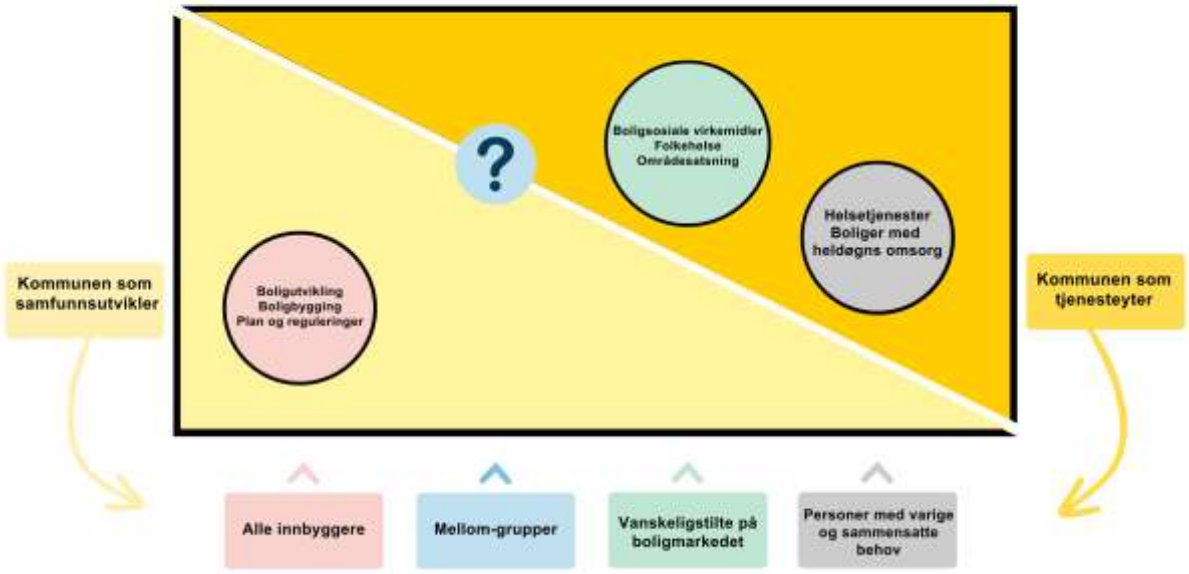
Kommunens handlingsrom for å påvirke i boligmarkedet i bestemte retninger er begrenset. Det er mange faktorer som påvirker både tilbud og etterspørsel som ligger utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden handler det om interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene som spiller inn. På etterspørselssiden er de viktigste faktorene naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden.

Kommunen har et særlig ansvar for å hjelpe de gruppene som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Når mange grupper konkurrerer på vil de med størst behov ofte tape i konkurransen om de gode boligene.

De faktorene kommunen primært har kontroll over er hvordan kommunal plan- og detaljregulering benyttes, de boligsosiale virkemidlene og hvordan målene settes for politikkområdet i stort. For å kunne nå målene som settes, er man også helt avhengig av å etablere samarbeid med et bredt utvalg av aktører, slik det framkommer av flere av innsatsområdene i denne planen.

I modellen nedenfor er de to perspektivene vi presenterte ovenfor, byutviklingsperspektivet og det boligsosiale perspektivet kombinert (de to gule trekantene). Dette er satt i sammenheng med de aktuelle virkemidlene kommunen rår over på boligfeltet. Nederst i modellen gjenfinnes de fire innbyggergruppene. Nederst til venstre framkommer innsatsen som er innrettet mot "alle innbyggere", som i hovedsak handler om samfunnsutvikling med et lite innslag av tjenesteyting. Fra venstre mot høyre i modellen, ser man at vektleggingen av rollen som samfunnsutvikler avtar og at rollen som tjenesteyter øker samtidig som innbyggere får større og større utfordringer på boligmarkedet. Det er plassert fire sirkler inne i modellen. Ytterst til venstre, og som del av rollen som samfunnsutvikler, er kommunens innsats som tilrettelegger for boligbygging samt plan og reguleringsarbeid. I den høyre ytterkanten ligger de tjenestene som er innrettet mot innbyggerne med de største behovene. I modellen er de boligsosiale virkemidlene og områdesatsing plassert sammen og inn mot midten. Dette er innsats som primært retter seg mot innbyggergrupper som har noen utfordringer eller er vanskeligstilte på boligmarkedet, og innsats som i noen grad også omfatter innbyggergruppene til høyre og til venstre i modellen. Ovenfor mellomgruppene er det plassert en sirkel med et spørsmålstegn. Dette er fordi det overfor denne befolkningsgruppa er behov for å utvikle nye løsninger i samarbeid med andre aktører på boligmarkedet.

Kommunens roller, aktuelle virkemidler og målgrupper på boligfeltet.



Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad

Organisering av det boligsosiale arbeidet



Hva er boligsosialt arbeid?

Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig» (jfr. Boligsosialloven § 4). Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Er uten egen bolig.
- Står i fare for å miste boligen.
- Bor i uegnet bolig eller bomiljø.

Noen av disse personene befinner seg kortvarig i en vanskelig situasjon og vil kunne bedre bosituasjonen sin gjennom råd og veiledning eller kortvarig økonomisk bistand. Andre vil ha behov for mer omfattende oppfølging og tjenester over tid.

En god bolig gir verdighet, trivsel, god livskvalitet, og er en forutsetning for studier, arbeid, helse og samfunnsdeltakelse. Å ha en adresse er også som oftest en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg helse- og velferdstjenester.

Det finnes ingen omforent definisjon og avgrensning av hvilke oppgaver som inngår i boligsosialt arbeid. I lovforarbeidene til Boligsosialloven (Prop. 132 L (2021-2022) vektlegger Regjeringen at boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Det utdypes at arbeidet er krevende fordi det forutsetter koordinering på tvers av sektorer i kommunen, for eksempel mellom sosial-, helse eller planenhet. En tydelig definisjon av boligsosialt arbeid med tilhørende ansvarsområder kan gi et godt utgangspunkt for å jobbe systematisk med feltet. I denne planen er det valgt å legge følgende definisjon til grunn for arbeidet. Definisjonen er hentet fra VID vitenskapelige høgskole, og er også brukt i Oslo kommunes boligsosiale arbeid (Johannessen og Borgersen 2022). Med denne definisjonen settes den boligsosiale innsatsen overfor vanskeligstilte personer og grupper i nær sammenheng med både bo og-nærmiljøtiltak (lokalsamfunnsplanlegging, områdesatsingene) og kommunens behov for omstilling og nytenkning (tverrfaglig og sektorovergripende, innovasjon og tjenesteutvikling). Definisjonen lyder som følger:

«Boligsosialt arbeid kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning og framskaffe egnede boliger og tjenester til den enkelte og om å iverksette bo- og nærmiljøtiltak. De strategiske oppgavene handler mer om å løse boligsosiale utfordringer på samfunnsnivå gjennom systematisk, tverrfaglig og sektorovergripende arbeid, innovasjon og tjenesteutvikling».

Organisering

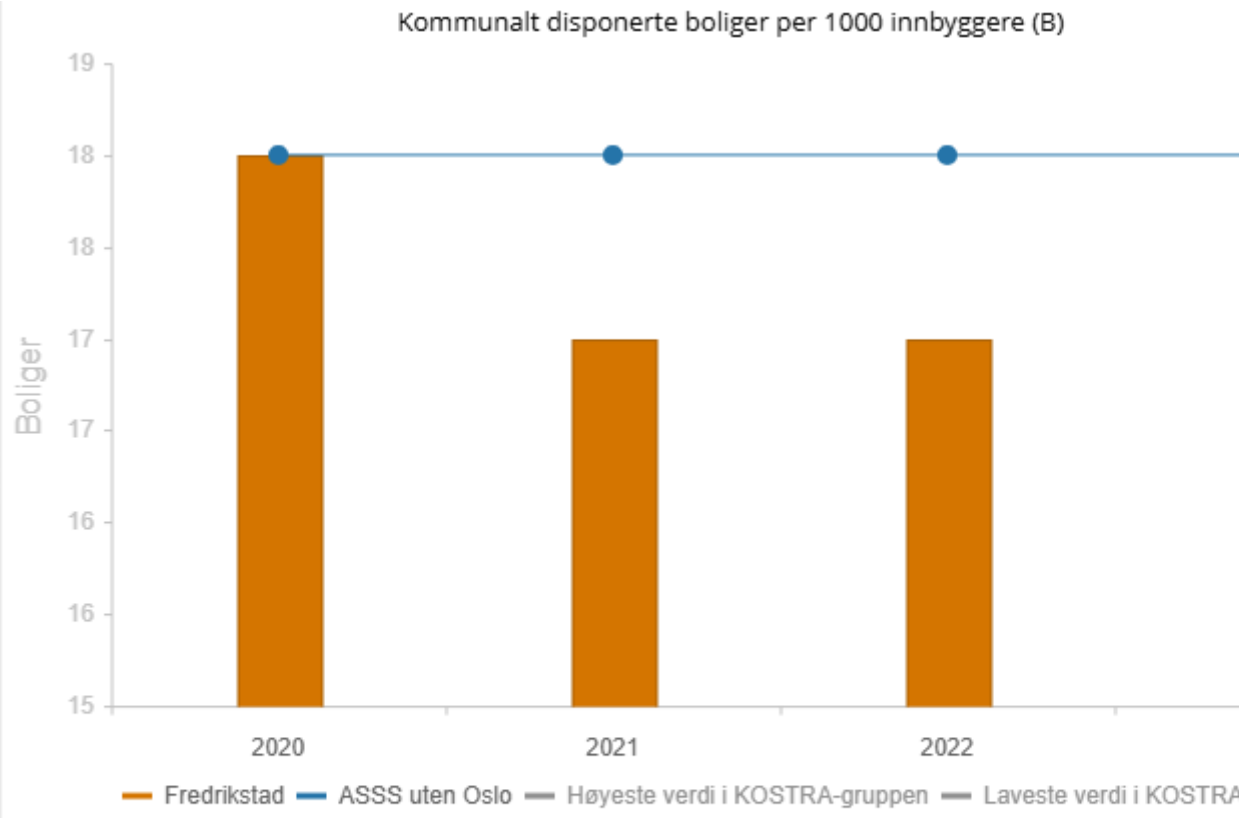
Den omfattende omorganiseringen i kommunen som ble gjennomført i slutten av 2024 var et viktig grep for å samle boligarbeidet i kommunen. Dette er nå sameorganisert som ett virksomhetsområde. I henhold til forventninger om et mer utviklingsrettet og styrket boligarbeid, er det lagt til grunn for organiseringen at fagområdet på sikt også skal styrkes med mer kompetanse og ressurser.

Til den nye enheten for bolig er det lagt både operative og strategiske oppgaver, som skal styrke kommunens arbeid med å sikre tilstrekkelig og egnede boliger til innbyggere som trenger det. Virksomhetens oppgaver inkluderer ansvar for tildeling av kommunale boliger, råd og veiledning til boligsøkere, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger, samt anskaffelse av nye boliger, tildelings- og tilvisningsavtaler med private tilbydere og bosetting av flyktninger. En oppgave som har hovedprioritet blir å gjennomføre en helhetlig evaluering av den kommunale boligmassen, og

utarbeide en plan for vedlikehold. En strategisk oppgave i forlengelsen av dette blir å videreutvikle et enda mer differensiert boligtilbud i kommunen. Dette arbeidet er også forankret i kommunedelplan for helse og velferd. Det vil fortsatt være behov for god koordinering og samarbeid på tvers i hele kommunen for å lykkes med å gi den enkelte rett bistand og et tilpasset botilbud til rett tid.

Framskaffelse og forvaltning av boliger

Fredrikstad kommune eier ca. 1100 ordinære kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger er et tilbud kommunen har, men dette er i seg selv ikke lovpålagt. Alle de store kommunene i landet har likevel kommunale utleieboliger i sin portefølje for å kunne følge sine lovpålagte forpliktelser til å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet (jfr. Boligsosialloven §6). Fredrikstad kommune disponerer 16 kommunale boliger pr. 1000 innbyggere. Dette er en nedgang fra 17 boliger i 2022 og 18 boliger pr. 1000 innbyggere i 2020. Snittet for kommuner av tilsvarende størrelse (ASSS uten Oslo) ligger på 18 boliger pr. 1000 innbyggere.



	2020	2021	2022
Fredrikstad	18	17	17
ASSS uten Oslo	18	18	18

Kommunale boliger tildeles de husstandene som til enhver tid har det største behovet. I vurderingene vektlegges det at husstanden må ha:

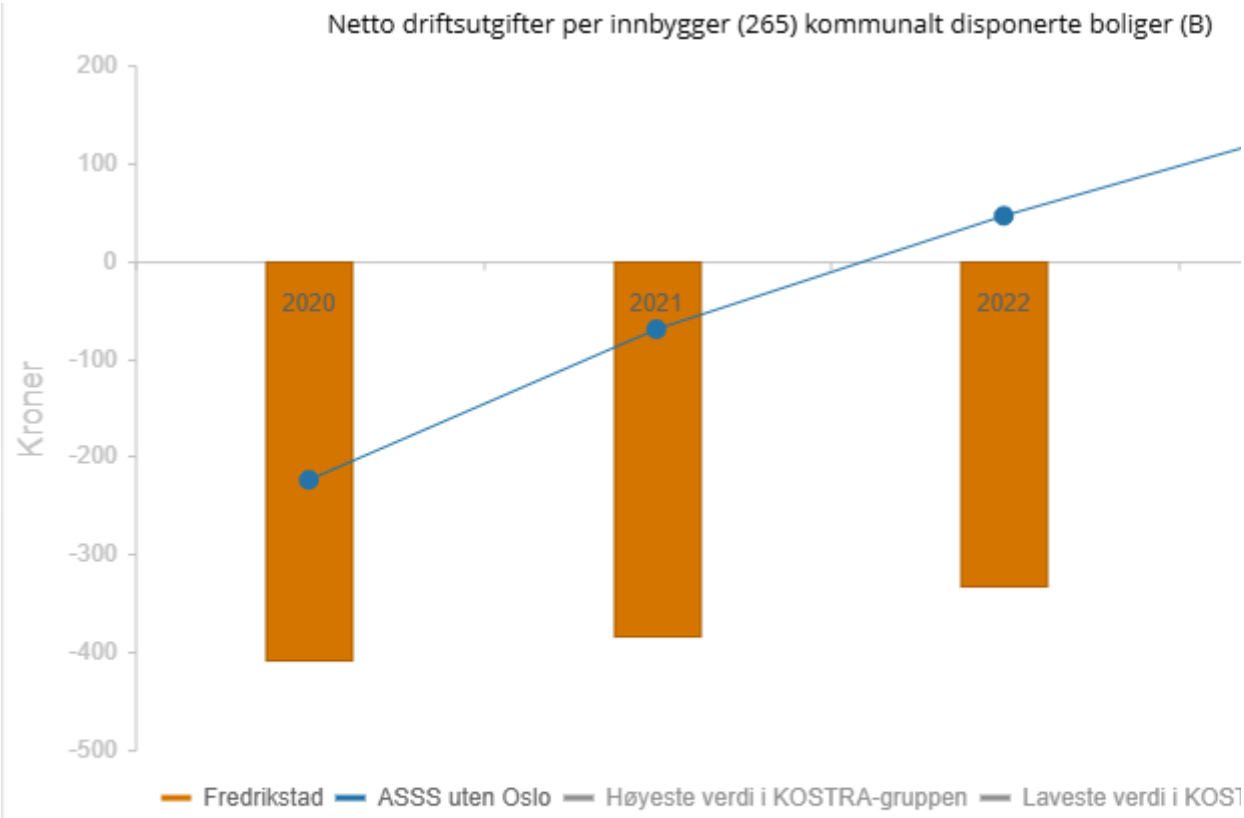
- lav inntekt og et hjelpe- eller oppfølgingsbehov.
- Botid og folkeregistrert adresse i Fredrikstad de siste to årene.
- Være uten bolig, ha et boforhold som er i ferd med å opphøre eller bo i en uegnet bolig.

I tillegg til å eie kommunale boliger framskaffer kommunen boliger til målgruppene på flere måter. Fredrikstad kommune har inngått tilvisningsavtaler med private utbyggere og gjennom disse avtalene disponerer kommunen for tida 88 boliger samt 293 OBOS-leiligheter med innskudd og 30 leiligheter gjennom Blå Kors. Videre har kommunen lang tradisjon for å framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper i det private markedet. Alle som søker om kommunal bolig, og fyller kriteriene, vurderes derfor for bosetting i kommunal og privat utleiebolig samtidig. Med denne modellen har kommunen etablert et godt samarbeid med mange private utleiere og kan opptre som en forutsigbar samarbeidspartner for utleierne. Kommunen gjennomfører befaringer av boligene i forkant av godkjenning. I 2023 framskaffet vi 111 boliger i det private leiemarkedet til ulike grupper av vanskeligstilte.

Lokale forskrifter for «tildeling av ordinær kommunal utleiebolig» og «tildeling av kommunal utleiebolig tilrettelagt for heldøgns tjenester» skal utarbeides, og vil både kunne bidra til en mer kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk, og sikre at den enkelte får en type bolig som er egnet i forhold til de individuelle behovene.

Boligforvaltning og vedlikehold

Fredrikstad avsetter mindre ressurser til drift av de kommunale boligene enn sammenliknbare kommuner, og den kommunale boligmassen har et vedlikeholdsetterslep. Over tid vil manglende vedlikehold gå utover standarden på boligene og kan også påvirke kommunens omdømme som utleier. For tiden har kommunen et avkastningskrav tilknyttet de kommunale boligene. Dette innebærer at forvaltningsområdet bidrar til å finansiere kommunens øvrige drift. Avkastningskravet har store konsekvenser for vedlikeholdet på boligområdet, fordi det medfører at det ikke ble gjennomført tilstrekkelig tilstandsbasert vedlikehold i 2024. På den bakgrunn skal det utarbeides målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold, inkludert tilstandsrapporter og eiendomsstrategier for kommunale boliger. Disse er i tråd med anbefalingene som ble gitt i kommunerevisjonens gjennomgang av forvaltningsområdet (ØVKR, 2023).



	2020	2021	2(
Fredrikstad	-408	-383	-3
ASSS uten Oslo	-224	-70	

Når en bolig står ledig over en viss periode taper kommunen leieinntekter. Det er flere årsaker til tomgangsleie og flere måter å beregne tomgangsleie på. I Fredrikstad beregnes tomgang fra virksomhet bolig overtar boligen til neste leietaker får nøkler. Utvikling av eksisterende botilbud (eksempelvis omfattende rehabilitering av bokomplekser med flere enheter) tas ut av beregningen da det skaper kunstig høy tomgang. De siste årene har tomgangsnivået variert mellom 4 og 7prosent. Det har vært en positiv utvikling på dette området den siste tida. Likevel vil det framover også være nødvendig å identifisere muligheter for å kunne bestille en større andel oppdrag fra eksterne og/eller øke kapasiteten hos interne håndverkere og renholdere.

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Tidlig innsats og differensierte botilbud

Kommunens helse- og velferdstjenester bidrar til å redusere helseforskjeller og har en spesiell oppmerksomhet på utsatte grupper og på geografiske områder med lav levekårsprofil. Det er mindre fysiske og psykiske helseproblemer i miljøer som preges av gjensidig tillit, sosial støtte og samhold. Universelle forebyggende tiltak suppleres derfor med forebyggende tiltak rettet mot noen målgrupper. Tidlig intervensjon og behandling tilbys for å begrense skade eller utvikling av sykdom.

For å kunne tilby et egnet botilbud til alle kommunens målgrupper trenger vi å ha en fleksibel og differensiert utnyttelse av boligmassen. Som utdypet i kommunedelplan for helse og velferd prioriterer

vi å utvikle boligprosjekter som bidrar til å dekke kommunens samlede boligsosiale forpliktelser og behov framfor å øremerke boliger til innbyggere med konkrete sykdomsdiagnoser, syndromer eller kategorier av sosiale utfordringer. I utviklingen av et differensiert botilbud vektlegger vi å skille mellom botilbud og tjenestetildeling slik at ressursinnsatsen knyttes til den enkeltes varierende behov. Dette bidrar både til valgfrihet for den enkelte og kostnadseffektivitet. For personer med mindre omsorgsbehov satser kommunen på hverdagsrehabilitering, lærings- og mestringstiltak, tilrettelagte dagtilbud og boliger med livsløpsstandard. Behovet for helse- og omsorgstjenester øker med alder, men mange av morgendagens eldre har også mer ressurser enn tidligere, med et høyere utdanningsnivå, og bedre økonomi og boforhold. De er også mer teknologivante, og bruk av velferdsteknologi kan i mange tilfeller være redskap for høyere grad av egenmestring.

I Fredrikstad har vi et bredt boligtilbud som omfatter ulike kombinasjoner av tjenester i både kommunale og private boliger og institusjonsbehandling. Likevel er det å framskaffe egnede boliger for personer som har samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer tidvis svært utfordrende. Det gjelder både botilbud som er egnet for midlertidige perioder og botilbud som er egnet på varig basis. Kartlagte brukerbehov, basert på 259 personer innenfor gruppa som har samtykket til kartleggingen, viste at gruppa har svært sammensatte utfordringer og forhøyet risiko for bostedsløshet (BrukerPlan, 2024). Av de 259 kartlagte brukere har 132 kommunal boligtjeneste, det vil si 66 i bolig med stedlige tjenester og 66 i bolig med oppsøkende tjenester. Blant de øvrige har 10 personer bodd i midlertidig bolig sammenhengende i 3 eller flere måneder og 11 brukere har vært sammenhengende bostedsløse i 3 eller flere måneder. Behovene øker både blant yngre og eldre med samtidige rusutfordringer og psykisk uhelse. Dette medfører også økte behov for sikkerhetsvurderinger og risikotiltak i bomiljøer, behov for etablering av baser i bomiljøer og tiltak i individuelle tjenesteforløp. Framover vil det derfor være stort behov for å innrette flere midlertidige og varig tilpassede botilbud som er egnet for personer i denne målgruppa.

“Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040”, er en langtidsplan for botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Planen bygger på en systematisk tilstands- og egnethetsvurdering av alle sykehjem og omsorgsboliger og inneholder prognoser for boligbehov og institusjonsplasser framover. Planen er grundig for målgruppene den omfatter, men boligbehov for personer med utviklingshemming, psykiske utfordringer eller boliger som er egnet for personer med større rusutfordringer er ikke omfattet.

En mer omfattende plan for kommunens samlede boligbehov vil derfor vurderes. Planen kan bygge videre på strukturen i plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov for avgrensede målgrupper som allerede gjøres. Dersom alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan kan i tillegg til å omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg omfatte kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger. En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Midlertidige boliger og økonomisk sosialhjelp

Økte boutgifter er en av grunnene til at de økonomiske vanskene i befolkningen øker, og det er mange som har høyere boutgifter enn de kan betjene med egen inntekt/trygd. I 2024 var det over 2100 hushold i Fredrikstad som mottok økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie og strømutgifter. De siste årene har kommunens utbetalinger til å dekke boutgifter for vanskeligstilte på boligmarkedet ligget på

over 100 millioner kroner årlig. Dette utgjør omtrent halvparten av kommunens totale utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp til boligformål	2022	2023	2024
husleie	77 568 000	89 635 000	97 184 000
strøm	19 400 000	17 622 000	16 580 000
økonomisk sosialhjelp totalt	188 800 000	224 900 000	237 100 000

Den boligsosiale innsatsen har derfor nær sammenheng med tiltak som bidrar til at flere kommer i jobb og får en inntekt de kan leve av. Kommunens høye kostnader på dette området har som omtalt også nær sammenheng med innretningen av den statlige bostøtteordningen.

Midlertidige botilbud skal være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte tjenestemottakerens behov. Tilbudene bør også begrenses i omfang og lengde og opphold i mer enn tre måneder unngås så langt det lar seg gjøre. Siden 2022 har Nav hatt en boveileder ansatt for å finne gode og mer varige løsninger for personer i denne målgruppa.

Kostnad, midlertidig botilbud pr. år	2020	2021	2022	2023	2024
	1 621 000	2 627 000	3 993 000	5 020 000	3 013 000

Kommunen inngår rammeavtale med leverandører som tilbyr leiligheter med korttidsutleie. Det har tidligere vært tilfeller av hærverk i tilknytting til disse botilbudene og leverandør har mottatt naboklager. Det er også vanskelig å finne midlertidige boliger som er trygge og egnet for alle de ulike gruppene som i perioder kan ha behov for en midlertidig bolig. Kommunen vil derfor vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger i tillegg til å kjøpe disse tjenestene i markedet.

Bolig og barnevern

Fredrikstad har nå ca. 50 ungdommer som har fått bistand til framskaffelse av bolig som en del av ettervernstilbudet. Boligene befinner seg på det private utleiemarkedet. Ungdommen inngår selv husleiekontrakt etter husleieloven og er ansvarlig for å følge opp økonomien og husordensreglene. I disse sakene er det hensiktsmessig og nødvendig med et godt internt samarbeid i kommunen. Barneverntjenesten har kunnskap om ungdommene og virksomhet bolig besitter nøkkelkompetanse knyttet til kontraktsforhold og kunnskap om det private utleiemarkedet. Samarbeidet med Nav er også helt avgjørende i de tilfellene behovene vedvarer etter at ettervernet opphører.

Flere av ungdommene med bolig som del av ettervernet vil også kunne profittere på å delta i ulike former for opplæring/boligskole som driftes av andre virksomheter i kommunen knyttet til innbyggere med utfordringer på boligmarkedet.

I Regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud» (Departementene, 2024) har botilbud en stor plass. Det første målet i strategien er at «Flere barn som ikke kan bo hjemme skal kunne få hjelp i kommunal regi».

Kommunale botiltak kan utgjøre et supplement til den eksisterende tiltaksporteføljen til ungdommer i barnevernet. Kommunale botiltak kan i tillegg til å være et tilbud til ungdom i ettervern også utgjøre et alternativ til fosterhjem, frivillige plasseringer i institusjon eller andre hjelpetiltak for ungdom over 15år. Etablering av kommunale botiltak kan være et godt alternativ for noen unge som ikke kan bo hjemme og der fosterhjem er prøvd eller ikke er et alternativ. Dette gjelder særlig ungdom på terskelen til selvstendighet, som ikke ønsker ny familie og som heller ikke trenger et spesialisert institusjonstilbud. Kommunale botiltak kan også fungere som et viktig ettervernstilbud for unge etter institusjonsopphold. For noen kommuner vil det være hensiktsmessig å inngå interkommunalt samarbeid med nabokommuner om botiltak for unge. En viktig del av arbeidet vil være å vurdere hvilke barn og unge som kan få et godt tilpasset tilbud i et kommunalt botiltak. Kommunale botiltak er et hjelpetiltak etter barnevernsloven.

Barneverntjenesten har i dag store utgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private. Ved en eventuell etablering av kommunale botiltak vil det derfor også være aktuelt å se på muligheter for at flere tjenester kan samlokaliseres. Det kan for eksempel dreie seg om egnede lokaler for gjennomføring av kontrollerte samvær, andre hjelpetiltak til familier eller mulighet for å kunne tilby midlertidig husvære i akuttsaker. I tillegg ville man kunne forhindre svært kostbare flyttinger ut av kommunen i akutte saker ved å ha muligheten til å overnatte barn og familier i trygge omgivelser gjennom de første dagene av en akutt fase.

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Bomiljøarbeid i levekårsutsatte områder

Når det oppstår store forskjeller i levekår mellom ulike geografiske områder, har det nær sammenheng med tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Både kommunens generelle boligpolitikk og de boligsosiale innsatsene har dermed tette koblinger til innsatsen for å utjevne levekår. Som eksempel viser levekårskartleggingen en tydelig sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Med høy andel leide boliger følger vanligvis også høyt nivå av inn- og utflytting noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Dette påvirker også boligprisene.

Det er som vist tidligere mange faktorer i boligmarkedet som kommunen alene ikke kan ha kontroll på, men kommunen har full kontroll på hvordan den selv skal opptre som aktør på leieboligmarkedet. For å øke bostabiliteten og botryggheten i de levekårsutsatte områdene kan kommunen unngå å kjøpe, bygge eller på andre måter framskaffe utleieboliger til vanskeligstilte grupper innenfor disse områdene. Dette er også i tråd med regjeringens planforventninger til kommunene. Kommunen kan også forlenge kontraktstiden på sine egne boliger for å redusere flyttehyppighetene og/ eller benytte leie-til-eie modeller. Sist men ikke minst kan kommunen bidra til å styrke nærmiljøkvaliteten i områdene. “Målet med en områdesatsing er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur. Dette handler om å endre noen av strukturene og systemene som former menneskers liv, og dermed kompensere for konsekvensene av dårlige levekår.

Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag

Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler



For å sikre en bærekraftig og inkluderende byutvikling, er det viktig å utnytte utbyggingstakten til å skape en mer variert boligsammensetning. Dette innebærer å planlegge for bomiljøer som inkluderer møteplasser, infrastruktur og universell utforming. Ved å innlemme disse elementene i nye utbygginger, kan vi skape levende og inkluderende nabolag som imøtekommer behovene til alle innbyggere, uavhengig av alder eller funksjonsevne.

I alle større utbygginger legger vi vekt på å inkludere boliger med tilvisningsavtaler. Dette kan bidra til at en andel av boligene blir tilgjengelige for vanskeligstilte grupper, noe som bidrar til sosial integrasjon og mangfold i nabolagene. Samtidig utreder vi boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen. Dette kan inkludere tiltak som fremmer sosial inkludering, økonomisk bærekraft og miljøvennlig utvikling.

Det bør også vurderes om endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt. Ved å optimalisere eierstyringen kan man potensielt øke tilgjengeligheten av boliger for vanskeligstilte grupper og forbedre de sosiale forholdene i området.

For å øke attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum, satser vi på kollektivtransport, reduserer overløpstrafikk og planlegger for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger. Dette bidrar til å skape mer bærekraftige og tilgjengelige nabolag, samtidig som det reduserer miljøbelastningen og forbedrer livskvaliteten for innbyggerne.

Styrking av nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder innebærer å forbedre fysiske omgivelser, øke tilgjengeligheten til tjenester og aktiviteter, og fremme sosialt samhold. Ved å sette søkelys på disse områdene kan vi bidra til å redusere sosiale ulikheter og forbedre levekårene for de mest sårbare gruppene i samfunnet.

Vi vil bidra til å integrere boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen. Dette kan oppnås ved å spre boligsosiale tiltak over hele kommunen og sikre at alle nabolag har en balansert befolkningssammensetning. På denne måten kan vi skape mer stabile og inkluderende lokalsamfunn.

Slik gjør vi det

- Utnytter utbyggingstakten for å få opp mer variert boligsammensetning og planlegger for bomiljø med møteplasser, infrastruktur og universell utforming.
- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger.
- Utreder boligsosiale tilleggsgevinster som kan oppnås i forbindelse med den generelle byutviklingen (*se eksempel nedenfor*).
- Vurderer om det kan være hensiktsmessig med endringer i eierstyringen av Isegran eiendom kan gi større boligsosial effekt.
- Øker attraktiviteten i boligområder utenfor sentrum ved å satse på kollektivtransport, redusere overløpstrafikk og planlegge for at innbyggerne kan sykle eller gå til det de trenger.
- Styrker nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder.
- Integrerer boligtilbud til vanskeligstilte grupper i hele byen.

Eksempel: Hvordan kan åpningen av Veumbekken gi boligsosiale tilleggsgevinster?

Kommunen har begrenset med tomteareal i sentrum. Når Veumbekken skal åpnes opp for å sikre god overvannshåndtering må kommunen erverve en del tomteareal. Store deler av dette tomtearealet vil inngå i friarealet som skapes rundt bekkeleiet, men noe av tomtearealet kan også fristilles til andre formål når anleggsarbeidene er ferdige. Dette gir oss muligheter til utvikling i sentrum som vi sjelden har. Derfor inneholder denne planen et oppdrag om å utrede nærmere hvordan dette tomtearealet også kan benyttes til å oppnå en boligsosial merverdi. En utredning kan se på muligheter for å integrere boliger til personer som ellers ikke ville hatt råd til å bosette seg, eller fortsette å bo, i denne delen av byen. Det kan for eksempel være i form av leie-til-eie prosjekter eller universelt utformede utleieboliger for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet i dag.

Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn



For å fremme deltakelse er det viktig å skape arenaer hvor innbyggerne kan bidra aktivt i lokalsamfunnet der de bor. Dette kan inkludere alt fra kulturtiltak, frivillige aktiviteter og prosjekter som styrker fellesskapet til tiltak som bidrar til å skape flere lokale arbeidsmuligheter.

En god dialog med innbyggerne og andre aktører i nabolagene er avgjørende for å øke kommunens omdømme som eiendomsforvalter. Gjennom regelmessige møter og samarbeidsprosjekter i bomiljøene

vil vi sikre at innbyggernes stemmer blir hørt og at deres behov og ønsker blir tatt hensyn til. Dette bidrar til å bygge tillit og skape et positivt omdømme for kommunen.

Gjennom tiltak som felles dugnader kan vi skape en større følelse av eierskap og ansvar blant innbyggerne. Dette forbedrer ikke bare de fysiske omgivelsene, men styrker også det sosiale samholdet i nabolaget. I tillegg vil vi utforske muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder.

Å sette barna først er en grunnleggende prioritet. Dette innebærer å sikre trygge og gode oppvekstvilkår for barn og unge, inkludert tilgang til grønne områder, trygge lekeplasser og fritidsaktiviteter. Ved å fokusere på barnas beste i alle beslutninger, kan vi legge grunnlaget for en sunn og trygg oppvekst.

For husstander med ustabile boforhold er det viktig å prioritere tiltak som øker bostabiliteten og reduserer flyttetakten. Dette kan inkludere økonomisk støtte, rådgivning og andre former for bistand som hjelper familier med å opprettholde stabile boforhold. Stabile boforhold gir trygghet og forutsigbarhet, noe som er spesielt viktig for barn og unge.

Å styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer er også sentralt. Dette kan innebære å teste ut innovative løsninger og samarbeide med ulike aktører, både offentlige og private, for å finne de beste måtene å støtte innbyggerne på. Ved å være åpne for nye tilnærminger kan vi kontinuerlig forbedre tjenestene og tilbudene vi gir.

Risikovurdering ved bosetting av vanskeligstilte med særlige utfordringer knyttet til rus og psykisk uhelse er en kompleks og viktig oppgave som krever nøye planlegging og samarbeid mellom ulike aktører. Målet er å sikre at både de vanskeligstilte og deres naboer opplever trygghet og stabilitet i bomiljøet.

Videre kan det være hensiktsmessig å implementere tiltak som øker trygghet i området, for eksempel bedre belysning, tilstedeværelse av miljøvaktmestere, muligheter for konflikthåndtering eller gode rutiner for å tilkalle hjelp. Dette kan bidra til å skape trygghet og redusere risikoen for uønskede hendelser.

Slik gjør vi det

- Fremmer deltakelse og vektlegger innbyggernes egne ressurser og erfaringer.
- Øker kommunens omdømme som eiendomsforvalter gjennom god dialog med innbyggere og andre aktører i nabolag der kommunale boliger og institusjoner er plassert.
- Involvere innbyggerne i vedlikehold av kommunal eiendom og uteområder gjennom tiltak og etablering av lokale arbeidsplasser (*se eksempel nedenfor).*
- Setter barna først.
- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Styrke innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Vurderer samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting etter behov.

Eksempel: Nyttig arbeid og økt trivsel i levekårsutsatte områder

Gjennom områdesatsingen har vi etablert en metodikk og en rekke aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen/sentrum og Sellebakk. Aktivitetene er utviklet i samarbeid med innbyggerne. Vi

har også erfaringer med miljøvaktmesterordninger i Boligbygg og på Grønlien. Vi ønsker nå å sette disse erfaringene sammen og bygge videre på dette. Kan vi skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med:

(i) vedlikehold av kommunale boliger, bygninger og uteområder i levkårsutsatte områder og

(ii) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Innsatsen kan bidra til å aktivisere personer som trenger arbeidstrening, ungdom som ønsker praktiske opplæringsløp eller eldre som ønsker å gjøre noe praktisk der de bor. Kanskje kan vi samtidig oppnå å redusere noe av utgiftene til tomgangsleie i kommunale boliger og bedre kommunens omdømme som eiendomsforvalter. I tillegg kan innsatsen bidra til økt bevissthet på bærekraft og gjenbruk.

Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk



For å sikre en bærekraftig og effektiv forvaltning av kommunale boliger, er det avgjørende å gjennomføre tilstandsvurderinger av alle kommunale boliger. Dette gir et klart bilde av vedlikeholdsbehovene og gjør det mulig å utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold. En slik plan bidrar til å redusere utgifter til tomgangseie ved å sikre at boligene holdes i god stand og er attraktive for leietakere.

Kommunen besitter mye kunnskap om boligbehov for ulike målgrupper, men så langt har denne kunnskapen ikke vært sammenstilt ett sted. For å få en enda mer helhetlig oversikt over behov, og mulighet for å sette opp langsiktige prognoser utformes en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester. Denne planen skal kartlegge behovene i kommunen og sikre at det finnes et tilstrekkelig og variert tilbud av boliger som dekker ulike

behov på tvers av tjenesteområdene. Ved å ha en helhetlig kunnskapsbase kan kommunen bedre planlegge og tilpasse boligtilbudet til befolkningens behov.

Videre er det viktig å utvikle en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen. Dette innebærer å identifisere hvilke boliger som skal beholdes, oppgraderes eller selges, og hvordan nye boliger skal anskaffes. En slik strategi sikrer at boligtilbudet er tilpasset de faktiske behovene i kommunen og at ressursene brukes effektivt.

I saksbehandling av boligtildeling er det avgjørende å vektlegge barnets beste. Dette betyr at barnas behov og rettigheter alltid skal være i fokus, og at beslutninger tas med tanke på å sikre trygge og gode oppvekstsvilkår.

Kvalitetssikring av tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå er også en nøkkelprioritet. Dette bidrar til økt brukertilfredshet og bedre tjenester.

Et tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører er nødvendig for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet. Gjennom samarbeid kan kommunen dra nytte av eksterne ressurser og kompetanse, og sikre en helhetlig tilnærming til boligsosiale utfordringer.

En utredning av muligheter for å innføre kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten, kan øke variasjonen i kommunens tilbud til sårbare barn og unge.

Slik gjør vi det:

- Tilstandsvurderer alle kommunale boliger og utarbeide en langsiktig plan for vedlikehold og reduksjon av utgifter til tomgangsleie.
- Utformer en samlet boligbehovsplan for kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns tjenester.
- Utvikler en strategi for framskaffelse og salg av kommunale boliger som er behovsdrevet og basert på boligbehovsplanen.
- Vektlegger barnets beste ved alle vurderinger av boforhold og boligtildeling.
- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og systemnivå.
- Er en pådriver for tett samarbeid med fylkeskommunen, andre kommuner, KS og statlige aktører for å øke kommunens økonomiske handlingsrom i det boligsosiale arbeidet.
- Utreder innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid



For å sikre at innbyggerne kan bo i eget hjem så lenge som mulig, legger vi stor vekt på tidlig innsats på tvers av tjenestene. Ved å samarbeide på tvers av ulike sektorer og tjenester identifiserer vi behov tidlig og setter inn tiltak som fremmer mestring og selvstendighet. Dette gjør at innbyggerne kan opprettholde god livskvalitet og bo hjemme lengst mulig.

Vi utvikler et helhetlig og differensiert botilbud som inkluderer ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg. Dette sikrer at vi kan tilby boliger som dekker ulike behov og livssituasjoner. Samtidig etablerer vi klare rutiner for tildeling av disse boligene.

Lærings- og mestringstiltak er viktige for å gjøre innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet. Gjennom tiltak som boligskole, kan vi gi innbyggerne nødvendig kunnskap og ferdigheter for å mestre boforholdene sine. Dette inkluderer opplæring i økonomistyring, vedlikehold av boligen og andre praktiske ferdigheter.

For innbyggere med funksjonsnedsettelser planlegger vi boligtilbud fra 15 års alder, med fokus på likeverdige og varige løsninger. Vi benytter modeller som eie-først og leie-til-eie for å gi disse innbyggerne mulighet til å eie sin egen bolig. Dette bidrar til økt selvstendighet og trygghet.

Aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen er også sentralt for å støtte innbyggerne i å bo hjemme. Ved å tilrettelegge boligen etter den enkeltes behov, kan vi skape et trygt og funksjonelt hjemmemiljø. Vi ser behovet for å etablere en arena eller treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi. Dette kan gi innbyggerne mulighet til å prøve ut ulike løsninger i trygge omgivelser før de iverksettes i deres egne hjem.

For personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse, gir vi tett og langsiktig oppfølging. Dette inkluderer både praktisk støtte og rådgivning, slik at de kan opprettholde stabile boforhold og unngå utkastelser og perioder med bostedsløshet.

Slik gjør vi det

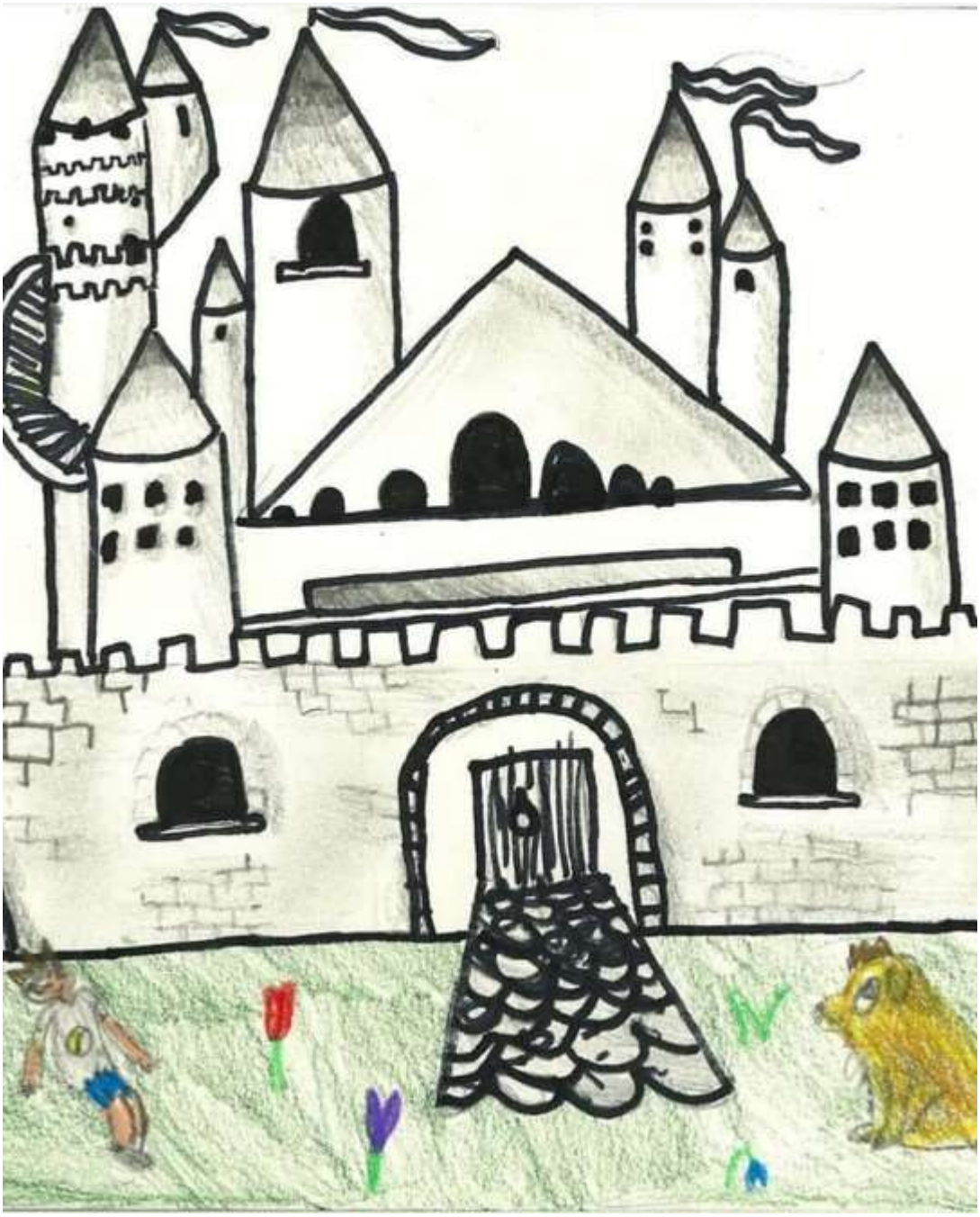
- Gir innbyggerne mulighet til å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom tidlig innsats på tvers av tjenestene og vektlegging av mestring og selvstendighet.
- Utvikler et helhetlig og differensiert botilbud med tilhørende rutiner for tildeling av hhv. ordinære kommunale boliger, trygghetsboliger og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg.
- Etablerer lærings- og mestringstiltak som gjør innbyggerne mest mulig selvstendige på boligmarkedet *(se eksempel nedenfor).*
- Planlegger boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder og vektlegger likeverdige og varige løsninger. Vi benytter eie-først og leie-til-eie modeller når det er ønskelig.
- Gir innbyggerne mulighet for å bo i eget hjem så lenge som mulig gjennom aktiv bruk av velferdsteknologi og tilrettelegging i boligen.
- Etablerer en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.
- Forebygger bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus samt psykisk og fysisk helse og gir tett og langsiktig oppfølging.

Eksempel: Boligskolen Bo-i-Fred

Informasjon og kunnskap er en viktig forutsetning for å kunne mestre hverdagen på alle livets arenaer. Det gjelder også når vi skal etablere oss og skape oss et nytt hjem eller få oversikt over eget nærmiljø. Tilgang til informasjon er ofte ikke tilstrekkelig. Mennesker trenger i tillegg muligheter for å lære sammen med andre eller få råd og veiledning for å kunne ta den nye kunnskapen i bruk. Derfor ønsker vi å utvikle Boligskolen i Fredrikstad (Bo-i- Fred). Vi vil bygge ny kunnskap på de erfaringene og ressursene som innbyggerne allerede besitter. Med en boligskole kan vi eksempelvis bidra til å øke forståelsen for mekanismer i boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig samt integrering i lokalsamfunnet og i kultur- og fritidsaktiviteter. Bo-i-Fred kan bestå av flere moduler og tilbys til flyktninger som er deltagere på introduksjonsprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og alle andre interessert.

Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen

For å kunne løse de store



samfunnsutfordringene knyttet til bærekraft, boligbehov og klima må kommunen både ha kunnskap og kraft til å kunne fornye seg. Det innebærer at vi må involvere alle gode krefter og samarbeide på nye måter. For å lykkes er det viktig å investere i opplæring og kompetansebygging blant ansatte i kommunen, innbyggerne og samarbeidspartnerne.

For å fremme en helhetlig og innovativ tilnærming til bolig- og byutvikling, er det viktig å øke mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet. Ved å bringe sammen ulike aktører kan vi bidra til mer bærekraftige og effektive løsninger. Samskaping gir rom for å utvikle nye ideer og tilnærminger som kan møte innbyggernes ønsker og behov på en bedre måte.

Etableringen av en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen gir en plattform for regelmessig dialog og samarbeid. Dette bidrar til å bygge tillit og styrke samarbeidet mellom offentlig og privat sektor, noe som er avgjørende for å realisere ambisiøse bolig- og byutviklingsprosjekter.

I samarbeid med bransjen utvikler og tilbyr vi flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene. Dette inkluderer modeller som del-eie og leie-til-eie, som gjør det mulig for flere å komme inn på boligmarkedet. Ved å tilpasse boligkjøpsmodeller til ulike behov og økonomiske situasjoner, kan vi sikre at flere har mulighet til å eie sin egen bolig og oppnå større økonomisk trygghet.

På sikt kan dette samarbeidet stimulere til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft, alternative boformer, prosjekter som utforsker nye byggematerialer og energiløsninger mv. For å fremme slike innovasjoner må kommunen vurdere å åpne opp for forenklede godkjenningsprosesser. Dette gjør det lettere å teste ut nye ideer og løsninger, og bidrar til å akselerere utviklingen av bærekraftige og fremtidsrettede boligtilbud.

Slik gjør vi det

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig- og byutviklingen.
- Etablerer en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.
- Utvikle og tilbyr flere boligkjøpsmodeller for mellomgruppene i samarbeid med bransjen.
- Stimulerer til eksperimentelle prosjekter med fokus på bærekraft og alternative boformer og åpner opp for forenklede godkjenningsprosesser i disse prosjektene.

Mål

FN bærekraftsmål	Hovedmål	Delmål
17 - Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling	En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap	
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.
03 - Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder 05 - Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet 08 - Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle		Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.
16 - Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer		Alle bor trygt, i egnet bolig.

Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.

Slik gjør vi det:

- Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.
- Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.
- Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
- Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
- Styrker arbeidsinkludering gjennom samarbeidet mellom NAV, arbeidsgivere og helsetjenesten.
- Bidrar til økt samhandling mellom lokalt næringsliv og skole på alle nivåer (ungdomsskole, videregående opplæring, høgskole og fagskole).
- Tilrettelegger for etter- og videreutdanning, gjennom dialog og samhandling mellom utdanningsinstitusjonene.
- Prioriterer arbeidsplassutvikling og økt sysselsetting, og er en næringsvennlig kommune.

Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.

Slik gjør vi det:

- Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
- Styrker befolkningens forutsetninger for å ta vare på egen helse (helsekompetanse), og gir innbyggerne mulighet til å ta eierskap over eget liv.
- Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
- Legger universell utforming til grunn for kommunens fysiske omgivelser, tjenester og tilbud.

Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.

Slik gjør vi det:

- Styrker hensynet til sosial bærekraft i arealplanleggingen.
- Fremmer og legger til rette for fysisk aktivitet, hverdagsaktivitet og gode naturopplevelser.
- Etablerer, vedlikeholder og tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og -anlegg, for alle.
- Etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.
- Sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Sikrer at utearealene i skoler og barnehager fremmer helse og trivsel.
- Tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Styrker kulturarenaenes rolle som møteplasser.
- Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.

Alle bor trygt, i egnet bolig.

1. Forebygge og redusere bostedsløshet
2. De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet
3. Utvikle differensierte botilbud
4. Redusere levekårsforskjeller mellom geografiske områder, utvikle levende lokalsamfunn og gode møteplasser

Strategier

Navn på strategien	Delmål	Hovedmål
Forebygge og redusere bostedsløshet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Utvikle differensierte botilbud.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Alle bor godt i rause og aktive lokalsamfunn
Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Prioriterer tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse
Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.		En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som sammen stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap
Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Alle opplever trygghet, mestrer hverdagen og har flere aktive leveår med god helse og trivse

Oppdrag

Navn	Delmål	Strategi
Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.	Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer.	Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.
Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	
Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.	Legge til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.	

Navn	Delmål	Strategi
Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Forebygge og redusere bostedsløshet.
Styrke den statlige bostøtteordningen.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.		
Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.	Alle bor trygt, i egnet bolig.	Utvikle differensierte botilbud.
Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.		Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.
Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.	Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status.	Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.
Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold.
Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Alle i Fredrikstad skal kunne delta i, skape og oppleve kunst og kultur som inkluderer, engasjerer og gir meningsfulle liv.	
Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.	Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon.	Samordner kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet.

Botrygghet for barnefamilier i kommunale bolig.

Benytte leiekontrakter med inntil sju års varighet for varig vanskeligstilte barnefamilier med barn under 14. Vurderingen skal bygge på at overgang til eie ikke er et alternativ og at bostabilitet vurderes som det beste for barna og for foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekt.

Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Utrede muligheter for å etabler en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.

Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.

Etablere en arena for samhandling med bolig- og byggebransjen (innovasjonssenter for bolig- og byutvikling).

Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.

Etablere et bindeledd mellom beboerne i kommunale boliger og kommunen. Rådet kan utgjøre en dialogpartner for kommunen og bestå av både beboere og representanter for relevante brukerorganisasjoner.

Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.

Ved planlegging av nye boliger for personer med samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer og ved bosetting av personer i denne gruppa skal det rutinemessig gjennomføres risikovurderinger og vurderinger av samfunnssikkerhet.

Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.

Drøfte muligheter for etablering av boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbyggingssaker.

Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.

Innføre årlig brukerundersøkelse blant beboere i kommunale boliger og mottagere av andre boligsosiale tjenester.

Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.

Planlegge boligform for alle personer med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder, og dokumentere den enkeltes medvirkning i prosessen og i valg av bosted.

Langsiktig planlegging skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å eie egen bolig og bidra til størst mulig grad av selvstendighet.

Bygger på erfaringene gjort i oppfølgingen av levemittliv, plan for livslange tjenester)

Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.

Modeller for leie til eie og eie først skal tas varig og systematisk i bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Kriteriene skal bygge videre på mål og erfaringer gjort i oppfølgingen av strategien #LeveMittLiv vedtatt av bystyret 21.10.21

Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier

Modeller for leie til eie og eie først skal tas systematisk i bruk for varig vanskeligstilte barnefamilier. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall.

Utviklingen av kriterier skal være kunnskapsbasert. Erfaringer fra prosjektet «bolig og bostabilitet» finanisiert gjennom områdesatsingen samt erfaringer fra andre kommuners leie-til eie modeller skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Eksempelvis har andre kommuner etablert øremerkede tilskuddsordninger til formålet og benytter økonomisk sosialhjelp i vurderingen av familiens betjeningsevne.

Oppgave tilhørende oppdrag ovenfor: Fremme en sak til budsjett 2026 om avsetning av tilskuddsmidler som kan anvendes i kombinasjon med startlån og økonomisk sosialhjelp for å fremme overgang fra leie til eie for varig vanskeligstilte barnefamilier.

Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.

Synliggjøre og utnytte muligheter for å redusere tomgangsleie i kommunale boliger gjennom deltagelse i prosjektet «Nyttig arbeid- bærekraftig bomiljø».

Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Tidlig og samordnet innsats for å forebygge bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.

Utvikle et differensiert botilbud for målgruppa der både midlertidige og varige tilpassede botilbud inngår samt tilbud om lavterskel og oppsøkende helsetjenester.

Styrke den statlige bostøtteordningen.

Dokumentere kommunens samlede utgifter til bokostnader for økonomisk vanskeligstilte og sammenhenger mellom disse utgiftene og for lav treffsikkerhet i den statlige bostøtteordningen. Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å styrke den statlige bostøtten.

Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.

Etablere en boligskole for å gi råd og veiledning om boligmarkedet og det å bo og leve i Fredrikstad. Vektlegge innbyggernes egne ressurser og erfaringer og bidra til mestring. Øke forståelsen for boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, integrering i lokalsamfunnet samt praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig.

Skolen kan tilbys til flykninger på introprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre interesserte.

Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.

Utvikle Fredrikstad-modeller for del-eie og boligetablering for barnefamilier i mellomgruppene.

Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.

Gjennomføre tilstandsvurderinger av samtlige boliger kommunen eier så raskt som mulig og senest innen 31.12.25.

Utarbeide en vedlikeholdsplan og en plan for avhending av kommunale boliger som er uegnet for målgruppene.

Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.

Det innføres en praksis med en samlet «plan for helse og omsorgsbygg og boligbehov for vanskeligstilte grupper». Planen bygger videre på dagens arbeid med plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov som allerede gjøres. Når alle boligbehovene samles i en plan vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt. En helhetlig boligbehovsplan plan vil omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg, kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6 og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger.

En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.

Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.

I utredningen skal det tas utgangspunkt i om tomteareal som likevel må erverves for å sikre god overvannshåndtering også kan benyttes for å oppnå boligsosiale gevinster, eksempelvis utvikle leie-til-eie prosjekter, del-eie modeller eller universelt utformede utleieboliger.

Det nedsettes en tverrfaglig arbeidsgruppe og en konkret framdriftsplan innen 1.6.25

Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.

Utrede muligheter for å innføre kommunale botiltak som del av barneverntjenestens virkemidler ihht anbefalingene gitt i NOU 2023:24. Som del av utredningen kan det kartlegges behov, økonomiske konsekvenser og foretas avgrensninger ift tiltak i institusjon, i fosterhjem og i egen bolig som del av ettervernet. På denne bakgrunn kan det også fastsettes krav til kvalitet. Utredningen kan også omfatte muligheter for sambruk og kartlegge om kommunen besitter eiendom som kan være egnet for formålet.

Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger vs. kjøp av tjenester.

Utrede økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av å etablere kommunale akuttboliger vs kjøp i markedet.

Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.

Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger; med sikte på at kommuner med stor sekundærtilflytting av flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne bør kompenseres bedre.

Dokumentere de reelle merutgiftene til bolig og andre helse- og sosiale tiltak i forbindelse med sekundærtilflytting og etablere samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen m.fl.

Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling og reduserte utgifter til tomgangseie.

Identifisere muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med

a) vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og uteområder i levkårsutsatte områder

b) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer

Bygge videre på erfaringer med tjenesteutvikling og etablerte aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen og Sellebakk (program for områdesatsing) samt miljøvaktmesterordningene i Boligbygg og på Grønlien.

Jobbe kunnskapsbasert og innhente andres erfaringer for eksempel «Nyttig arbeid» og «Nyttig butikk» i regi av Oslo kommune.

Kilder og fotokreditering

Astrup, K & Pedersen, A.W. (2024, 7. oktober). Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier. *Dagens Næringsliv*. Boligpolitikken svikter sårbare barnefamilier | DN

Boligsosialloven. (2023). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*. (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet [boligsosialloven] - Lovdata

Departementene. (2024). Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud. Vårt felles ansvar - ny retning for barnevernets insittusjonstilbud

Eika, A.,Tønnessen, M.,Astrup, K. & Nordahl, B. (2022). *Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035* (NIBR- Rapport 2022:10). By- og Regionforskningsinstituttet/ OsloMet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3045754

FN. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter*. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 8. FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (norsk oversettelse) - Lovdata

FN. (1966). *Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØKS). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) - Vedlegg 4. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (nors... - Lovdata

FN. (2006). *Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. FN-konvensjonen om rettar til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD) - regjeringen.no

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id298

Meld. St. 13 (2023-2024) *Bustadmeldinga - ein heilskapeleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/

NOU 2023: 24. (2024). *Med barnet hele vegen – Barneverninstitusjoner som har barnas tillit.* Barne- og familiedepartementet

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata.Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata

Prop. 132 L (2021-2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale området* (Boligsosialloven). Prop. 132 L (2021–2022) - regjeringen.no

Østre Viken kommunerevisjon, ØVKR. (2023). *Forvaltningsrevisjon. Boligforvaltning - kommunale utleieboliger.* Rapport 28.08.2023

Fotokreditering:

Kapittel 1, Innledning og planavgrensing: Bilde av gatekunst fra Holmen. Kreditering: Fredrikstad kommune.

Kapittel 2, Rammebetingelser og utfordringsbilde: Bilde av kraner. Kreditering: Fotograf Svein Hansen.

Kapittel 3, Det sosiale boligarbeidet i Fredrikstad. Bilde av mennesker under Glommafestivalen. Kreditering: Henrik Jensen Finskud.

Kapittel 4, Innsatsområder, mål, strategier og oppdrag. Bilde av Fredrikstadbrua.
Kreditering: Fredrikstad kommune.

FREDRIKSTAD
KOMMUNE

Planprogram for

Boligplan 2023–2030

Vedtatt av Bystyret 24.03.2022

Innhold

Innledning....3
Bakgrunn og formål....3
Planprogram....3
Føringer for planarbeidet....4
Planprosessen med frister og deltakere....4
Status....5
Tidligere planer....5
Utviklingen i boligmarkedet....7
Hovedtema i planen....7
Planens hovedformål....7
Organisering og forankring....7
Boligproduksjonens størrelse og lokalisering....8
Alternative boformer....8
Boligmarkedene....8
Bistå vanskeligstilte på boligmarkedet....8
Geografisk fordeling av levekår og integrering....9
Medvirkning....10
Behov for utredning....10

Innledning

Bakgrunn og formål

Boligplanen er forankret i planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024, vedtatt i bystyret den 17.06.2021 der det står:
«Plan for framtidig målrettet boligpolitikk og tiltak som skal tilrettelegge for godt boligsosialt arbeid og god utnyttelse av virkemidler og ressurser. Tre fokusområder: Bolig, tjenester og boligsosial politikk. Knyttet til mål og tiltak i nasjonal strategi 2021–2044, og til overordnet planverk: Sosial- økonomisk- og miljømessig bærekraft og tilhørende innsatsområder. Erstatter tidligere boligsosial plan og kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan.»

Den nye planen skal være en temaplan og gjelde for perioden 2023–2030, med rullering etter fire år.

Regjeringen la 2. desember 2020 fram strategien *Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024).*
https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf

I strategien er det definert fire mål som skal forsterke den boligsosiale innsatsen i årene som kommer. Det legges fram flere tiltak for hvert mål. Et av tiltakene er en ny lov, som klargjør kommunenes ansvar på det boligsosiale området.

Boligsituasjonen er sterkt knyttet til befolkningsutviklingen i en kommune, og forholdet mellom tilbud og etterspørsel av boliger er en av de viktigste faktorene som påvirker boligprisene og dermed muligheten til å skaffe seg egen bolig. Boligplan 2023–2030 skal legge til rette for et tilstrekkelig variert boligtilbud innen rammen av et boutgiftsnivå som de boligsøkende kan makte. Den skal legge til rette for en boligpolitikk som er kunnskapsbasert, tverrfaglig, systematisk og basert på medvirkning. Formålet med planen er, gjennom målrettet boligpolitikk og målrettede tiltak, å legge til rette for godt boligsosialt arbeid og god utnyttelse av virkemidler og ressurser.

Planprogram

I henhold til plan- og bygningsloven skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet for alle regionale planer, kommuneplaner og kommunedelplaner. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og hvordan det skal legges til rette for medvirkning. En kommunedelplan er en betegnelse på en plan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (sektorer).

Boligplan 2023–2030 skal være en temaplan. Temaplaner kan og bør innebære medvirkning fra berørte aktører, for å sikre en god og forankret plan. De må imidlertid ikke (men kan) følge plan- og bygningslovens bestemmelser om blant annet medvirkning og høringstid. I denne temaplanen forventes det stor interesse fra berørte aktører og interessenter, og det er derfor utarbeidet et planprogram, for å sikre at vi får inkludert vesentlige temaer og problemstillinger helt fra starten av arbeidet med planen.

Føringer for planarbeidet

Planen er forankret i *Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024*. Kommuneplanens samfunnsdel, *Fredrikstad mot 2030*, legger strategiene for å bygge framtidens Fredrikstad, også på dette feltet; «*Alle skal ha et trygt sted å bo, i egnet bolig. Det skal skapes og opprettholdes trygge og gode lokalsamfunn, med en variert sammensetting av boliger».*

Kommuneplanens samfunnsdel, «Fredrikstad mot 2030», slår videre fast følgende: «*I 2030 vil vi nærme oss 94 000 innbyggere og for å vokse på riktig måte må vi ha mål og strategier som sikrer sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. For oss handler denne modellen om hvordan det skal være å leve, å skape, og å møte framtiden i Fredrikstad.*»

I Fredrikstad kommunes siste befolkningsprognose er forventet befolkningsvekst korrigert noe ned. Antatt befolkningsvekst gir et boligbehov på ca. 5500 boliger for perioden fram til 2035.

Planen skal beskrive kommunens boligpolitiske strategier og tiltak i planperioden for hele boligmarkedet i kommunen, samt framtidige boligtilbud til alle innbyggerne. Boliger og tjenester i bolig for de grupper av befolkningen som har vansker med å skaffe seg, eller beholde, en tilfredsstillende bolig på egenhånd, har et spesielt fokus.

Videre skal planen omhandle kompetanseutvikling på det boligsosiale området og foreslå tiltak og handling for å få opparbeidet best mulig kompetanse, bruk av denne og riktig kompetanse til rett person på rett nivå til rett tid.

Kommuneplanens samfunnsdel og plan- og bygningsloven gir de viktigste formelle rammene for boligplanen. Andre sentrale dokumenter i arbeidet med boligplanen er stortingsmeldinger, NOUer og kunnskapsoppsummeringer på boligfeltet, og kommunal- og moderniseringsdepartementets nasjonale strategi for den sosiale boligpolitikken «Alle trenger et trygt hjem». Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 legges til grunn for arbeidet.

Planarbeidet vil også hensynta og bidra til å følge opp andre relevante planer og politiske vedtak i Fredrikstad kommune, som rullering av arealplanen, Kommunedelplan folkehelse og levekår 2023–2030 og Strategi for Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre i Fredrikstad.

Planprosessen med frister og deltakere

Boligplanen skal være tverrfaglig og tverrsektoriell. Politiske utvalg og råd vil bli involvert i planarbeidet. Prosessen med planen skal skape bevissthet og kunnskap om boligutvikling, boligpolitikk og boligsosialt arbeid, og invitere til tverrfaglig og tverrsektorielt arbeid i kommunen.

Planarbeidet ledes av Seksjon for kultur, miljø og byutvikling i tett samarbeid med Seksjon for helse og velferd. Kommunedirektørens ledergruppe er styringsgruppe for arbeidet.

Planarbeidet organiseres som et prosjekt, med deltakelse fra alle seksjoner i kommuneorganisasjonen i en *plangruppe*. Gruppen igangsetter nødvendige arbeidsgrupper, utreder, innstiller og rapporterer jevnlig til styringsgruppen. Plangruppen utarbeider og framlegger forslag til temaplan, basert på den utgåtte kommunedelplanen for bolig og den

utløpte boligsosiale planen. Planen vil, når den er vedtatt, gjelde for perioden 2023–2030, med rullering etter fire år.

Framdriftsplan for planarbeidet:

Planutvalget	14.10.2021
Rådgivende mangfolds- og inkluderingsutvalg	18.10.2021
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	18.10.2021
Eldrerådet	19.10.2021
Fredrikstad ungdomsråd	19.10.2021
Helse- og velferdsutvalget	20.10.2021
Oppvekstutvalget	20.10.2021
Kultur- og miljøutvalget	26.10.2021
Teknisk utvalg	27.10.2021
Formannskapet	04.11.2021
Bystyret	11.11.2021
Planprogrammet sendes på høring	22.11.2021
Høringsfrist	13.01.2022
Behandling av planprogram i formannskapet	17.03.2022
Behandling av planprogram i bystyret	24.03.2022
Utarbeidelse av planforslag	mars–oktober 2022
Politisk behandling av planforslag	fra november 2022
Endelig planvedtak i bystyret	februar 2023

Status

Tidligere planer

Evaluering Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan

Gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven (PBL), og etablerte rutiner i arbeidet med arealplanen, har forhold knyttet til arealdelen i den boligpolitiske planen i hovedsak blitt fulgt opp. Det er likevel avdekket en svakhet i oppfølgingen av foreslåtte tiltak, hvor det kan synes som det ikke er et system for å følge opp disse i kommunens styringssystemer, og at det har manglet en plassering av ansvar for oppfølging.

Planen beskriver følgende tre eksempler knyttet til overnevnte problemstillinger. Evalueringen er merket med bokstavinnrykk:

1. Retningslinje lagt inn i kommunedelplan for bolig: *«I boområder på mer enn 10 boliger kan kommunen ved oppstart regulering benytte utpekingsretten jf. pbl. §17-3 for å sikre at 5-10 prosent av boenhetene er tilpasset variert boligbygging ift standard og behov for spesielle beboere/brukergrupper. Antallet fastsettes i reguleringsbestemmelsene».*

    a. Et generelt behov meldes inn til den interne høringsgruppen ved oppstart av nytt planarbeid, men følges ikke opp i videre dialog med forslagsstiller og er dermed ikke prøvd ut i praksis. Retningslinjen er ikke implementert som bestemmelse til arealdelen.

2. Retningslinje lagt inn i kommunedelplan for bolig: *«Innholdet i utbyggingsavtaler (pbl §11-9 pkt 2 og § 17-2). I samsvar med planen skal utbyggingsavtalen fastsette endelig boligandel for boligsosialt formål, herunder boligantall, boligenes minste/største størrelse og bruk av utpekingsrett.*
   - *Det må i det videre gjøres en vurdering av om gjeldende forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler bør revideres for å være oppdatert i forhold til de forhold kommunen nå ønsker å forhandle fram.»*

   b. Dette har foreløpig ikke vært gjort i praksis. Det er behov for rutiner for gjennomføring.

3. Variert boligbygging
   I planen står det beskrevet: «Det viktigste virkemiddelet for kommunen er å påse at det skjer en variert boligbygging som også inkluderer billigere boalternativ. Mindre enheter med rimelig standard. Dette kan skje i sammenheng med regulering av områder og i form av utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommunen».

   c. Denne muligheten kan benyttes bedre – her må vi sjekke opp mot lovverk og om spekteret av muligheter er brukt.

Evaluering Boligsosial handlingsplan 2014–2017

Mange av tiltakene i planen er gjennomført, eller videreført i daglig drift. Alle de planlagte boligprosjektene er gjennomført eller påbegynt. Det er anskaffet nye boliger, både ved nybygging og kjøp av boliger. Mange nye tildelingsavtaler er inngått og antall kommunalt eide boliger har økt. Det er foretatt omorganiseringer både i Seksjon for teknisk drift og Seksjon for helse og velferd, med mål om å kunne tilby mer likeverdige og tilpassede tjenester.

Bruken av de økonomiske virkemidlene har blitt mer målrettet og bruken av dem har økt, spesielt startlån. Mål og tiltak knyttet til det boligsosiale arbeidet er tatt med i overordnede planer, men i liten grad fulgt opp. Strategien om at plan- og gjennomføringsprosessen/utbygging av kommunale boliger må effektiviseres, har kommunen ikke lykkes med.

Til tross for at mye er gjennomført, gjenstår det mange utfordringer:

- fortsatt mangel på differensiert botilbud til de mest vanskeligstilte/syke
- endring i brukergruppene
- nok, men «feil», kommunale boliger, som gir ledighet i «vanlige boliger»
- behov for nytenking rundt bruk av boligene
- for mange private kjøp av tjenester i bolig
- mangel på langtidsoversikter og planer
- mangel på evaluering av boliger og områder – levekårsutfordringer
- mangel på tomter til nye prosjekter
- manglende overordnet samarbeid med private (utbyggingsavtaler)
- lange beslutningsprosesser
- fortsatt fragmentert organisering, med gråsoner og skyving av oppgaver
- uklar ansvars- og beslutningspraksis
- lite samsvar i prioriteringer mellom kommunens seksjoner
- mangel på økonomiske ressurser.

Utviklingen i boligmarkedet

Det er i dag for svak kobling mellom kommunens utfordringsbilde, satsingsområder, og det organisasjonen måles på (styringssystemet). Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om konkrete tiltak for å møte de prioriterte utfordringene må forsterkes.

Hovedtema i planen

I 2020 lanserte regjeringen en ny strategi for den sosiale boligpolitikken. Denne strategien tar utgangspunkt i at det i Norge først og fremst er den enkeltes ansvar å skaffe seg et sted å bo. Boligpolitikk handler derfor i stor grad om å stimulere til velfungerende boligmarkeder, gjennom effektive plan- og byggeprosesser.

Enkelte samfunnsutfordringer løses imidlertid ikke av markedet alene, men krever offentlig tilrettelegging. Den største utfordringen i boligpolitikken er at en del husholdninger ikke selv klarer å skaffe og beholde en egnet bolig. Det er alvorlig for den enkelte, for samfunnet, og for framtidige generasjoner.

I strategien framkommer det tydelig at boligen dekker et av våre mest grunnleggende behov, og at bolig derfor må regnes som den fjerde velferdspilaren, ved siden av helse, utdanning og arbeid. Boligen bidrar til tilhørighet, den gir fysisk trygghet, den skaper identitet, og den er en viktig sosial arena. Og omvendt – det å bo dårlig eller være bostedsløs, påvirker livskvaliteten negativt. Det blir vanskeligere å ta imot og nyttiggjøre seg velferdstjenester, gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet. En utrygg bosituasjon vil også vanskeliggjøre integrering, og veien til kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker kan bli kortere.

Planens hovedformål

Boligplanen vil bygge på dette utgangspunktet. I planen skal «den ordinære boligpolitikken» og den «sosiale boligpolitikken» sees i nær sammenheng. Planen skal beskrive de muligheter og utfordringer som utviklingen på boligmarkedet gir for samfunn og innbyggere. Planen skal adressere tiltak som bidrar til at flest mulig av kommunens innbyggere på egenhånd kan skaffe seg en god bolig, identifisere tiltak som forebygger at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og tiltak som sikrer god og effektiv hjelp fra kommunen til de som ikke selv klarer å skaffe eller beholde bolig på egen hånd.

Planen skal drøfte og formulerer mål og tiltak innenfor temaene under.

Organisering og forankring

Det er mange deler av kommunen som er ansvarlige innenfor boligfeltet, særlig i de tre seksjonene kultur, miljø og byutvikling, helse og velferd, og teknisk drift. Parallelt med planarbeidet bør det gjøres en vurdering av om kommuneadministrasjonen er hensiktsmessig organisert på boligområdet, og om det jobbes godt nok tverrfaglig for å nå de målene kommunen setter seg på boligfeltet.

I dag foregår det meste av kommunikasjonen med boligutviklere og utbygger innenfor rammen av plan- og bygningsloven. For å skape en mer bærekraftig boligutvikling, har

kommunen behov for å mobilere og samarbeide bredt med aktuelle aktører. Vi vil i planprosessen vurdere hvordan kommunen kan styrke samarbeidet med utbyggere og boligutviklere.

Boligproduksjonens størrelse og lokalisering

Viktige momenter i arbeidet blir:

- Befolkningsutvikling og prognoser for planperioden.
- Hvilket boligbyggebehov ser vi i perioden (under gitte forutsetninger)?
- Har vi arealer nok til å møte framtidens boligbehov?
- Hvordan sikrer vi universell utforming?
- Hvordan skal det jobbes med å øke andel livsløpsboliger?
- Er boligene vi planlegger for lokalisert på riktig sted, gitt mål om en klimavennlig by?
- Fredrikstad som del av en felles bo- og arbeidsmarkedsregion i Nedre Glomma.

Alternative boformer

For å imøtekomme innbyggernes boligbehov, må kommunen legge til rette for et balansert tilbud av forskjellige boligkonsepter, som gjør at flere kan klare seg selv på boligmarkedet. Vi vil i planen identifisere ulike konsepter, og vurdere om dette kan være aktuelt i Fredrikstad kommune.

Boligmarkedene

Alle trenger et sted å bo. De fleste i Norge eier boligen de bor i, men det er noen som ikke kan eller vil eie. Boligmarkedet består i hovedsak av eiemarkedet, det private leiemarkedet, boliger for studenter og det profesjonelle leiemarkedet. Hvordan påvirker utviklingen i boligmarkedet den enkeltes evne til å få seg bolig, og hva er kommunens handlingsrom når det gjelder boligmarkedet?

Bistå vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er kommunene som har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Staten skal sikre gode rammebetingelser, og bidrar gjennom Husbanken med ulike låne- og tilskuddsordninger.

Planen skal legge grunnlaget for at Fredrikstad kommune på en effektiv måte kan gi god bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Følgende innsatsområder med tilhørende underpunkter vil berøres:

1. Hvordan kan kommunen best framskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte og forvalte de kommunalt disponerte utleieboligene?

Planen vil

- beskrive ulike strategier for framskaffelse av utleieboliger til vanskeligstilte og foreslå hvordan de ulike strategiene skal brukes. Det vil være et særlig fokus på hvordan kommunen kan sikre botrygghet for barnefamilier i de kommunale utleieboligene. Det vil

også være et særlig fokus på hvordan tilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP) kan styrkes.
- redegjøre for den kommunale boligmassen (egnethet, standard og beliggenhet) og foreslå eventuelle tiltak for å sikre at kommunens utleieboliger er av god kvalitet og møter behovet til innbyggere som trenger bistand.
- drøfte fastsettelsen av husleie i kommunale utleieboliger. En eventuell kommunal bostøtteordning vil vurderes i lys av dette.

2. Hvordan kan kommune bidra til at flere vanskeligstilte blir boligeiere?

Planen vil
- beskrive ulike strategier for hvordan kommunen kan bidra til at flere vanskeligstilte blir boligeiere. Det vil være et særlig fokus på vanskeligstilte barnefamilier og personer med funksjonsnedsettelser.
- foreslå tiltak som vil bidra til at flere vanskeligstilte kan bli boligeiere.

3. Hvordan kan kommunen bidra til at flere kan beholde boligen sin?

Planen vil
- beskrive ulike strategier for hvordan kommunen kan bidra til at flere vanskeligstilte kan beholde boligen sin.
- foreslå tiltak som vil bidra til at flere vanskeligstilte beholder boligen.

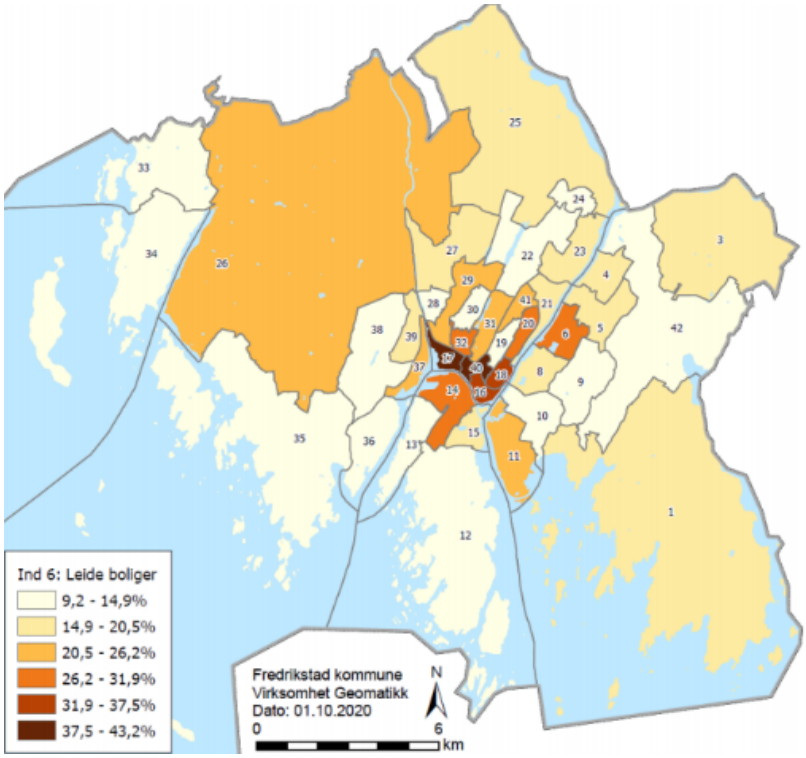
4. Hvordan bør kommunen organisere seg for å best gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet?

Innbyggere med utfordringer knyttet til bolig har svært ofte også utfordringer på andre områder. Mange har behov for behov for ulike tverrfaglige og langsiktige tjenester. Innbyggere med en vanskelig livssituasjon bør derfor gis et samordnet og helhetlig tjenestetilbud, basert på deres behov. Planen vil beskrive ulike tjenestemodeller og foreslå tiltak knyttet til temaet.

Geografisk fordeling av levekår og integrering

Fredrikstad kommune gjenomfører jevnlig levekårskartlegging. Levekårkartleggingen er et viktig verktøy i folkehelse- og levekårsarbeidet. Kommunens boligpolitikk er et viktig verktøy i levekårsarbeidet. Det er behov for å styrke koblingen mellom funnene i levekårskartleggingen og det strategiske, boligpolitiske arbeidet.

Under følger et eksempel på en indikator i levekårskartleggingen.



Figur 1: Utklipp fra Levekårskartleggingen 2020. Utklippet viser andelen leide boliger innenfor de ulike levekårssonene.

Medvirkning

I Kommuneplanens samfunnsdel står det: *«Fredrikstad skal være en utadvendt kommune, hvor vi inviterer innbyggere, næringsliv, høgskole og forskningsinstitusjoner til samhandling».*

Vi vil underveis i prosessen bruke flere metoder for å inkludere ulike deler av samfunnet og kommuneorganisasjonen i utarbeidelse av planen. Kommunens håndbok for innbyggerdialog legges til grunn for medvirkningsarbeidet.

Medvirkning skal foregå gjennom:

- Orienteringer, og invitasjon til møter og arbeidsverksteder for aktuelle råd og utvalg.
- Møter og workshops med invitasjon til sentrale aktører i samfunnsutviklingen.

Behov for utredning

- Boligmarkedsanalyse; Det er behov for en ekstern, faglig vurdering av boligmarkedet i Fredrikstad, gjerne sett i sammenheng med det øvrige boligmarkedet i Nedre Glomma og den nærmeste regionen for øvrig.
- Vi trenger ytterligere kunnskap om mulighetsrom og virkemidler i formelle og uformelle prosesser innenfor boligfeltet.
- Vi har behov for en oppdatert oversikt over boligbehov, både det generelle, store bildet samt ned på enkelte tjenesteområder.

- Det skal utarbeides en kartlegging av den kommunale boligmassen, herunder egnethet, standard og beliggenhet.

NIBR-RAPPORT 2022:10

OSLOMET

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Nordahl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Anders Eika
Marianne Tønnessen
Kim Astrup
Berit Irene Nordahl

Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035

NIBR-rapport 2022:10

Publikasjonene finner du på
https://www.oslomet.no/om/nibr/publikasjoner

Tittel:	Boligmarkedsanalyse: Fredrikstad mot 2035
Forfatter:	Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Astrup, Berit Irene Nordahl
NIBR-rapport:	2022:10
ISSN: ISBN:	1502-9794 978-82-8309-372-8 (Elektronisk)
Prosjektnummer:	202750
Prosjektnavn:	NIBR Boligmarkedsanalyse Fredrikstad kommune
Oppdragsgiver:	Fredrikstad kommune
Prosjektleder:	Anders Eika
Referat:	Bakgrunnen for prosjektet er at Fredrikstad kommune trenger innspill til deres arbeid med ny arealdel til kommuneplan og en boligplan. Første del av rapporten kartlegger en rekke faktorer som er viktige for utviklingen av boligmarkedet i kommunen framover: Befolkningsutvikling, ferdige reguleringsplaner og reguleringer under arbeid, infrastruktur, grøntarealer, eiendomsretter, og husholdningenes økonomi med et særlig fokus på personer som har tilstrekkelig økonomi til å leie bolig, men som mangler inntekt for å kjøpe. Den andre delen av rapporten oppsummerer denne kartleggingen og fremmer ambefalinger for hvordan kommunen kan nå sine boligpolitiske ambisjoner mot 2035.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	August 2022
Antall sider:	62
Utgiver:	By- og regionforskningsinstituttet NIBR OsloMet – storbyuniversitetet Postboks 4 St. Olavs plass 0130 OSLO Telefon: (+47) 67 23 50 00 E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside:	http://www.oslomet.no/nibr

© NIBR 2022

Forord

Fredrikstad har betydelig tilflytting, og opplever betydelig vekst i boligprisene. Kommunen er i 2022 i gang med å utarbeide en temaplan for bolig, og holder på med å rullere kommuneplanens arealdel. Derfor ønsket de en analyse av boligmarkedet fram mot 2035 som kan gi innspill i dette arbeidet og i planene for utviklingen av Fredrikstad i de neste 25 årene.

Rapporten viser utviklingen på en rekke forhold som påvirker det lokale boligmarkedet i Fredrikstad. Materialet er satt sammen av data fra en rekke kilder: SSBs statistikkbank og deres nettløsning Microdata.no, Ambita.no som gir informasjon om bygningsmasse og eiendomsforhold fra matrikkelen, statistikk fra Statens vegvesen, Miljødirektoratet, og boligdatafirmaet Virdi. I tillegg til ulike framskrivinger av hele befolkningen i kommunene, finnes det verktøy for å framskrive brukere av kommunenes pleie- og omsorgstjenester. Verktøyet *Omsorg2050* er utviklet av Helseøkonomisk analyse AS for KS, og kan lastes ned gratis fra KS' hjemmesider. Vi har også fått kartlegginger av kommunen, først og fremst deres befolkningsestimater og en oversikt over planlagte boligprosjekter som viser hva slags boliger som planlegges, hvor mange, og hvor prosjektene ligger.

Det var viktig for kommunen å få innspill til hvordan boligmarkedet vil utvikle seg. Dette har vi forsøkt å belyse gjennom å se på befolkningsutvikling og beregninger for fremtidig utvikling, boligbygging, strukturen i kommunens eksisterende bygningsmasse, eiendomsforhold, og naturverdier.

Befolkningsutviklingen viser potensiell etterspørsel etter boliger de kommende årene, boligbyggingen viser hva som kan forventes av respons fra boligutviklere, informasjon om eksisterende bygningsmasse må ses i sammenheng med den demografiske utviklingen og viser da hvilke type boliger det er mangel på. I rapporten bryter vi denne informasjonen ned på områdenivå og ser den i sammen med eiendomsforhold og naturverdier. Dette gjør vi fordi alle innsatser i et boligmarked har en stedlig komponent.

Fredrikstad kommune er opptatt av hvordan folk i Fredrikstad klarer seg på byens boligmarked, og særlig hvordan situasjonen er for de som har vanskelig med å komme seg inn på markedet på grunn av at inntekten og formuen ikke står til kommunens prisnivå. Dette er belyst i seksjon 4.3.

Rapporten setter sammen mange ulike typer informasjon for å belyse hva slags utfordringer boligmarkedet vil by på framover, og hva slags innsatser kommunen kan sette inn i ulike delområder og for ulike grupper. Rammen for det hele er kommunens bolig- og arealpolitiske målsetninger. De handler om å utvikle byen slik at flere får muligheten til å eie egen bolig, samtidig som kommunens kvaliteter som naturmangfold og kulturmiljø ivaretas, og kommunen når sine ambisjoner om nullvekst i personbiltrafikken.

Rapporten er utarbeidet av en forskergruppe på NIBR bestående av Anders Eika, Marianne Tønnessen, Kim Christian Astrup, og forskningssjef Berit Nordahl. Vi har jobbet tett med administrasjonen i Fredrikstad kommune, som har kommet med innspill og informasjon. Vi håper og tror at den vil være til nytte for kommunen.

August, 2022

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord **1**
Sammendrag **5**
Summary **7**
1 Innledning **9**
1.1 Rapportens oppbygging 12
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn **13**
2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder 17
2.1.1 En voksen befolkning 17
2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg 19
2.1.3 Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad. 21
3 Boforhold **22**
3.1 Leide boliger 25
3.2 Oppsummering 28
4 Befolkningens økonomi og boligpriser **30**
4.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet 30
4.2 Boligpriser i Fredrikstad 34
4.2.1 Oppsummering 36
4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad? 37
4.3.1 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå 39
4.3.2 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad? Beregning av mellomgruppen 39
4.3.3 Mellomgruppen i Fredrikstad 42
5 Boligbygging i Fredrikstad **45**
5.1 Planlagte boliger 46
5.1.1 Mobilitet og boligbygging 47
5.1.2 Fremtidig byspredning? 49
5.1.3 Naturmiljø 50
5.1.4 Grunneierforhold 50
6 Boligmarkedsutsikter og anbefalinger **53**
6.1 Boligbyggingen 54
6.2 Å komme inn på boligmarkedet 55
6.3 Plangjennomføring 57
Referanser **61**

Figurliste

Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. 11
Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner. 14
Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner....15
Figur 4: Folketall, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser....16
Figur 5: Befolkningen etter alder, sammenlignet. 17
Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030. 18
Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år. 19
Figur 8 Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad 20
Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad. 21
Figur 10: Innbyggere etter boligtype. 22
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. 23
Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020 24
Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat. 25
Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig 26
Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter aldersgruppe....27
Figur 16: Antall personer etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig 27
Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper 30
Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer....31
Figur 19: Median husholdningsinntekt 31
Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer 32
Figur 21: Andel av befolkningen som bor i leid bolig etter husholdningens inntekt....32
Figur 22: Antall personer i etter husholdningens inntektsnivåog hvorvidt de bor i leid bolig..33
Figur 23 Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig 33
Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser. 34
Figur 25: Kvadratmeterpriser i Fredrikstad og sammenligningskommuner. 35
Figur 26: Mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat....36
Figur 27: Antall individer i mellomgruppen i Fredrikstad kommune....43
Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år.. 45
Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter alder. 46
Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner 47
Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges....47
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet....48
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde 48
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse....49
Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter byfunksjoner. 49
Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad.. 50
Figur 37: Typer av grunneiere. 51
Figur 38: Kommunale tomter....52

Tabelliste

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.....28
Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt bolig. 40
Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen og differansen 41
Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å kjøpe bolig 42
Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen etter husholdningstype.....44
Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen. 44
Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt.....58

Sammendrag

Bakgrunnen for denne rapporten er at Fredrikstad kommune forventer en stor befolkningsvekst fremover, og derfor ønsker et bredt kunnskapsgrunnlag for å utarbeide sin boligstrategi. Samtidig som NIBR utarbeider denne rapporten arbeider kommunen både med en ny arealdel til kommuneplanen, og en temaplan for bolig. Kartleggingene, analysene og vurderingene som inngår i denne rapporten skal gå inn i dette arbeidet. De skal kunne være verktøy for å hjelpe kommunen med å vurdere hvor det burde bygges, hva som burde bygges, og hvordan arbeidet med å bygge burde organiseres fra kommunens side. Formålet er at Fredrikstad fremover skal kunne nå sine ambisjoner om å ha nok boliger til befolkningen, at personer med moderat inntekt og formue skal ha mulighet til å eie egen bolig, og at utviklingen ikke skal gå på bekostning av naturmiljøet og det gode bylivet i kommunen.

I tillegg til at befolkningen i Fredrikstad vokser raskt, er det en stadig økende andel eldre i kommunen. Eldre, både i Fredrikstad og generelt, etterspør i større grad enn resten av befolkningen sentrumsnære leiligheter med god tilgang til forskjellige tjenester. Dette medfører også at vi forventer at behovet for boliger med heldøgns omsorg stiger fra omtrent 1000 i 2020 til 1550 i 2035.

Boligmarkedet i Fredrikstad har i dag en overvekt av eneboliger, men de fleste boligene som har blitt bygget i de siste årene og som planlegges fremover er leiligheter i sentrale strøk. Dette er både i tråd med den forventede utviklingen i befolkningssammensetning, og kommunens ambisjoner om å beskytte dyrket mark og grøntarealer utenfor tettstedsgrensen og begrense behovet for personbiltransport. Samtidig er det viktig at Fredrikstad kan tilby et bredt utvalg av boliger, med eneboliger og rekkehus, i alle deler av kommunen. Dette forhindrer at noen deler av byen blir helt homogene med bare rike, eldre beboere, og gjør det mulig å leve gjennom alle livets faser i samme nabolag. Å bygge leiligheter tilpasset eldre i forskjellige sentrale strøk vil frigi eksisterende boliger i villa- og rekkehusområder, uten at byen trenger å ekspandere for å få dekket dette behovet.

Fredrikstad kommune henger sammen med et stort bolig- og arbeidsmarked, og er en attraktiv by. Dess flere boliger man bygger i kommunen, dess flere vil ønske å flytte til byen fra andre deler av regionen. Det er imidlertid fremdeles viktig at kommunen holder en god takt på boligbyggingen fremover: Å tillate bygging av mange boliger vil imidlertid neppe være nok til å føre til *lave* boligpriser, men å bygge få boliger kan føre til at prisene galopperer oppover og gjør Fredrikstad til en kommune for bare de mest bemidlete. Det beste man kan håpe på er formodentlig moderatboligprisvekst.

I tillegg til den generelle befolkningsutviklingen i Fredrikstad ser rapporten særlig på den delen av befolkningen som har tilstrekkelig inntekt til å leie en tilfredsstillende bolig, men som mangler låneevne og/eller egenkapital til å få et boliglån. Denne gruppen faller med andre ord mellom den øvre grensen for å kunne kalles vanskeligstilt og få hjelp av kommunens boligsosiale virkemidler, og den nedre grensen for å komme inn på boligmarkedet. I 2019, det siste året vi har data for, gjaldt dette omtrent 2000 enslige og 550 eneforsørgere med ett barn. Antall individer i andre husholdningstyper må beregnes for seg. Denne gruppen kan hjelpes både ved å sørge for at det bygges billige boliger slik at man trenger lavere inntekt for å komme inn på markedet, og ved at kommunen er mer liberal med startlånsordningen sin og tilbyr gunstige lån for personer med noe bedre økonomi enn de som ikke klarer seg på leiemarkedet.

For å skape et boligmarked for husholdninger i denne mellomgruppa har kommunen flere virkemidler. I tillegg til hjelp med boliglån kan kommunen alene eller sammen med eiendomsutviklere introdusere nye boligmodeller, som har blitt stadig vanligere i Norge. Delt

eierskap og eie-til-leie reduserer inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet ved at husholdninger kan kjøpe en halv leilighet og bo i hele, mot at de betaler leie til utbyggeren eller kommunen som eier den andre delen av leiligheten. Husholdningen kan så kjøpe resten av boligen når de får bedre råd.

Rapporten peker også på noen virkemidler kommunen kan bruke for å få en boligbygging som både er effektiv, og kan være med på å skape gode bo- og bymiljøer. Klare, overordene planer som gir grunneiere og utviklere en idé om hva man kan bygge hvor, og som legger de økonomiske premissene for utvikling som vil bidra til effektive planprosesser og skape nødvendig markedsinteresse. Samtidig vil en viss fleksibilitet fra kommunens side med tanke på hvordan prosjektene utformes, og at særlig gode prosjekter som bidrar til bymiljøet får større tomteutnyttelse, kan bidra til at kommunens boligbehov dekkes samtidig som man unngår at byen eser ut over sine grenser. Fredrikstad kommune eier også en del tomter som kan brukes som et virkemiddel både for sosial boligutvikling og for å få en god takt i utbyggingen. Kommunen kan gå sammen med utbyggere som partnere, eller selge tomter til utbyggere, og sette som krav at prosjektet skal inneholde forskjellige boligsosiale virkemidler som eie-til-leie-ordninger.

Summary

The background for this report is that Fredrikstad expects substantial population growth going forward, and therefore wants a broad foundation of knowledge for its housing strategy. While NIBR develops this report, Fredrikstad municipality works on both a new spatial plan for the municipality and a thematic plan for housing. The mappings, analyses and recommendations in this report feeds into this work: They are tools to help the municipality consider where to build, what to build, and how the development should be organised from the municipality's side. The aim is for Fredrikstad to be able to reach their goals of having sufficient housing for the population, that people with moderate income and wealth should have the possibility of owning their own housing, and that development should go on accord with the natural environment and good urban qualities in the municipality.

In addition to the rapid population growth, Fredrikstad is also experiencing an increasing portion of elderly people. This cohort to a larger degree than the rest of the population desire centrally located apartments with good access to services, both in Fredrikstad and elsewhere. For this reason, we also expect the demand for housing with 24/7 services raising from about 1000 in 2020 to 1550 in 2035.

The housing market in Fredrikstad is today dominated by single-household homes, while most of the homes that have been constructed the past years and that are being planned are centrally-located apartments. This is in line with the expected changes in demand by an ageing population, and with the municipality's aims of protecting arable land and green spaces from development while limiting the growth in private car usage. However, it is important that the various parts of the municipality offer a variety of housing types, with detached homes and row houses in addition to apartments. This keeps the urban areas from being entirely dominated by well-to-do, elderly residents, and makes it possible to live through all of life's phases in the same neighbourhood. Building apartments adapted for the elderly in central locations will free up detached homes and row houses for younger households, without expanding the city limits.

Fredrikstad municipality is attached to a large housing- and labour market, and it is an attractive city. Constructing more housing will lead to more immigration from other parts of the region. However, it is still important that the municipality maintains a decent tempo of housing development going forward: zoning many houses is unlikely to lead to *low* housing prices, but allowing few houses is prone to cause galloping prices and making Fredrikstad a municipality for only the wealthiest. The best one can hope for is a moderate housing price growth.

In addition to changes in the general population of Fredrikstad, the report takes a closer look at the segment of the population that have enough income to rent decent housing, but lacks the loaning capacity and/or wealth to get a housing loan. In other words, this group galls between the upper limits for public housing assistance and the lower threshold for entering the housing market. In 2019, the last year we have data for, this applied to about 2000 single-person households and 550 single providers with one child in Fredrikstad: other household types would have to be calculated independently. This group can be assisted both by making cheaper houses so it is easier to enter the housing market, and by liberalising the municipality's start loan system and offer cheaper housing loans for people who just barely get by in the private rental market.

To create a housing market for households in this "between-group", the municipality have several possible tools. In addition to helping with housing loans the municipality can by it self or in collaboration with housing developers introduce new house ownership models. These are becoming increasingly popular in Norway. Shared ownership and own-to-rent schemes lower the

requirements for entering the housing market by letting households buy half and living in the entire apartment, by paying rent to the municipality or housing firm. The household can then purchase the apartment when they have more funds available.

The report also points to some tools the municipality can utilise to encourage housing development that is efficient while creating good natural and urban environments. Clearly defined, wide plans that gives land owners and developers an idea about what they can build where, and establishes the economic premisses for development contributes to efficient regulation processes and creates the necessary market interest. Meanwhile, a certain flexibility from the municipality when it comes to the shapes and sizes of the projects, and particularly allowing higher land uses for projects that contribute to the urban environment in the city centre, can help the municipality cover its housing needs while limiting urban sprawl. The municipality also owns a number of plots in the urban area that can be a resource in ensuring socially sustainable housing development at a good speed. The municipality can use their plots to enter partnerships with other developers and landowners or sell them, and demand that the project contains various social housing schemes such as rent-to-own.

1 Innledning

Fredrikstad kommune forventer å trenge omtrent 5500 nye boliger fram mot 2035. I den anledning skal kommunen lage en temaplan for bolig. Temaplanen skal foreslå tiltak for å hjelpe kommunens innbyggere i å skaffe egen bolig, og særlig de som har problemer med å komme inn på boligmarkedet av økonomiske eller sosiale årsaker. Dette skal gjennomføres samtidig som en stor del av veksten i kommunen skal foregå innenfor byområdet, med bare ti prosent av boligbyggingen utenfor det eksisterende tettstedsområdet.

At veksten skal skje gjennom fortetning medfører en utfordring i å sørge for et variert boligmarked der andre enn den mest bemidlete delen av befolkningen kan få plass. Parallelt med utviklingen av temaplanen rullerer også Fredrikstad kommuneplanens arealdel. De ønsker å gjøre den til et mer egna styringsverktøy for å gjennomføre målene i kommuneplanens samfunnsdel om sosial, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling.

Den gjeldende kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030 (vedtatt 2018) legger fram kommunens arealstrategi fremover. Strategien inneholder en rekke mål. De viktigste for kommunens boligplanlegging mot 2035 er gjengitt nedenfor:

- Nullvekst i personbiltrafikken gjennom bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Byområdet skal gi rom for kunst, attraksjoner og kulturelt særpreg. Langsiktige samfunnsinteresser knyttet til byens historiske verdier skal sikres.
- Utvikle og sikre områder med god kvalitet for fysisk aktivitet og rekreasjon i nærmiljøene.
- Sikre fortetting med kvalitet og en utvikling der arkitektonisk kvalitet blir ivaretatt.
- Utvikle sosiale og kulturelle møteplasser med kvalitet i sentrum og i lokalsamfunnene.
- Inngå helhetlige utbyggingsavtaler for nye utviklingsområder.
- Sikre klimatilpasning i planleggingen.
- Utnytte vårt konkurransefortrinn med sentrumsnære arealreserver.
- Forsterke byområdet som tyngdepunkt for befolknings- og arbeidsplassvekst.
- Bruke kulturminner og kulturmiljøer og Gamlebyens unike rolle som en ressurs i byutviklingen.
- Sikre god forvaltning av arealpott gitt i fylkesplan «Østfold mot 2050».

Dette siste punktet kommer av at fylkesplanen åpner for nedbygging av mark i bynære områder i Fredrikstad som følge av kommunens store forventede befolkningsvekst, men at dette burde gjøres varsomt for å påse de andre hensynene i arealstrategien.

Denne rapporten skal inngå i kommunens arbeid både med temaplanen for bolig og kommuneplanens nye arealdel. Analysen av boligmarkedet frem mot 2035 skal gi et godt kunnskapsgrunnlag for de boligstrategiske vurderingene kommunen må gjøre fremover.

Boligbygging gjennom fortetting, slik kommuneplanen legger opp til, er sterkt ønskelig ut fra miljømessige, kommunaløkonomiske og sosiale hensyn. Det er imidlertid ofte vanskeligere enn nybygging i byens ytterkant. Alternativ-verdien på tomter i den eksisterende bystrukturen er høy, det er mange naboer og bybrukere som påvirkes av byggeprosjekter, og eierskapet til grunnen er spredt på mange. Dersom enkelte grunneiere ikke ønsker å utvikle sin eiendom kan kommunen i praksis ikke pålegge utbygging til boligformål. En grunneiers beslutning om utvikling vil påvirkes av hvorvidt den framtidige verdien overskrider verdien av den eksisterende bruken.

I tillegg er bygging i sentrumsområder komplisert, både bygg og byggeprosessen må ta hensyn til nabobyggene og aktiviteter i området. Behovet for foredling av grå og grønn infrastruktur er også

ofte høyt: Ved bygging i den eksisterende byen må gjerne både veier gjøres om til gater, og plasser, parker og andre fellesarealer vil ofte trenge en oppgradering. Til sammen bidrar dette til at det blir dyrt å bygge boliger, noe som kan være en utfordring for både utbyggere og kommunen. Dersom tempo i nybyggingen ikke holder tritt med befolkningsveksten, vil det bidra til ytterligere prisstigning. Å legge til rette for å holde et høyt tempo i nybyggingen er derfor en viktig oppgave for kommunen.

En stadig økende andel av Fredrikstad kommunes innbyggere er godt voksne. Kommunen må derfor legge til rette for at eldre i større grad flytter til boliger som er hensiktsmessig plassert og egnet slik at de kan bo i egne hjem lenger inn i alderdommen. For å sikre at den forventede veksten også omfatter yngre innbyggere må kommunen legge til rette for at yngre hushold også flytter til – og blir boende i – kommunen. Det trenger ikke være i boliger bygget nå med tanke på dette segmentet, men kan også være i boliger som eldre har flyttet fra.

God aldersfordeling i befolkningen i alle deler av kommunen, også fortettings- og transformasjonsområdene, er en uttalt målsetting for kommunen, slik at en miks av husholdstyper er viktig. Unge og barnefamilier har gjerne lavere disponibel inntekt og formue enn eldre. Dette begrenser deres muligheter på boligmarkedet og særlig i sentrumsnære strøk. Å ivareta begge disse hensynene gjennom fortetting vil være krevende for kommunen, men mulig: Det krever både stram styring og aktiv tilrettelegging.

Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, er det derfor viktig at boligbyggingen eksplisitt ivaretar sosial bærekraft. Dette innebærer at kommunen bruker egne og statlige boligøkonomiske virkemidler slik at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Det er bred politisk enighet i Norge om at folk skal ha muligheten til å eie egen bolig (KMD, 2020; Hurdalsplattformen 2021). Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet, og bidrar til å fordele formue i befolkningen. Å eie egen bolig gjør det lettere å skape stabile og trygge boforhold. Som regel er de månedlige utgiftene til å eie en bolig, inkludert boliglånsrenter, lavere enn kostnaden til å leie en tilsvarende bolig. Høye leieutgifter kan føre til at personer ikke klarer å spare seg opp egenkapitalen som skal til for å kjøpe egen bolig, som fører til en ond sirkel. Nye etableringsmodeller som leie-til-eie og del-eie er utformet nettopp for å sikre at hushold med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med utsikter til å bli boligeiere. Også dette er hensyn som må inn i fortettingspolitikken til kommunen.

Boligmarkedet styres av skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel. De viktigste faktorene på begge sider av denne ligningen er utenfor kommunens kontroll. På tilbudssiden er det interessen for utbygging blant grunneierne og eiendomsutviklere, prisene de kan oppnå for boligene, og de geografiske forutsetningene for å bygge boliger i de ulike kommunedelene. På etterspørselssiden er naturlig befolkningsvekst og aldring, flytting til og fra kommunen og husholdningenes størrelser, sysselsetting og de store økonomiske trendene i landet og verden avgjørende.

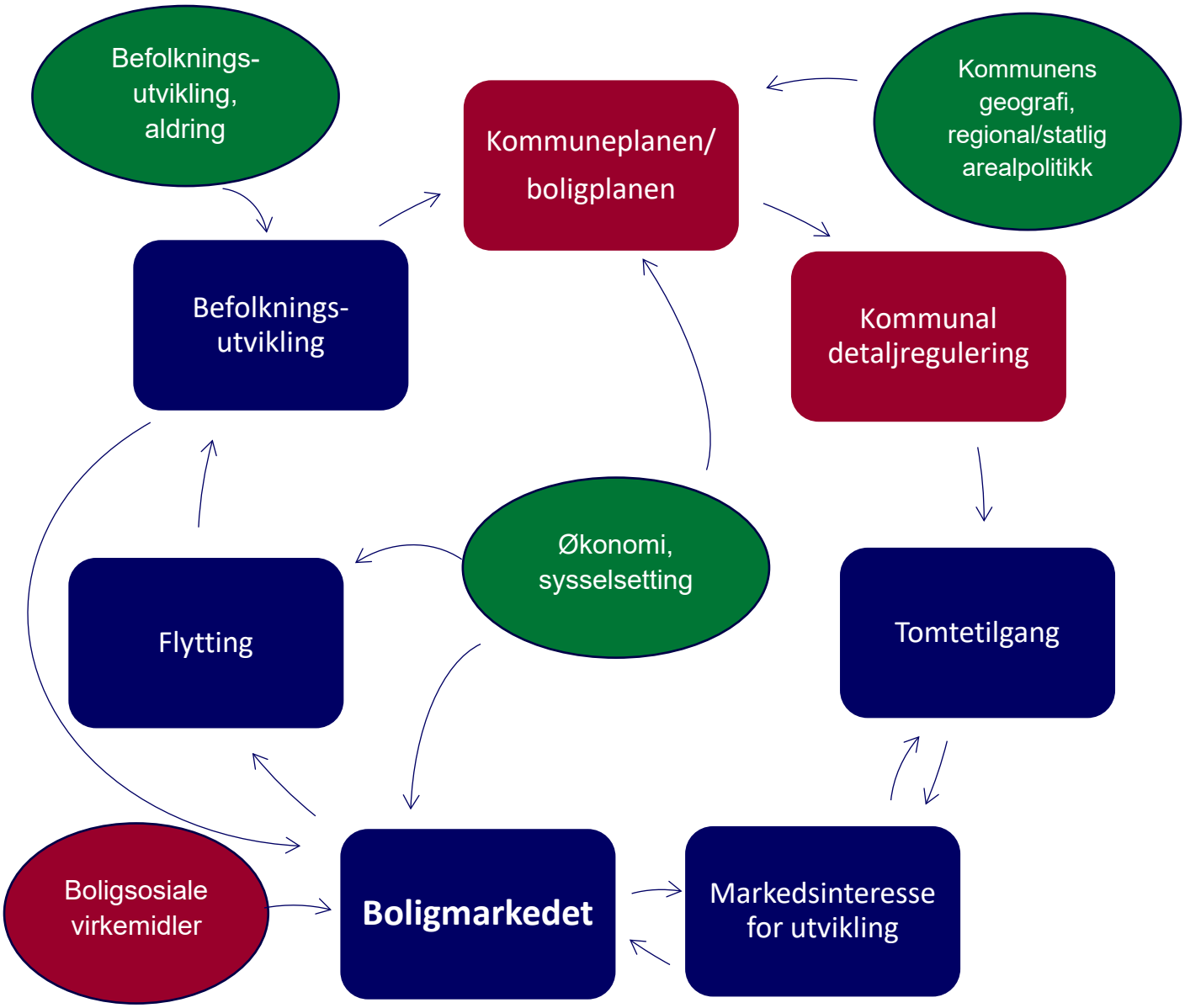
Det *kommunen* kan påvirke med henhold til tilbudssiden er først og fremst tilgangen på boligtomter og rask og forutsigbar regulering. Dette starter med at de signaliser i kommuneplanens arealdel og boligplanen *hvor* de vil åpne opp for å bygge flere boliger fremover, og hva slags premisser de vil legge for boligbyggingen i forskjellige deler av kommunen. Dette gjør at tomteeiere i områder som burde bygges ut blir oppmerksomme på muligheten og tiltrekker seg eiendomsutviklere.

Videre kan kommunen legge opp til effektiv reguleringsplanlegging, der kommunen, utviklere, grunneiere og andre interessenter raskt kan bli enige om hvordan man skal bygge tomter som både gir kommunen boligene den trenger fremover, og samtidig bidrar til å nå de øvrige målsetningene i kommunens arealstrategi. Kommunens øvrige boligsosiale innsatser kan korrigere

markedsaktiviteten noe – slik innsats er har en mindre effekt på boligmarkedet som helhet, men er ikke desto mindre svært viktig.

Alle disse ulike faktorene henger sammen med hverandre, som vist i

Figur 1 nedfor. Figuren viser også hvordan det kan være vanskelig for kommunen å direkte påvirke boligmarkedet. Derfor har figuren også med boligsosiale virkemidler som en måte for kommunen å mer direkte påvirke boligmarkedet for bestemte grupper.



Figur 1: Hvordan forskjellige faktorer påvirker boligmarkedet. Faktorene kommunen har direkte kontroll over i rødt. Faktorer som kommer utenfra som i liten grad påvirkes av interne forhold i Fredrikstad er markert i grønt (basert på Bramley, 2013).

1.1 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er todelt. De påfølgende fire kapitlene utgjør del én, og gir bakgrunnsinformasjon og kartlegginger over faktorene som virker inn på boligmarkedet i Fredrikstad fram mot 2035. Etter innledningen følger et kapittel om den demografiske utviklingen i Fredrikstad og forventninger videre. Dette gir de viktigste premissene for boligbygging mot 2035. Etter dette følger en kartlegging av boforhold for kommunens nåværende befolkning, økonomiske forhold og boligbyggingen i Fredrikstad. Fjerde kapittel tar for seg befolkningens økonomi, og boligpriser. Dette kapitlet ser også nærmere på *mellomgruppen,* husholdninger som ikke har økonomi til å kjøpe egen bolig men som har råd til å leie bolig og ikke normalt kan få offentlig boligstøtte. Kapittel fem ser på boligbyggingen i Fredrikstad og hvor det planlegges nye boliger framover, og peker på hvordan dette relaterer seg til mobilitet i kommunen, den eksisterende bystrukturen, og naturmiljøet. Kapitlet har også en oversikt over grunneierforhold i kommunen, og tar opp hvordan dette påvirker boligbygging fremover.

Kapittel seks utgjør rapportens andre del. Denne konkluderer kartleggingen og kommer med anbefalinger for kommunens boligarbeid framover. Kapitlet drøfter i hvilken grad markedet slik det er nå vil møte boligbehovet. Her ser vi også på tiltak som kommunen kan vurdere å ta i bruk for å bedre dekke fremtidens boligbehov. Virkemidlene er mange, men utfordringen er ofte å ta dem i bruk i nybyggingsprosjekter (Barlindhaug et al. 2014 a, Barlindhaug et al. 2014 b). Slike virkemidler vil typisk være både mer effektive og mindre forstyrrende på boligmarkedsmekanismen, om man kan innarbeide dem tidlig i overordnede planer som gir forutsigbarhet for alle aktørene i utviklingen av Fredrikstad. Et eksempel på dette er hvordan kommunen kan oppnå en sosialt bærekraftig profil på nybyggingen gjennom bruken av startlån, leie-til-eie, og del-eie.

Rapporten inneholder mange figurer og tabeller. Den er gjennomgående redigert slik at figurene og tabellene kommer etter teksten som forklarer innholdet. Kartmaterialet er tilgjengelige i større format i rapportens vedlegg.

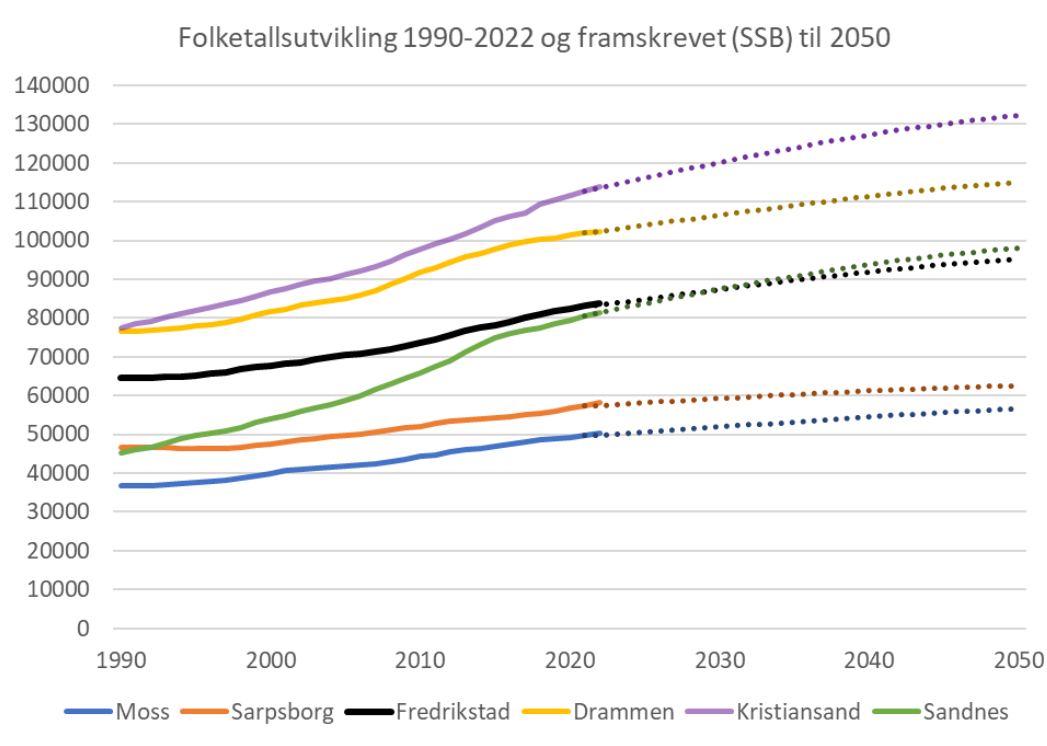
2 Demografisk utvikling i Fredrikstad og omegn

Hovedgrunnen til at Fredrikstad må vurdere sin boligstrategi framover er befolkningsveksten kommunen har hatt de siste årene og forventer fram mot 2035. Dette kapitlet tar for seg endringene i Fredrikstads befolkning de siste årene, og framskrivninger framover mot 2035 og videre til 2050. Særlig forventningene om befolkningsvekst fremover er en grunnleggende premissgiver for kommunens boligplanlegging. Vi sammenligner også utviklingen i Fredrikstad med andre kommuner i regionen og i landet ellers: Fredrikstad er tett knyttet opp særlig til Sarpsborg, men også de andre kommunene i Østfold.

I dette kapitlet er det to viktige kilder: SSB, og kommunens egne befolkningsframskrivinger, som de utarbeider ved hjelp av KOMPAS (kommunenes plan- og analysesystem). Begge framskrivningene lages på bakgrunn av flytting, fødsels- og dødsrater, aldring, og lignende. KOMPAS sine framskrivninger tar også høyde for informasjon fra kommunen som utviklinger i arbeidsmarkedet, planlagt boligbygging, og detaljert informasjon på grunnkretsnivå. De vil derfor gjerne være mer presise enn SSBs beregninger. I denne rapporten omtaler vi begge disse framskrivingene. Siden SSB-tallene er utarbeidet på samme måte for alle kommuner, bruker vi disse til sammenligninger mellom Fredrikstad og andre kommuner. Tallene fra SSB ligger også til grunn for beregningene i seksjon 2.1.2 om fremtidig behov for omsorgsboliger.

Folketallet i Fredrikstad har økt betydelig de siste tiårene, som vist i Figur 2. Siden 1990 har det vært en økning på nærmere 20 000 innbyggere, og nå (januar 2022) bor det 83.892 personer i Fredrikstad. Riktignok har veksten vært enda høyere i noen andre sammenlignbare kommuner, som Kristiansand og Sandnes, men Fredrikstad har fortsatt en klart større befolkning enn Sarpsborg og Moss. Befolkningsveksten henger sammen med tilbudet av nye boliger. Kraftig befolkningsvekst utfordrer kommunens plankapasitet og tilgangen på byggegrunn.

Figur 2 viser også befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (hovedalternativet, MMMM), der veksten er ventet å fortsette for både Fredrikstad og bykommunene vi sammenligner med her.

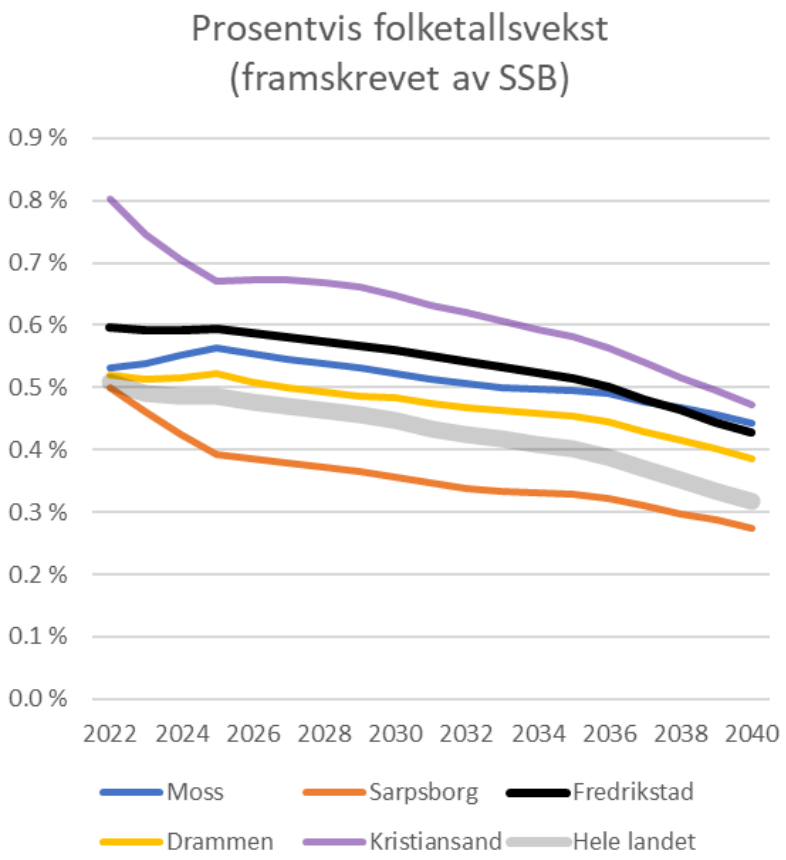


Figur 2: Folketallsutvikling i Fredrikstad og noen andre kommuner, registrert 1990-2022 og framskrevet av Statistisk sentralbyrå til 2050. Kilde: SSBs statistikkbank. Prognosen er fra 2020.

Den prosentvise veksten i folketallet i Fredrikstad er forventet å bli relativt høy, sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen, og også sammenlignet med Norge sett under ett, se Figur 3. SSB forventer likevel at befolkningsveksten i Fredrikstad avtar mot 2040 – i takt med at den generelle befolkningsveksten i Norge blir lavere, slik Figur 3 på neste side viser. Denne prognosen kommer fra 2020, og oppdateres i 2022.

I 2035 tilsier SSBs mellomalternativ at befolkningen i Fredrikstad vil øke med 6 378 personer, til omtrent 90.000 innbyggere.

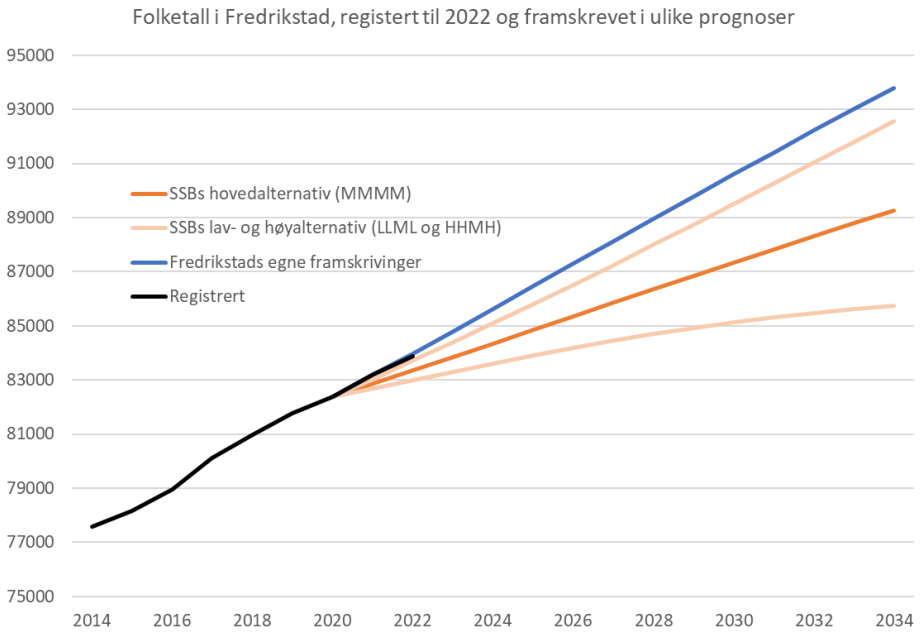
Fredrikstad kommune har imidlertid sett at SSBs framskrivinger ikke treffer tilstrekkelig godt. Kommunen lager derfor egne befolkningsprognoser, med prognosen fra 2021 er vist i Figur 4 nedenfor.



Figur 3: Prosentvis vekst i folketallet framover i Fredrikstad og noen andre kommuner, samt hele Norge, ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger (hovedalternativet, MMMM). Kilde: SSBs statistikkbank

Alle befolkningsframskrivinger er usikre, og ulike prognosemodeller gir ulike resultater. Dette er vist i Figur 4, der SSBs hovedalternativ er i tydelig oransje, mens høy- og lavalternativene til SSB (HHMH og LLHL) er vist i svakere oransje. Prognosene fra Fredrikstad kommune (i blått) ligger høyere enn alle de tre alternativene fra SSB. Denne prognosen tar i større grad høyde for kommunens egne planer for utvikling framover, som hvor mange boliger de vil bygge.

Figuren viser også utviklingen i registrert folketall (svart linje). Per 1. januar 2022 var det registrerte folketallet i Fredrikstad 83.892. Som figuren viser, var dette litt lavere enn i Fredrikstads egne prognoser, men klart høyere enn alle de tre alternativene til SSB. Kommunens prognoser går foreløpig ikke lenger enn til 2033, der de forventer en befolkning på 93.801 personer, altså nesten 10.000 mer enn i inngangen av 2022.



Figur 4: Folketall i Fredrikstad, registrert til 2022 og framskrevet i ulike prognoser. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Det er mange usikkerhetsmomenter i befolkningsframskrivinger. Like fullt gir de viktige indikasjoner på boligbehovet fremover. Vi forventer at Fredrikstad kommunes framskrivninger vil være nærmest virkeligheten. Dette er fordi kommunen lager sine prognoser på grunnlag av faktisk utvikling på grunnkretsnivå og KOMPAS. Dermed er prognosene tettere koblet mot faktisk utvikling i kommunen. Kommunens egne beregninger oppdateres årlig, mens SSBs framskrivinger lages hvert annet år.

Prognosene viser høy vekst. Fredrikstad har hatt betydelig prisstigning i samme periode slik at kommunen framover må vektlegge økt boligbygging. Dermed tilsier prognosene betydelige utfordringer for tilbudssiden i Fredrikstad – for planlegging, tomteklargjøring og utbyggeres engasjement. Høyt tempo i nybyggingen skal imidlertid balanseres opp mot overordnede arealhensyn: veksten skal primært skje i sentrumsområdet og enkelte knutepunkt med god kollektivdekning.

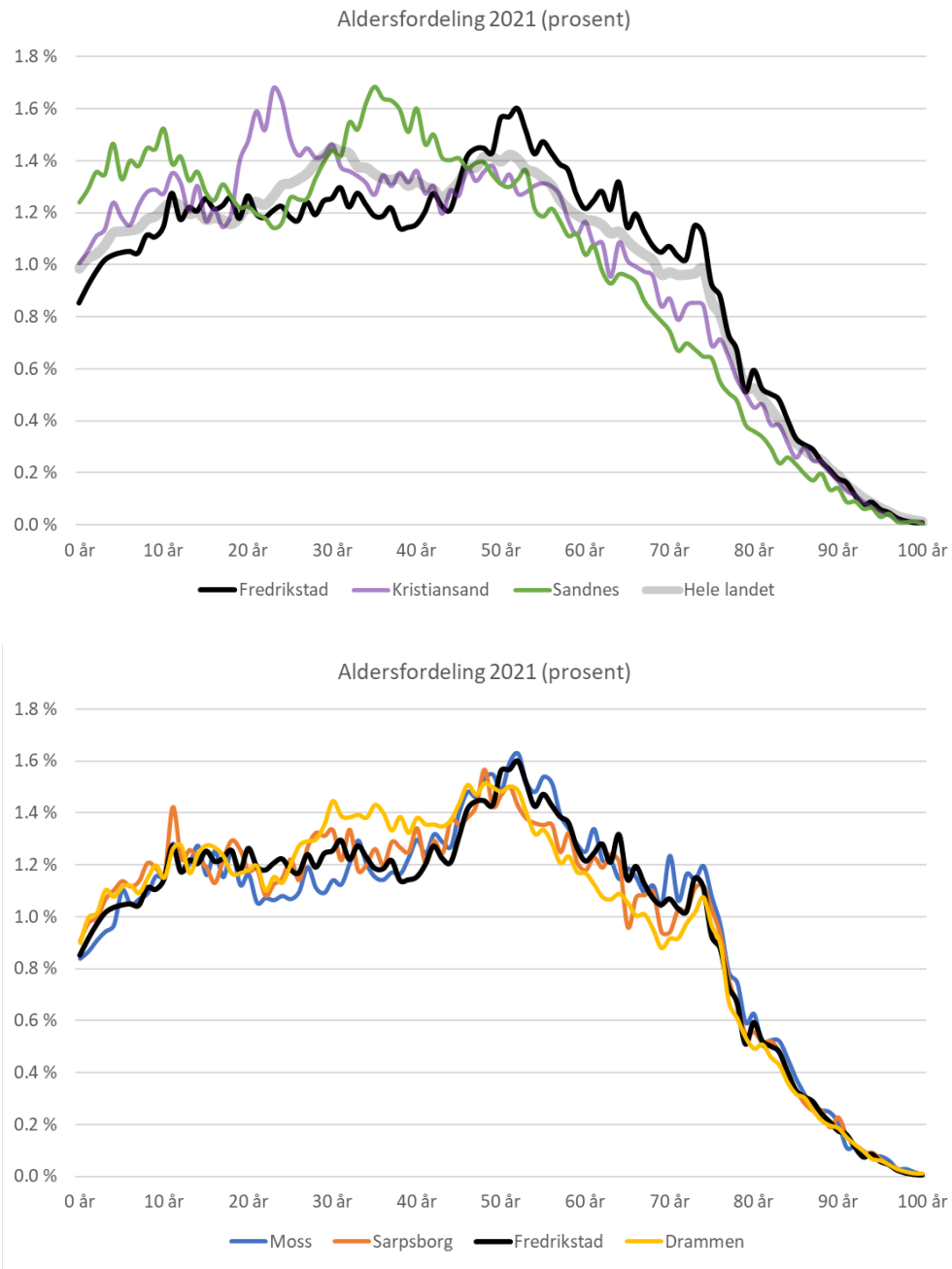
Dette utfordrer kommunens planlegging og tilrettelegging for nybygging i de sentrumsnære områdene. Det utfordrer også prisbildet i kommunen: nybyggingen i de mest sentrale delene av kommunen i sentrumsområder med nærhet til kollektivtransport, service og tjenester – tilsier bygging i områder der prisene også er høye. Dermed må nybyggingspolitikken gå hånd-i-hånd med tilrettelegging for hushold med lavere inntekter. Temaplanen for bolig skal si mer om hvilke tiltak kommunen skal gjøre for både å sikre høy nybyggingsaktivitet i tråd med nasjonale rammer for arealbruk og vekst, og hvilke tiltak som kommunen skal gjøre bruk av for å sikre boliger også for hushold med lave inntekter.

Den resterende delen av kapittel 2 ser nærmere på hvordan veksten som forventes henger sammen med aldersprofilen i kommunen. Husholdsammensetning har betydning for husholdenes inntektsutvikling og for flyttehyppigheten. Boligmarkedet i kommunen påvirkes både av flyttingen til de som allerede bor der og tilflytternes alder og boligpreferanser. Hva kan Fredrikstad forvente av flytteaktivitet internt i kommunen blant sine innbyggere? Hva slags boliger og hvilken lokalisering etterspør de som flytter til Fredrikstad? De neste sidene gir ingen svar med to streker under, men beskriver forhold som har vist seg å påvirke flytteaktivitetene innenfor et lokalt marked.

2.1 Befolkningen i Fredrikstad etter alder

2.1.1 En voksen befolkning

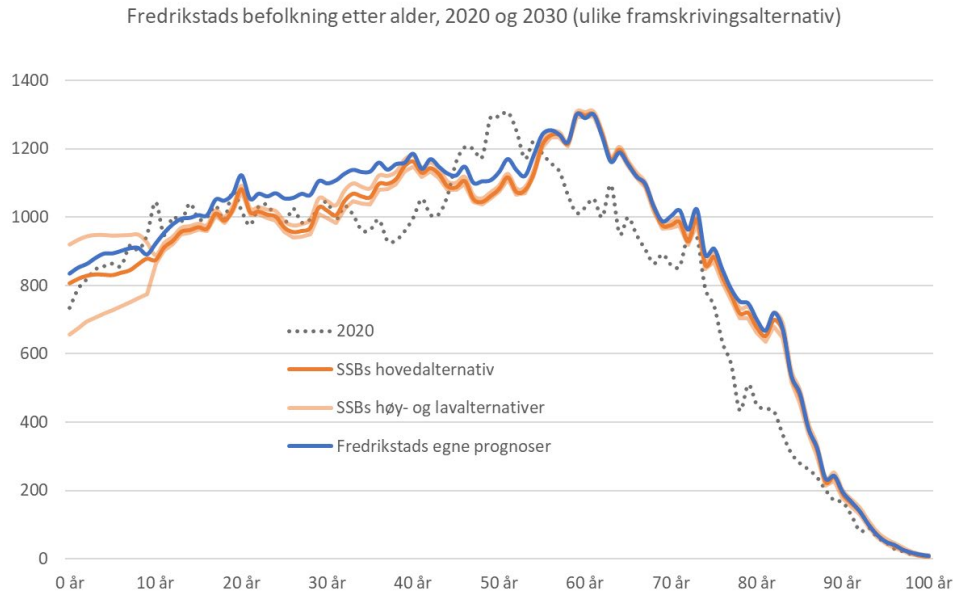
Fredrikstad har en relativt voksen befolkning. De største aldersgruppene er i begynnelsen av 50-årene. Figur 5 viser aldersfordelingen i Fredrikstad sammenlignet med en del andre kommuner og med landet som helhet. For lesbarhet er figuren delt i to – den øverste viser Fredrikstad sammenlignet med Kristiansand, Sandnes og hele Norge, i den nederste er Fredrikstad sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen.



Figur 5: Befolkningen i Fredrikstad etter alder, sammenlignet med andre kommuner og landet som helhet. Kilde: SSBs statistikkbank.

Sammenlignet med hele Norge, og med Kristiansand og Sandnes, har Fredrikstad en noe eldre befolkning, med en høyere andel av innbyggerne i aldersgruppene over 50 år. Sammenlignet med Moss, Sarpsborg og Drammen er aldersfordelingen i Fredrikstad relativt lik.

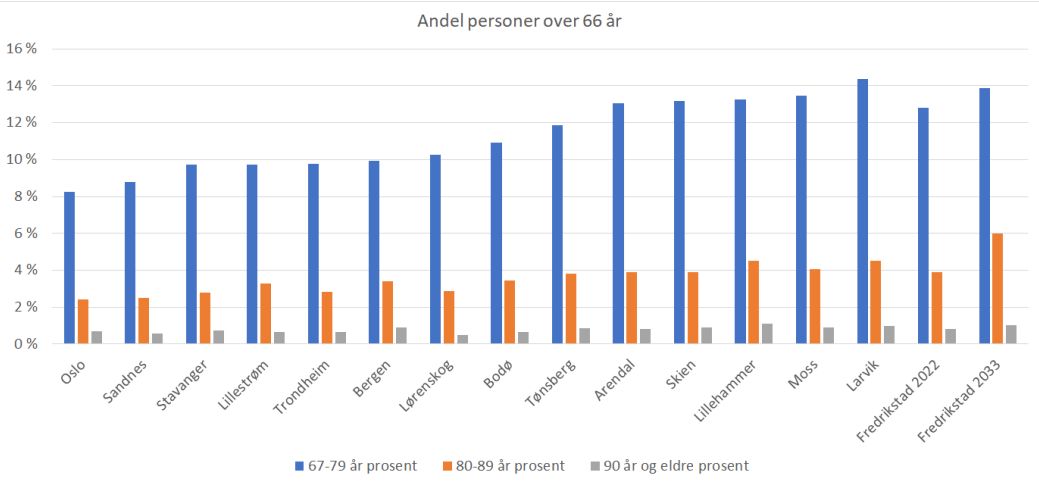
Både i Fredrikstad og i Norge som helhet forventes en tydelig økning i antall og andel eldre framover. Dette vises også i framskrivingene for befolkningen i Fredrikstad, se Figur 6. Der vises aldersfordelingen i 2020 med en prikket linje, mens prognosene for 2030 fra Fredrikstad kommune og SSB er vist i henholdsvis blå og oransje linjer. Alle prognosene viser en klar økning i antall personer over 60 år.



Figur 6: Prognoser for aldersfordelingen i Fredrikstad i 2030, framskrevet av SSB og Fredrikstad kommune, og sammenlignet med aldersfordelingen i 2020. Kilde: SSBs statistikkbank og Fredrikstad kommune.

Figur 7 nedenfor viser for det første at Fredrikstad har og vil fortsette å ha en betydelig andel hushold i 60-årene. Dette er en viktig premissgiver for boligmarkedet. Disse tenderer til å flytte mindre enn yngre hushold, men flyttehyppigheten i denne gruppen er økende. Det er et samfunnsønske at husholdene skal ta hensyn til framtidige boligbehov og allerede ved 60-årsalderen vurdere tilpasning til en bolig som de kan bli boende i langt inn i alderdommen. Siden denne andelen er høy i Fredrikstad og siden andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, vil det være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene tilpasser egen boligsituasjon slik at de kan bli boende hjemme lenger.

Det er sannsynlig at aldringen av Fredrikstad befolkning vil påvirke hvor mange personer som bor i hver bolig, da eldre befolkninger gjerne har mindre husholdninger med flere enslige og par som bor uten barn. Dette gjør at etterspørselen etter boliger vil bli større enn man kan forvente av befolkningsveksten alene. Det er vanskelig å forutse hvor mange personer det vil være i fremtiden, men vi kan sammenligne med kommuner på Fredrikstads størrelse som har en befolkningssammensetning nå som minner om den Fredrikstad forventes å ha i 2033. De mest nærliggende er Lillehammer eller Moss, som har befolkninger over 66 år nesten på nivå med det som forventes i Fredrikstad i 2033. Lillehammer har 2 og Moss 2,09 personer per privathusholdning, altså når man bare ser på privatboliger, mot 2,14 i Fredrikstad.



Figur 7: Sammenligning av befolkningen over 66 år i utvalgte store kommuner i 2022 og Fredrikstad kommunes egne framskrivninger for befolkning i 2033.

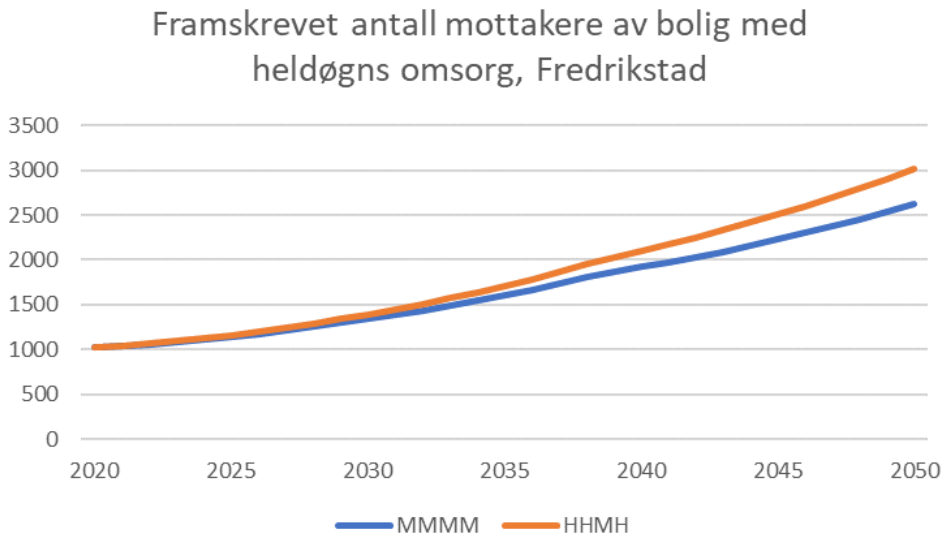
2.1.2 Behov for boliger med heldøgns omsorg

Som vist forventes Fredrikstad å ha en betydelig andel hushold i høy alder fram mot slutten av planperioden. Dette utgjør en viktig gruppe for kommunen, dels fordi deler av denne gruppen vil være kjøpesterke og kunne aktivere eksisterende boligformue dersom de ønsker å flytte. Gruppens størrelse er også viktig fordi den antyder behovet for omsorgstjenester.

Verktøyet Omsorg2050 beregner behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester fram mot 2050, inkludert forventet antall beboere i bolig for heldøgns omsorg. Framskrivningsverkøyet kombinerer resultater fra statistiske analyser av historiske data fra KOSTRA-databasen med SSBs befolknings-framskriving. Omsorg2050s framskrivinger bruker også statistiske beregninger for å kunne ta hensyn til uobserverbare faktorer i hver kommune som erfaringsmessig påvirker andelen mottakere av ulike tjenester. Selve verktøyet er et excel-program, der brukeren kan endre på noen av forutsetningene, blant annet hvilket av SSBs framskrivingsalternativer som skal legges til grunn.

Ved hjelp av dette verktøyet har vi hentet ut baner for framtidig antall beboere i bolig med heldøgn omsorg, i to ulike alternativer: Det første har lagt til grunn SSBs hovedalternativ, det andre har lagt til grunn høyalternativet (HHMH), da dette ligger relativt nær Fredrikstad kommunes egne framskrivinger, se Figur 4. Utover dette har vi brukt programmets standardinnstillinger (ingen saktere aldring i befolkningen, og en gradvis produktivitetsendring i kommunen som akkumulert medfører en reduksjon i behovet for heldøgns omsorg på to prosent i 2040 i forhold til 2020). Variabelen som framskrives her – mottakere av bolig med heldøgns omsorg – tilsvarer summen av de to variablene *Beboere i bolig m/heldøgns bemanning* og *Beboere i institusjon i alt* i tabell 07790 i Kostra.

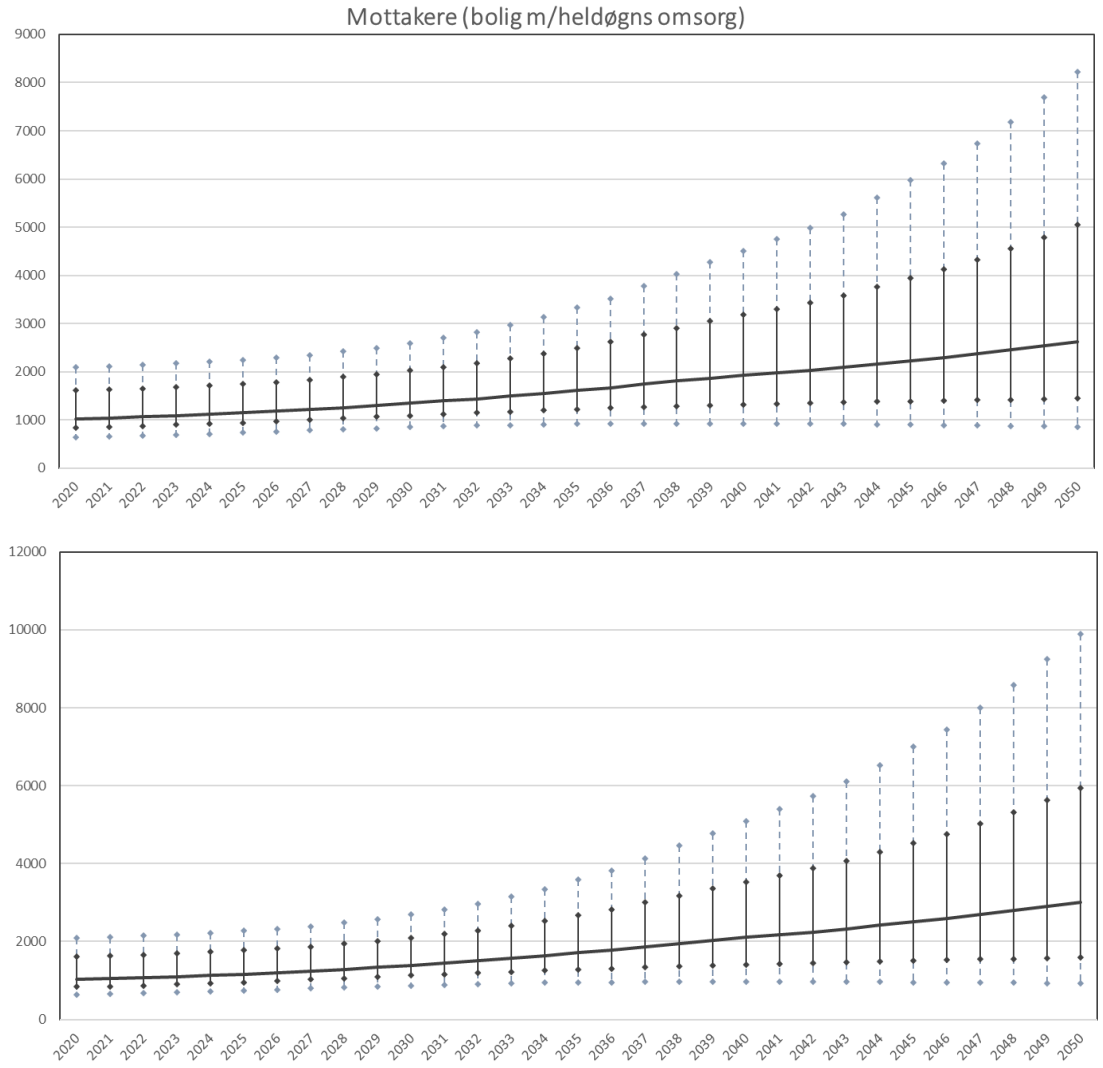
Resultatene er vist i Figur 8. Antallet som bor i bolig med heldøgns bemanning eller i institusjon i Fredrikstad er altså forventet å øke fra drøye 1000 i 2020 til over 2500 i 2050. I høyalternativet ligger antallet på drøye 3000 i 2050. I 2035 kan kommunen forvente å trenge omtrent 1550 boliger med heldøgns omsorg.



Figur 8: Framskrevet antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050. Kilde: Omsorg2050

Figur 9 nedenfor viser beregninger fra Omsorg2050 om utviklingen i behovet for boliger med heldøgns omsorg i Fredrikstad framover sammenliknet med landet som helhet. Den heltrukne linjen gjennom figuren viser forventet antall mottakere av bolig med heldøgns tjenester i hvert år. De korte vertikale linjene viser beregninger for Fredrikstads sammenliknet med andre kommuner: Disse linjene gir en indikasjon på hvor Fredrikstad plasserer seg sammenlignet med andre kommuner i landet. Den heltrukne delen av de vertikale linjene viser spredningen for 80 prosent og stiplede linjene viser intervallet 99 prosent. Med andre ord, hvis Fredrikstad hadde brukt like mange boliger med heldøgns omsorg per eldre innbygger som den halve prosenten av kommunen som bruker dette mest, ville Fredrikstad trengt like mange boliger som toppen av den stiplede vertikale linjen i hvert årstall viser. Dersom Fredrikstad brukte like mange omsorgsboliger som ti-persentilen ville behovet ligget på toppen av den heltrukne linjen. Dersom Fredrikstad lå på 80-persentilen ville behovet vært på bunn av den heltrukne linjen, og dersom Fredrikstad var i den halve prosenten av kommuner som brukte færrest boliger per eldre innbygger ville behovet vært nederst på den stiplede linjen.

Figur 9 har to deler: Øverst vises resultatet når SSBs mellomalternativ legges til grunn, og nederst viser beregninger der høyalternativet er lagt til grunn. I begge tilfellene befinner Fredrikstad seg i nederste halvdel når det gjelder mottakere av bolig med heldøgns omsorg, sammenlignet med andre kommuner. Figuren viser at Fredrikstad forventes å se en økning i slike boliger fram mot 2035: Den store økningen vil imidlertid komme senere. Grafene i figuren viser også at Fredrikstad skårer relativt godt mht. behovet for boliger med heldøgns omsorg. Dette henger trolig sammen med topografi og en relativt konsentrert bosettingsstruktur sammenliknet med landet som helhet. Figuren forsterker imidlertid poenget diskutert ovenfor: Andelen personer over 80 år forventes å være betydelig i 2033, slik at det vil være viktig for kommunen at en stor andel av disse husholdene får en boligsituasjon som gjør at de kan bli boende hjemme lenger. Dette vil stagge utviklingen figur 9 forespeiler.



Figur 9: Mottakere av bolig med heldøgns omsorg i Fredrikstad, 2020-2050, med intervaller for sammenligning med andre kommuner. Den heltrukne linjen er mulighetsrommet for behovet til Fredrikstad dersom kommunen hadde brukt like mange omsorgsboliger per eldre beboer som 80 prosent av alle kommunene. Den stiplede linjen viser mulighetsrommet dersom Fredrikstad lå på nivå med 99 prosent av alle kommunene. Øverste figur er basert på MMMM-alternativet til SSB, nederste på HHMH. Kilde: Omsorg2050.

2.1.3 Oppsummering – flere eldre hushold i framtidens Fredrikstad.

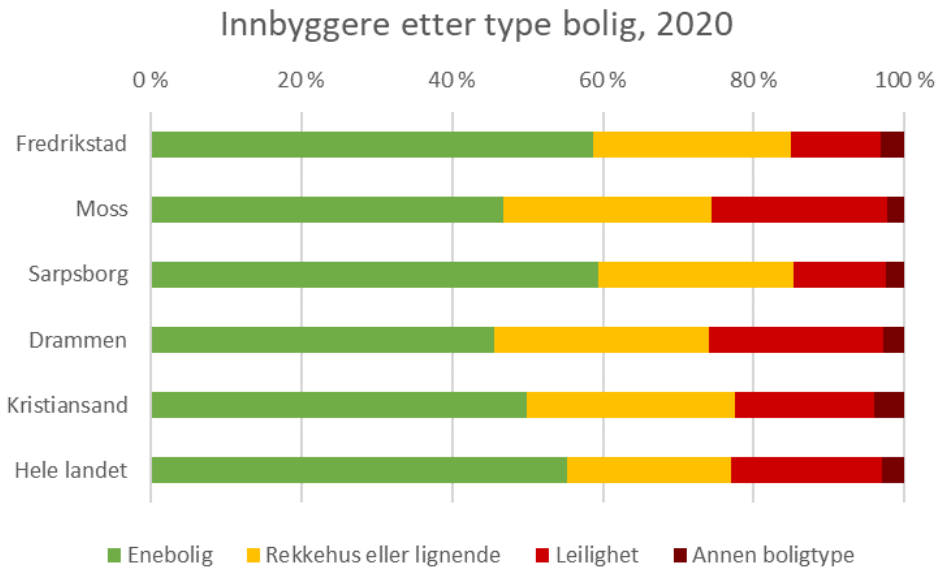
Gjennomgangen viser at Fredrikstad i perioden fram til 2035 kan forvente en økning i eldre hushold, både hushold mellom 67 og 80 år og i hushold mellom 80 og 90 år. Dette gjør det viktig for kommunen å sørge for at både eksisterende og framtidig boligmasse tilpasses en aldrende befolkning. Når det gjelder tilpasning av eksisterende bolig har kommunen et ansvar for å informere og veilede om muligheter og sørge for at hjelpemidler er tilgjengelig. Den demografiske utviklingen bør imidlertid også ha konsekvenser for innretningen i nybyggingen. Utviklingen tilsier aktiv tilrettelegging for at nye boliger er utformet og lokalisert slik at flere kan bli boene hjemme lenger inn i alderdommen. Dette betyr i praksis leiligheter med god tilgjengelighet til tjenester og service.

Fredrikstad forventer imidlertid en betydelig tilflytting. Hvordan dette vil påvirke demografien og dermed boligetterspørselen diskuteres i de neste kapitlene. Før det vises trekk ved den eksisterende boligmassen – hvordan den er tilpasset den demografiske utviklingen og hvilke type hushold en kan forvente at boligmassen tiltrekker seg.

3 Boforhold

Dette kapitlet kartlegger boliger og boforhold i Fredrikstad. Det ser også på antallet boliger som bygges fremover og hva slags boliger det vil være behov for. Kapittel fem utdyper analysene om hva slags boligtyper kommunen burde legge opp til at det bygges.

Det var omtrent 38.000 boliger i Fredrikstad i 2021. Nesten 60 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bor i enebolig, som vist i Figur 10 under. Dette er omtrent som i Sarpsborg, men en høyere andel enn i både Moss, Drammen, Kristiansand og Norge totalt. Andelen som bor i rekkehus/tomannsbolig etc. er omtrent som i de andre kommunene i denne sammenligningen, men andelen som bor i blokk er betydelig lavere både i Fredrikstad og i Sarpsborg. Det er mye som inngår i beregninger av hva slags boliger som burde bygges fremover, men dette antyder at markedet særlig for eneboliger er godt dekket i Fredrikstad, mens markedet for leiligheter trolig er under-dekket.

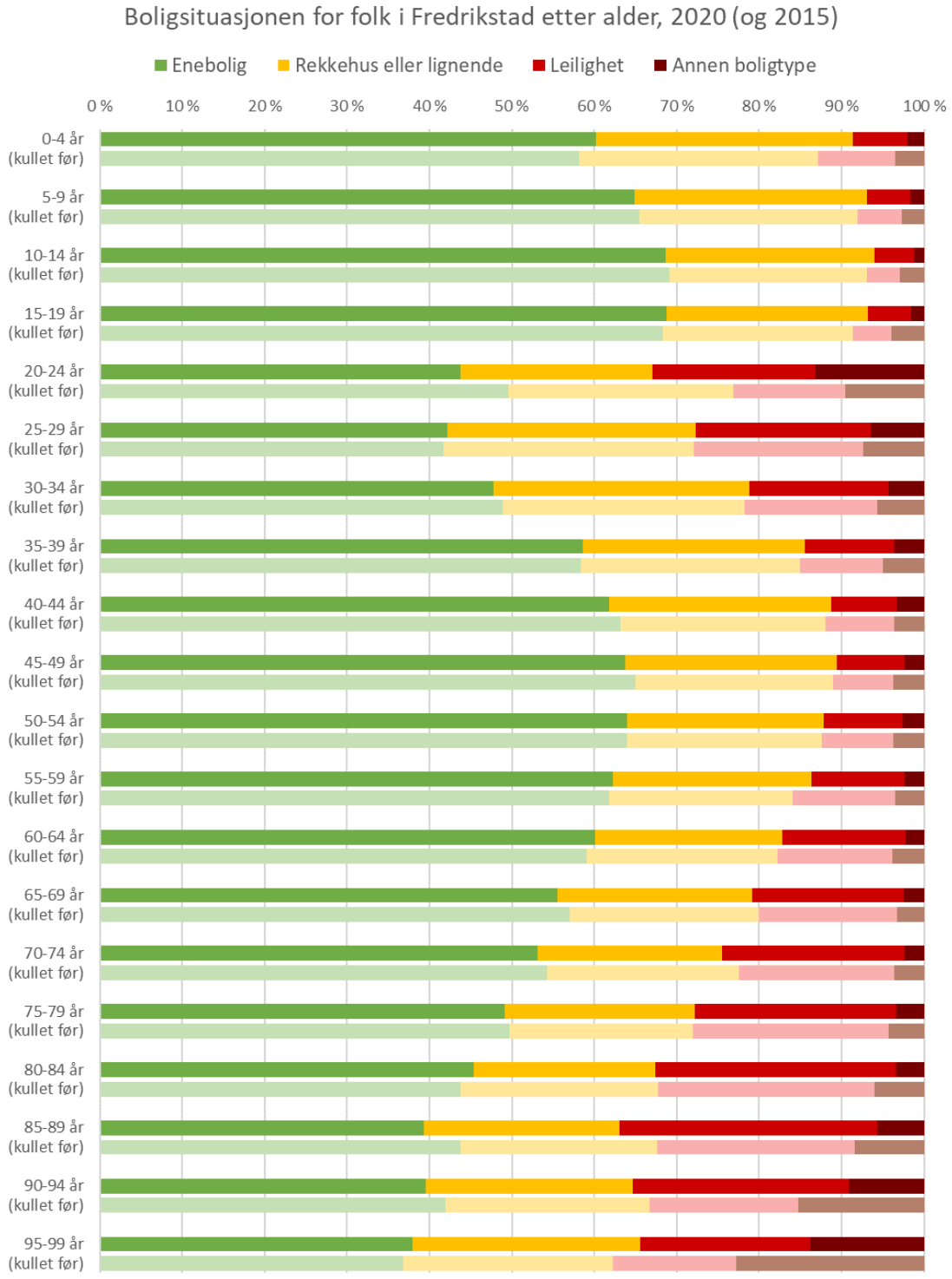


Figur 10: Innbyggere etter boligtype, Fredrikstad, hele Norge og andre kommuner, 2020. Fredrikstad utpeker seg med særlig mange eneboliger i forhold til kommuner av lignende størrelse. Kilde: SSB/microdata.no.

Hvordan man bor, henger også tett sammen med hvilken livsfase og alder man er i. Figur 11 viser boligsituasjonen for folk i Fredrikstad etter alder. De fargesterke søylene viser situasjonen i 2020. Andelen som bor i enebolig er høyest blant barn og særlig unge, og den er også ganske høy blant personer i 40- og 50-årsalderen. Deretter øker andelen som bor i blokk/bygård, og blant de aller eldste er det en relativ høy andel i kategorien 'annet', som omfatter syke-/aldershjem og bo-/service- og behandlingsinstitusjoner.

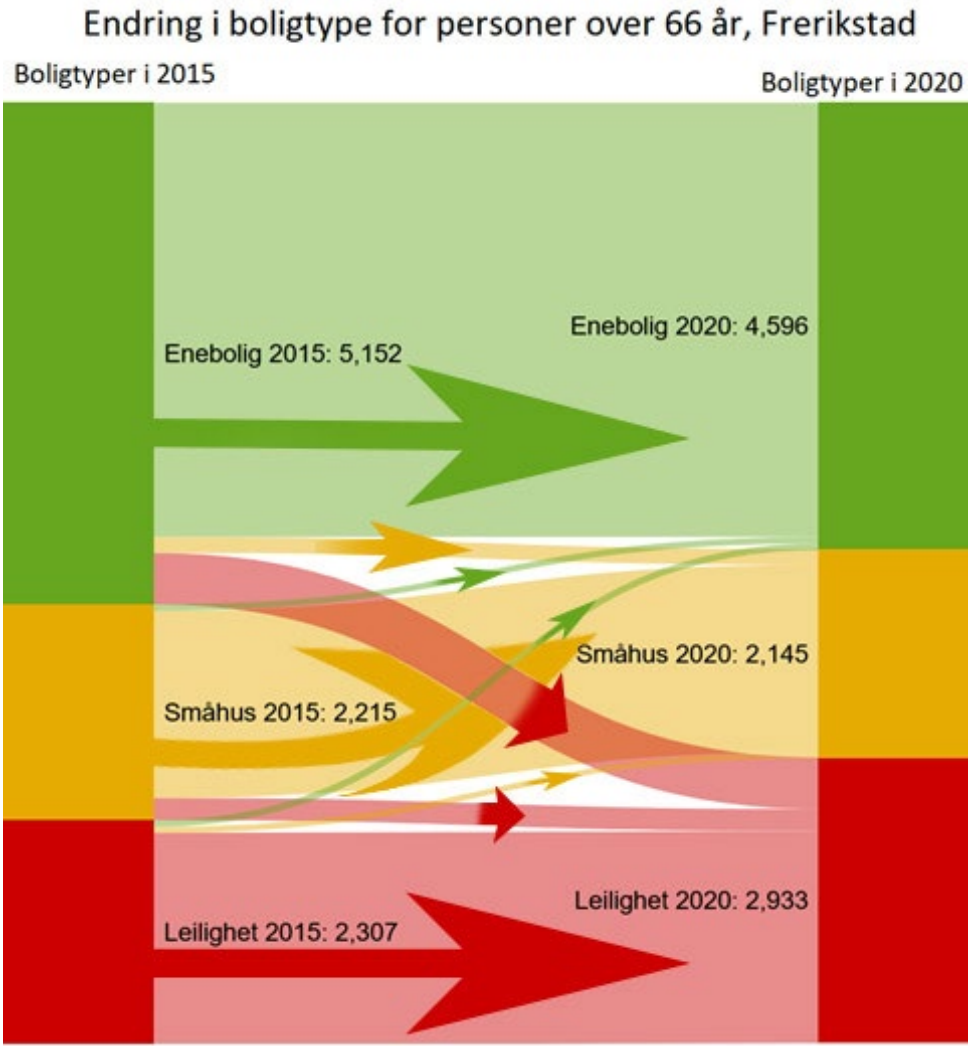
De fargesvake søylene i Figur 11 viser hvordan de forskjellige kullene bodde for fem år siden, altså eksempelvis hvordan de som nå er fem til ni bodde for fem år siden, da de var null til fire. Dersom vi sammenligner de fargesterke søylene med de fargesvake, ser vi blant annet en tendens til at flere av de yngste barna (0-4 år) nå bor i rekkehus eller enebolig og at det er blitt mindre vanlig for 20-24-åringer å bo i enebolig. Noen av de tydeligste endringene gjelder aldersgruppene over 60 år: I dag er det nå klart flere av Fredrikstads eldre som bor i blokk/bygård sammenlignet med disse

kullene for fem år siden. Dette gjelder særlig kullene som nå (2020) er i 80- og 90-årene. Dette antyder et mulig skifte i retning av at eldre i noe større grad flytter ut av eneboliger og småhus og over til leiligheter. For de aller eldste viser figuren at færre bor i kategorien «annen» - en kategori som blant annet favner institusjoner.



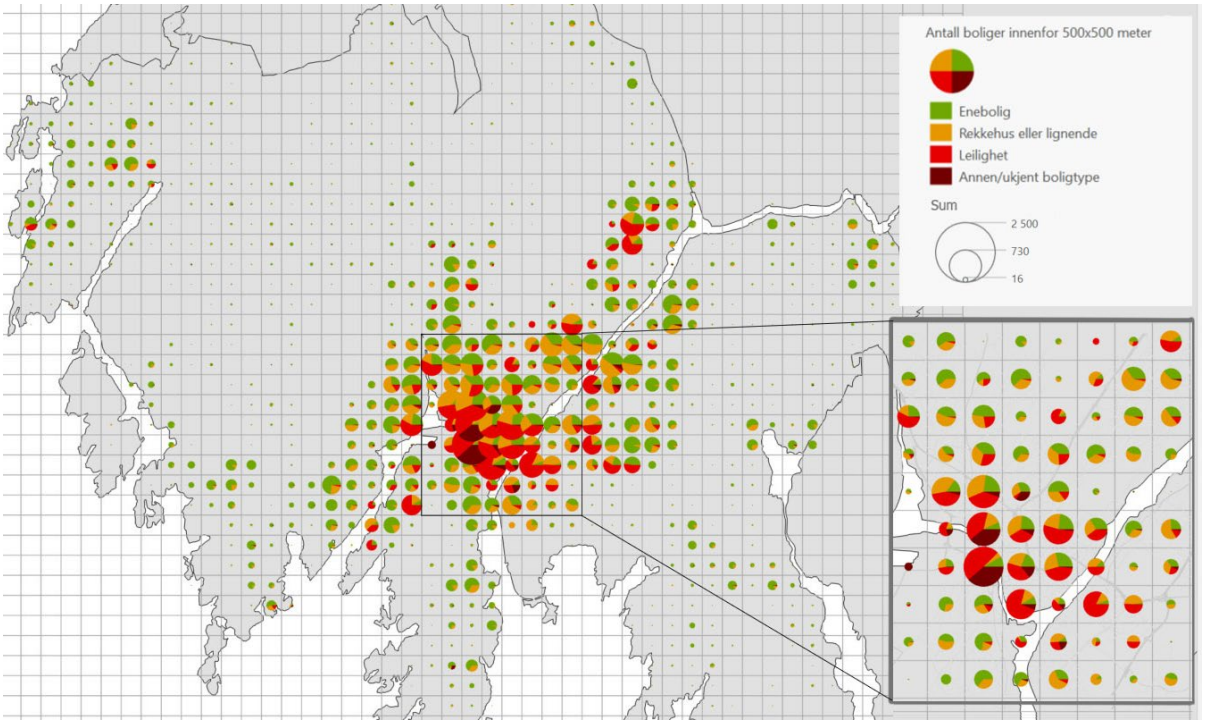
Figur 11: Boligsituasjonen for innbyggerne Fredrikstad, etter alder. Fargesterke søyler er for 2020, fargesvake søyler for 2015. Kilde: SSB/microdata.no.

Antydningen om økt hjemmeboende blant de eldste og tendensene til økt flytting fra hus til leilighet for de over 65 år utdypes i Figur 12 nedenfor. Figuren viser boligtypene til personer over 66 år i 2015, og hva slags boligtype de bodde i fem år senere. I løpet av de fem årene flyttet omtrent én av ti som bodde i enebolig eller småhus over til leilighet, totalt 757 innbyggere. Til sammenligning flyttet 61 mennesker over 66 *fra* leilighet til småhus eller enebolig. Etter hvert som Fredrikstads befolkning blir eldre, blir denne trenden viktig.



Figur 12: Endring i boligtype fra 2015 til 2020. Tallene gjelder personer som var over 66 år i 2015, og bodde i Fredrikstad både i 2015 og i 2020. Tykkelsen til venstre angir hvor mange som bodde i de forskjellige boligtypene i 2015, tykkelsen til høyre angir tilsvarende tall for 2020. Tykkelsen på strekene mellom de forskjellige kategoriene angir hvor mange som flytter fra én boligtype i 2015 til en annen boligtype i 2020. Av de 5152 personene i kohorten som bodde i enebolig i 2015 flyttet 530 til leilighet over de neste fem årene, mens 161 flyttet til småhus. Av de 2215 som bodde i småhus, flyttet 227 til leilighet.

Figur 13 viser den geografiske fordelingen av ulike boligformer i kommunen. Størrelsene på kakediagrammene i figuren angir hvor mange boenheter det er innenfor hvert kvadrat, mens fargene angir fordeling på boligtyper. I prinsippet er det gunstig at hver del av byen har en god miks av bygningstyper, først og fremst av leiligheter og småhus eller eneboliger, på grunn av preferanseforskjellene illustrert ovenfor. Å blande boligtypene motvirker at befolkningen i et område blir ensartet, med områder med sterk overvekt av eldre i leiligheter og andre områder med tilsvarende overvekt av barnefamilier. Det gjør det også mulig for et individ å bo i samme nabolag i livets forskjellige faser.



Figur 13: Antallet og fordelingen av boliger innenfor hvert 500 meters kvadrat. Dataen er hentet fra matrikkelens bygningsregister, og inneholder dermed de samme unøyaktighetene, først og fremst at boliger som ikke er registrert ikke er med. 'Rekkehus eller lignende' gjelder for eksempel tomannsboliger. 'Annen/ukjent boligtype' gjelder en del omsorgsboliger, og boliger der bygget er registrert som noe annet enn bolig. Dette er ofte bygninger registrert som kontorbygg eller handel som har noen leiligheter. Dermed er de fleste av disse som like å regne med leiligheter, men det kan også være snakk for eksempel om gårdsbygninger som er mer som eneboliger eller 'rekkehus eller lignende'.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finner man i Fredrikstad mange leiligheter i sentrum og eneboliger spredt rundt. Figuren viser at det også er klynger av leiligheter også i andre deler av kommunen, selv om eneboliger og småhus dominerer. Det er et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum.

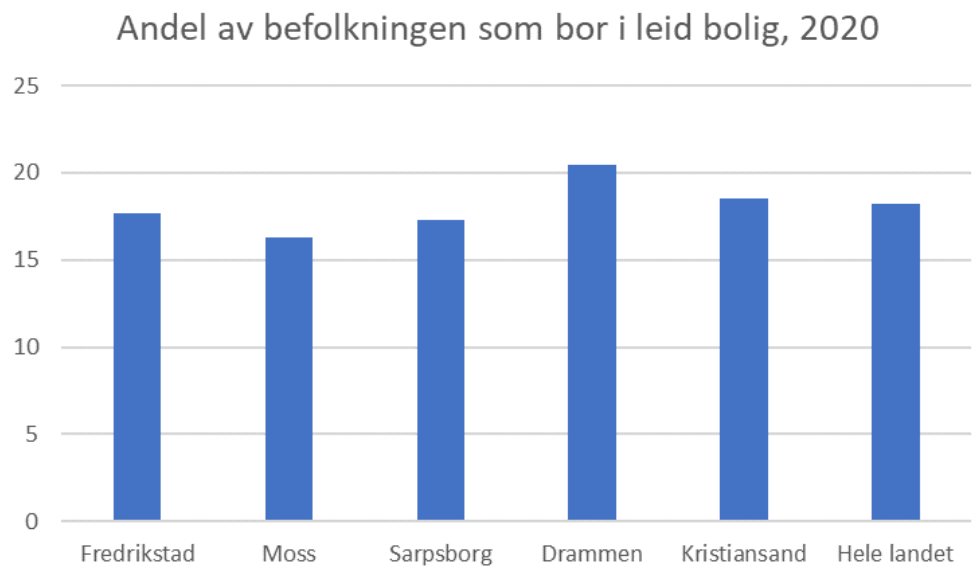
3.1 Leide boliger

For Fredrikstads boligsosiale situasjon mot 2035 er det viktig å også se på leiemarkedet. Det er både en nasjonal og lokal målsetning at så mange som mulig skal bo i en bolig de eier fremfor å leie, som nevnt i rapportens innledning. Særlig langvarig tid på leiemarkedet er både et symptom på økonomiske problemer for husholdet og det gjør at husholdet ikke får dra nytte av skattefordeler knyttet til selveie.

Samtidig er det en målsetning for kommunen at leiemarkedet skal være lett tilgjengelig for personer som av praktiske eller økonomiske årsaker ikke *vil* eller *kan* eie egen bolig, som studenter, personer som bor midlertidig i Fredrikstad, og de som leier rimelig for å spare opp egenkapital til boligkjøp. Et velfungerende leiemarked er viktig for at folk enkelt skal kunne flytte til Fredrikstad når det åpner opp jobber eller studiemuligheter, uten at man forplikter seg til å bli værende i kommunen på samme måte som når man kjøper bolig. Et visst leiemarked er dermed viktig i en voksende by.

Omkring 18 prosent av innbyggerne i Fredrikstad bodde i en leid bolig i 2020, som vist i Figur 14. Dette er omtrent som i Sarpsborg, høyere enn i Moss, men lavere enn i Drammen, Kristiansand og i Norge som helhet. Tallet må ses i sammenheng med de knapt 8000 studenter som er knyttet til Høgskolen.

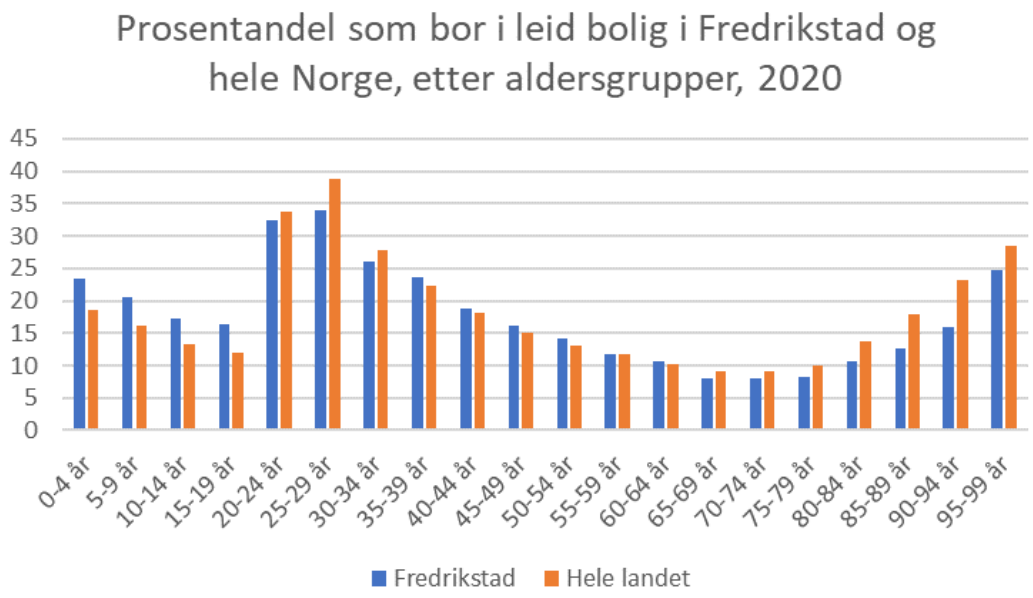
Med leid bolig menes alle boliger som ikke eies av en av husholdningsmedlemmene. Dette betyr at også omsorgsboliger vil regnes som leide boliger. Leieraten i Fredrikstad er moderat sammenliknet med andre kommuner.



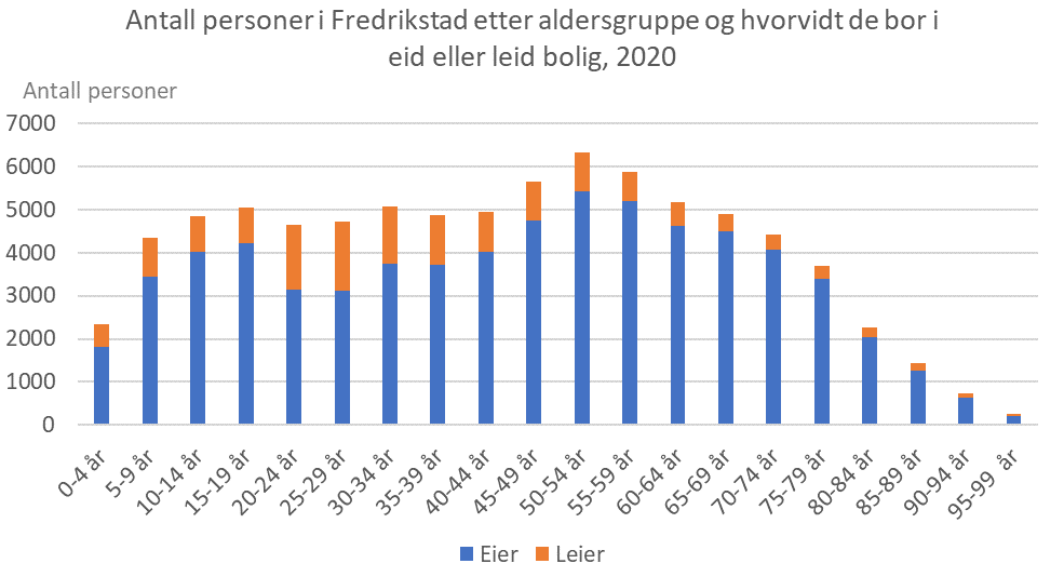
Figur 14: Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2020. Kilde: SSB/microdata.no.

Til sammen var det rundt 14.000 av Fredrikstads innbyggere i 2020 som bodde i leid bolig. Andelen som leier varierer i stor grad etter alder: Personer i 20-årene er de som i størst grad leier boligen de bor i, som vist i Figur 15 på neste side. Blant folk i Fredrikstad i aldersgruppen 25-29 år bor omtrent hver tredje person i leid bolig. Resten bor i selveier- eller aksje-/andels-leiligheter. Andelen i leid bolig er også relativ høy for de aller yngste og de aller eldste. Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) viser at leie er vanligst i sentrum av byen, i områder Figur 13 viser er dominert av leiligheter.

Figur 15 viser også tilsvarende fordeling for Norge som helhet. Sammenlignet med landsgjennomsnittet har Fredrikstad en litt høyere andel barn og unge som bor i leid bolig, og en lavere andel blant unge voksne og personer over 65 år. Dette antyder at det er flere barnefamilier som har problemer med å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad enn i landet som helhet. De høye leieratene for personer over 90 år kommer formodentlig av at mange bor i omsorgsboliger.



Figur 15: Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad og hele landet, etter aldersgrupper, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel voksne barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no



Figur 16: Antall personer i Fredrikstad etter aldersgruppe og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Eid bolig vil si at ett av husholdningsmedlemmene eier boligen, så for eksempel barn som bor hos sine foreldre er registrert som «eier» her, selv om de ikke er boligeiere. Kilde: SSB/microdata.no

Mens Figur 15 viste *andeler* i eid eller leid bolig i ulike aldersgrupper, viser Figur 16 *antall*. Mange av Fredrikstads leieboere er unge voksne, og av de rundt 14.000 som bodde i leid bolig i Fredrikstad i 2020, var snaue 2300 i alderen 0-14 år. Figur 15 viser at andelen barn som bor til leie er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens andelen som er i typisk foreldre-alder ikke er det. Dette kan tyde på at flere barnerike familier bor til leie.

Tabell 1 nedenfor viser hvor mange som bor lenge til leie og hvor mange av leietakerne som bor i kommunale boliger eller mottar bostøtte.

Tabell 1: Leietagere i Fredrikstad etter hvor lenge de har leid og om de mottar støtte.

Opphold i leiemarkedet(år)	Antall	Kommunale utleiere		Leietakere som mottar bostøtte		Leietakere som mottar sosial hjelp	
		Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
0-1	2 730	147	5	177	6	181	7
2	2 788	158	6	315	11	315	11
3 år eller mer	8 794	842	10	1275	14	1025	12
Sum	14 312	1147	8	1776	12	1518	11

Tabellen viser for det første at de fleste leietakere bor til leie i det private markedet. Tabellen viser også at mer enn annenhver leietaker har bodd til leie i tre år eller mer. En relativt liten andel av leietakerne mottar offentlig støtte i betydning av bostøtte eller sosialhjelp. Andelen er høyere for de som bor lenger til leie og høyest for de som har bodd mer enn tre år til leie.

3.2 Oppsummering

Den dominerende boligbebyggelsen i Fredrikstad er enebolig. Andelen eneboliger og småhus er høyere enn i nabokommunene og markert høyere enn landsgjennomsnittet. Dette står i kontrast til resultatene i kapittel 2 som viser at kommunen har stor og økende andel hushold i alderskategorier over 50 år, hushold som gjerne flytter til leiligheter.

Selv om det å bo i småhus er svært utbredt i Fredrikstad er andelen som bor slik, som forventet, høyest for hushold med barn. Figurene viser imidlertid en svak endring i bildet for hushold i alderen over 60 år. Andelen av disse som bor i enebolig og småhus er fortsatt høy, men noe lavere nå enn det var for fem år siden.

Oversiktene viser også at blant de aller eldste i kommunen, de over 90 år, er det færre som bor på institusjon nå enn for fem år siden - og flere som bor i leilighet. Figurene sier i utgangspunktet ikke noe om hva slags omsorg disse får i boligen. I kapittel 2 viser vi imidlertid at kommunen har en lavere bruk av boliger med heldøgns omsorg enn landsgjennomsnittet slik at det er grunn til å tro at kommunens satsing på at omsorg i større grad skal ytes i hjemmene avspeiles i statistikken.

Kommunen har på den ene siden en utfordring i forhold til at mer av veksten skal komme gjennom fortetting og transformasjon, slik kommunens målsettinger tilsier, fordi småhus og eneboliger er så dominerende. Dette er imidlertid boligtyper som er lite egnet for den økende andelen eldre innbyggere. Kommunen ser, på den andre siden, en «riktig» trend for de eldre husholdene. Flyttehyppigheten fra bolig til leilighet er fortsatt lav for disse aldergruppene, men økende.

Som typisk for de aller fleste byer og tettsteder finnes den største andelen av leiligheter i sentrum. Det er imidlertid et forholdsvis godt utvalg av eneboliger og rekkehus innenfor gangavstand til sentrum, og det er innslag av blokker i flere av kommunedelene, slik Figur 13 viser. Fredrikstad har derfor et godt utgangspunkt for å blande boligtyper og dermed befolkningsgrupper både i sentrum og i øvrige kommunedeler.

Kapittel 5 skifter fokus og ser på boligbyggingen i Fredrikstad kommune, på hvor det bygges nå og hvor det kan bygges i framtiden og på hva som må til for at boligbyggingen skal skje i det tempo som trengs og for de grupper som det bør bygges for. Før dette følger imidlertid et kapitel som ser

på befolkningens økonomi og boligpriser i Fredrikstad. Dette er en avgjørende parameter å ta med seg inn i både nybyggingspolitikken og den sosiale politikken.

Gjennomgangen ovenfor viser at andelen som bor i leide boliger i Fredrikstad er omtrent som forventet, gitt at Fredrikstad er en studentby. Tabellen antyder imidlertid at andelen *barn* som bor i leide boliger er noe høyere enn for landsgjennomsnittet, mens andelen av aldersgruppene som er typiske foreldre ikke er høyere enn gjennomsnittet. En mulig tolkning er at en andel av leietakerne er barnerike familier. Dersom dette stemmer og kommunen ønsker økt bostabilitet for disse, er dette et forhold som må tas med i den kommende boligplanen. Dette og andre aspekter knyttet til økonomi og bolig belyses i neste avsnitt.

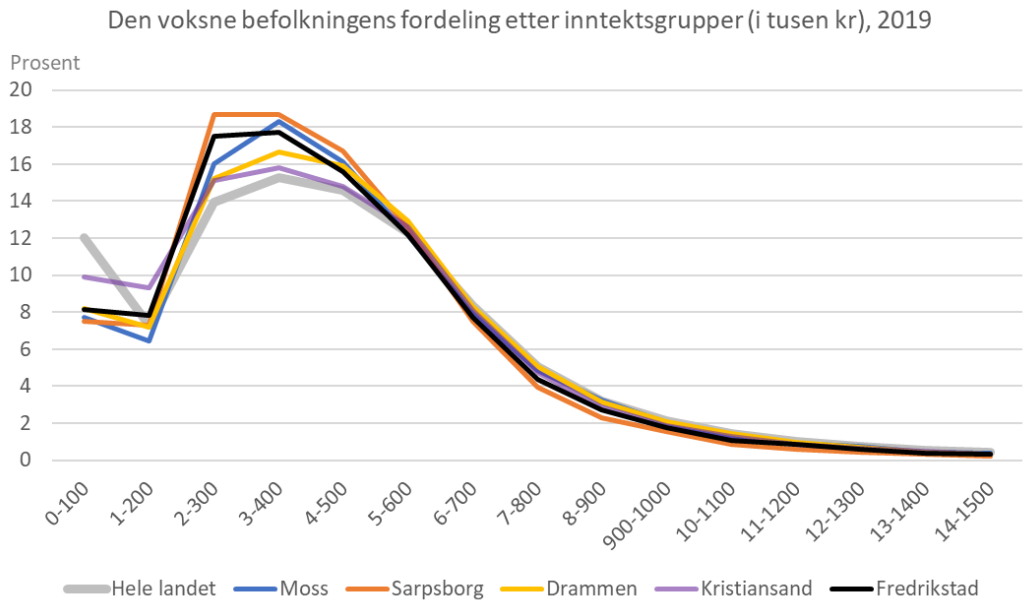
4 Befolkningens økonomi og boligpriser

Denne seksjonen gir en oversikt over økonomien til folk i Fredrikstad og strukturen i boligprisene i kommunen. For å belyse befolkningens økonomi bruker vi tre ulike variabler fra microdata.no: Samlet inntekt, som inkluderer yrkesinntekter, kapitalinntekter, samt skattepliktige og skattefrie overføringer for *enkeltpersoner*; samlet inntekt for husholdninger; og beregnet bruttoformue for enkeltpersoner, som også inkluderer beregnede markedsverdier av bolig. SSB måler disse variablene 31. desember hvert år.

4.1 Inntektsfordelingen i Fredrikstad sammenliknet med nabokommuner og landet

Figur 17 viser fordelingen for samlet inntekt for enkeltpersoner i hele befolkningen i utgangen av 2019, i Fredrikstad, hele Norge, og i sammenligningskommuner med lignende størrelse og/eller posisjon. For Fredrikstad er det en relativt høy andel som hadde samlede inntekter på rundt 300.000 kroner i 2019: Dette gjaldt 35 prosent av Fredrikstads befolkning, mot 29 prosent i landet som helhet.

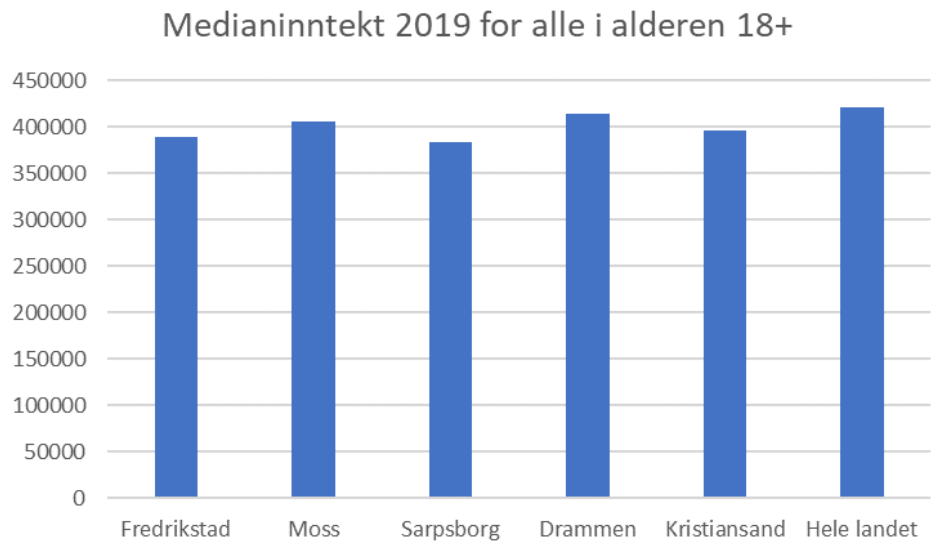
Figuren viser en noe mer sammenpresset inntektsfordeling i Fredrikstad (samt Moss og Sarpsborg) sammenlignet med Norge som helhet (og Kristiansand og Drammen). Dette tyder på at de økonomiske forskjellene i Fredrikstad (og Moss og Sarpsborg) er mindre enn i Norge som helhet og i sammenlignbare byer utenfor Østfoldområdet, selv om det i dette tilfellet også betyr at det er mange som har relativt lav inntekt.



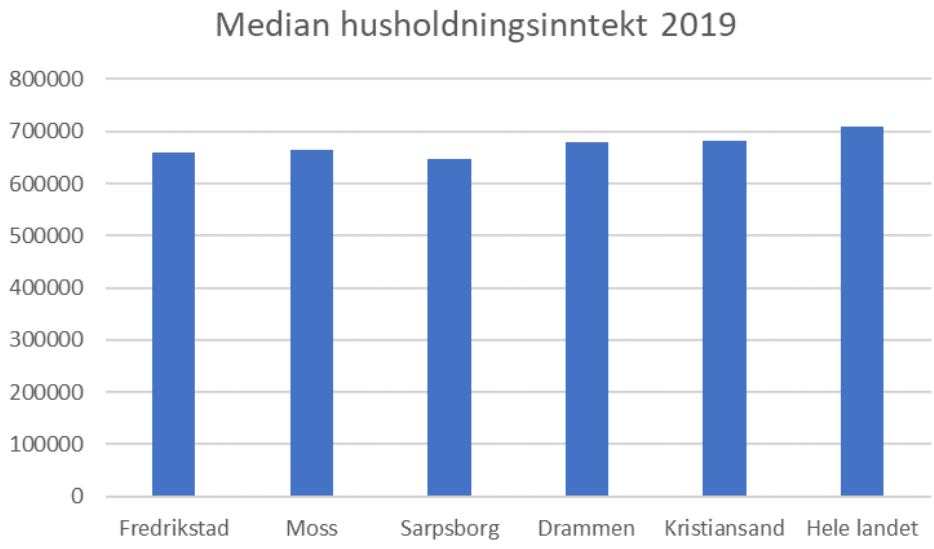
Figur 17: Prosentandel av befolkningen (18+) i ulike inntektsgrupper i Fredrikstad, andre kommuner og hele Norge, 31. desember 2019. Inntektsgruppene vises i 1000 kr. Kilde: SSB/microdata.no

En annen måte å sammenligne inntekter på er å se på medianinntekten – altså inntekten til den personen som befinner seg midt i inntektsfordelingen, med like mange som har høyere som lavere inntekt. Dette er vist i Figur 18 (her er barn under 18 år utelatt). Medianinntekten i Fredrikstad lå i 2019 på oppunder 400.000 kroner. Dette er noe lavere enn i Moss, og noe høyere enn i Sarpsborg.

Det er også noe lavere enn for Norge som helhet. Det samme mønsteret finnes også når vi ser på husholdningenes inntekt (Figur 19).

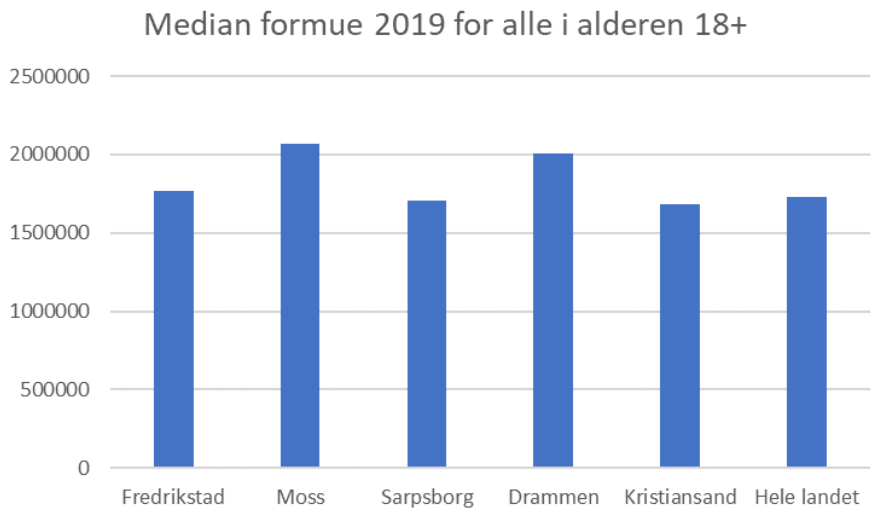


Figur 18: Medianinntekt for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no



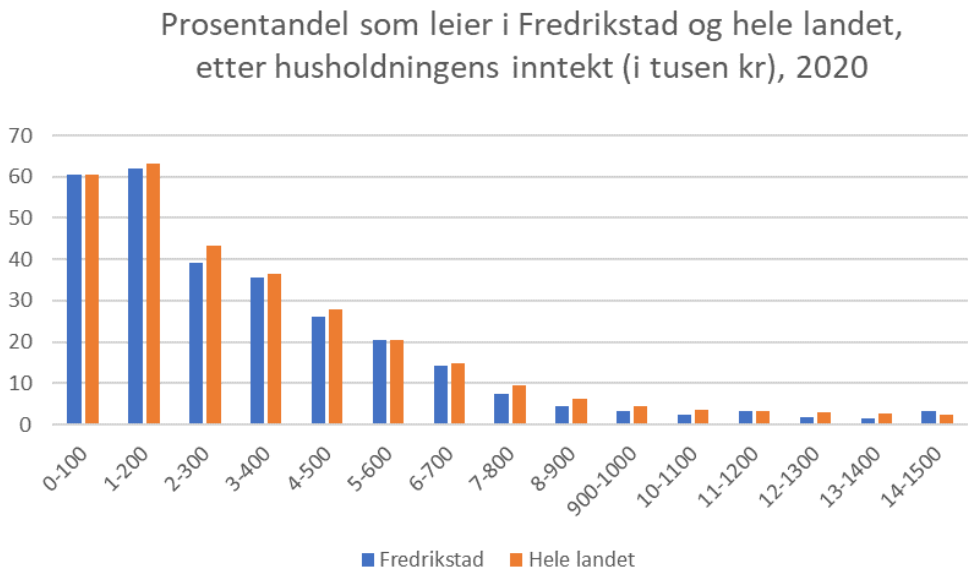
Figur 19: Median husholdningsinntekt (for alle innbyggere) i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 31.12.2019. Kilde: SSB/microdata.no

Også når det gjelder median for formue (Figur 20) ligger Fredrikstad noe høyere enn Sarpsborg og noe lavere enn Moss, men også noe litt høyere enn i Kristiansand og Norge som helhet. Dette kan henge sammen med at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi på boliger, og at boligmarkedet i Fredrikstad er relativt dyrt sammenlignet med mange andre deler av Norge.



Figur 20: Medianformue for innbyggere 18 år eller mer i Fredrikstad, andre kommuner og hele landet, 2019. Kilde: SSB/microdata.no

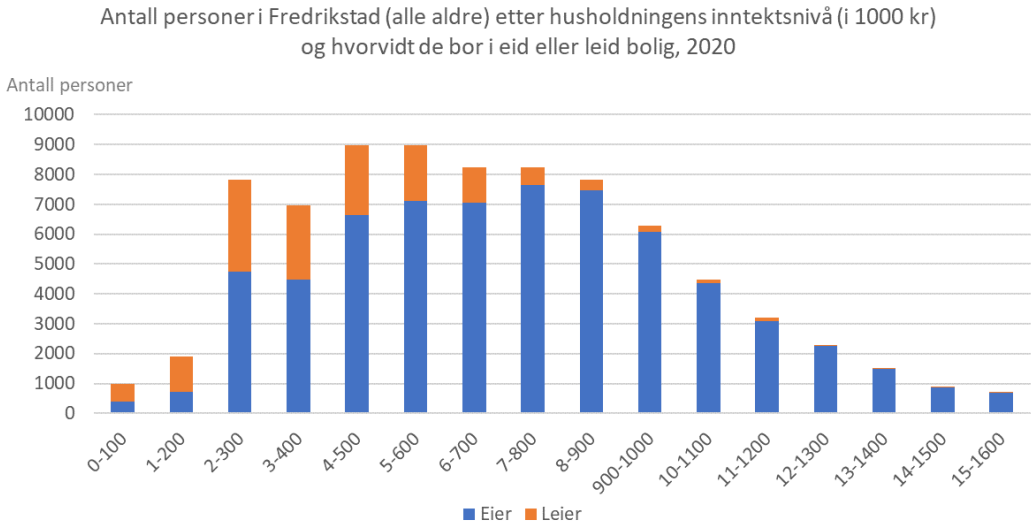
Leie-andelen er også tett knyttet til husholdningens økonomi. Blant personer som tilhørte husholdninger med lav inntekt (under 200.000 kroner i husholdningsinntekt i 2019) bodde over halvparten i leid bolig, som vist i Figur 21. Blant alle med husholdningsinntekter på over 800.000 er det under 5 prosent som bor i leid bolig. Sammenlignet med resten av landet er leie-andelene i Fredrikstad lavere i de aller fleste inntektsgrupper, i tråd med at den generelle leieandelen er noe lavere, som vist i Figur 14 i seksjon 3.1.1 om leide boliger.



Figur 21 Andel av befolkningen som bor i leid bolig i Fredrikstad, etter husholdningens inntekt (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

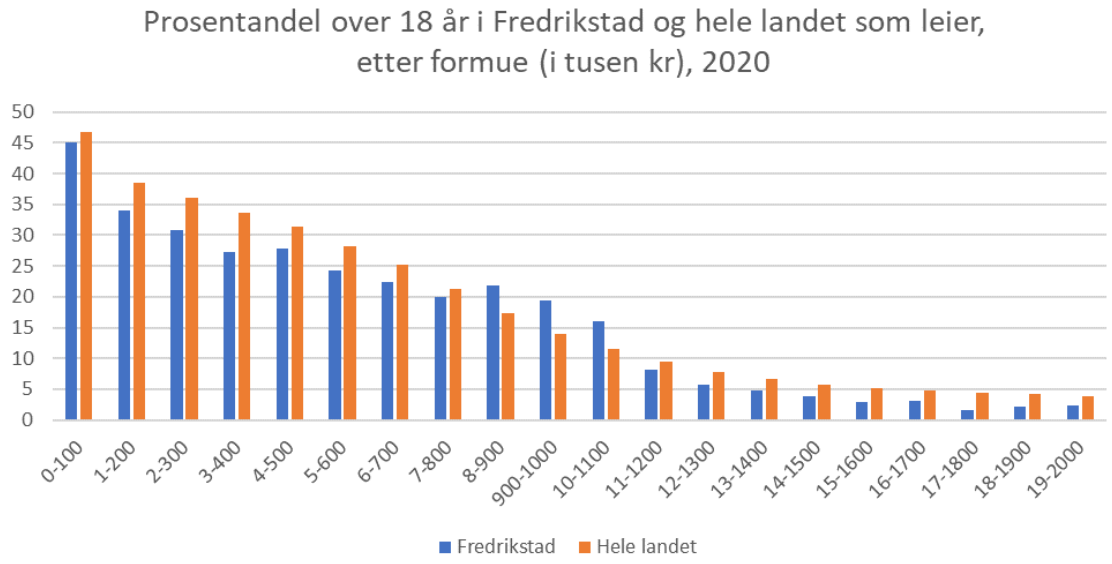
Som vist i Figur 17, er det relativt få husholdninger med samlet husholdningsinntekt under 200.000 kroner. Med andre ord, til tross for at 60 prosent i denne gruppen bor i leid bolig, utgjør de ikke så mange i antall. Figur 22 under viser *antall* personer som bor i leid eller eid bolig, etter inntektsnivået i husholdningen de bor i. Som figuren antyder, hadde de fleste leieboere i Fredrikstad i 2020 en

husholdningsinntekt på mellom 200.000 og 600.000 kroner – 9700 av Fredrikstads omkring 14.000 leieboere var i disse kategoriene. Omkring 12.700 – altså 9 av 10 leieboere – hadde en husholdningsinntekt på under 700.000 kroner.



Figur 22: Antall personer i Fredrikstad (alle aldre) etter husholdningens inntektsnivå (i 1000 kr) og hvorvidt de bor i eid eller leid bolig, 2020. Kilde: Statistisk sentralbyrå/microdata.no

Hvorvidt man eier eller leier er også tett knyttet til egen formue (Figur 23). Figuren viser at leie-andelen synker tydelig med økt formue, både i Fredrikstad og for landet som helhet. For høyere formuer enn 1,3 millioner er leie-andelen på godt under fem prosent i Fredrikstad. Legg merke til at denne variabelen også omfatter beregnet markedsverdi av bolig, slik at penger man har investert i boligen også bidrar til formuen slik den er målt her.



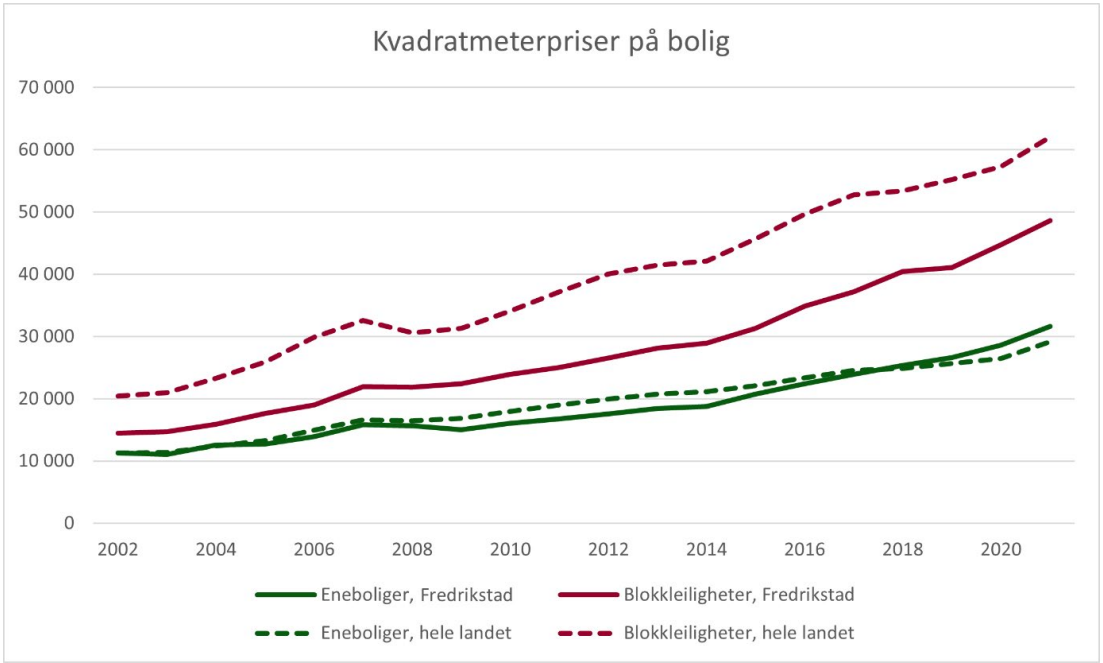
Figur 23: Andel av befolkningen i alderen 18+ som bor i leid bolig i Fredrikstad og Norge etter egen formue (i 1000 kr), 2020. Kilde: SSB/microdata.no

4.2 Boligpriser i Fredrikstad

Ved siden av befolkningens inntekt og kapital er boligprisene det viktigste som definerer boligmarkedet. En viktig ambisjon for Fredrikstad kommunes arbeid med boligmarkedet frem mot 2035 er at det skal finnes et tilbud for så store som mulig inntektssegmenter av befolkningen. Som vist i Figur 24 under har boligprisene i Fredrikstad, som i resten av landet, økt raskt. Fra og med 2019 har prisene i Fredrikstad økt *raskere* enn i resten av landet. Dette trenger ikke være noe problem, så lenge det finnes et utvalg av rimelige boliger også i områder som har prisvekst, men det antyder at husholdning med lavere inntekter og formuer vil kunne presses ut av markedet.

Økende boligpriser åpner imidlertid også for at boligbyggere vil bli mer interessert i kommunen. Dette kan redusere veksten i boligprisen, hvis kommunen klarer å regulere nok boligtomter, og eierne av disse tomtene er villige til å selge dem til boligutviklere eller utvikle dem selv.

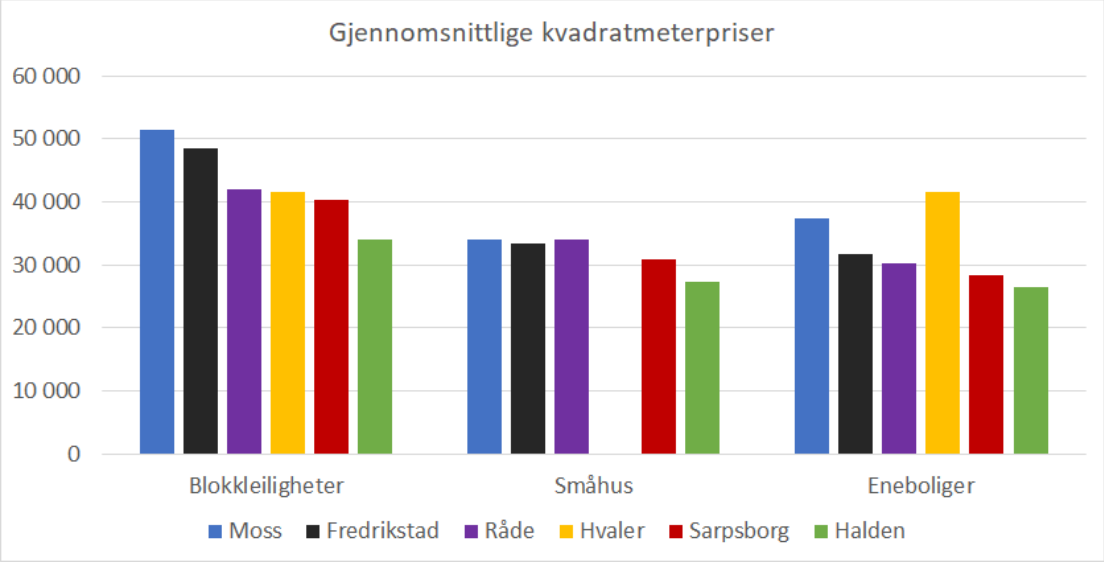
Figur 24 viser forskjeller i prisutviklingen på ulike boligtyper i Fredrikstad og landet for øvrig. Interessant nok følger blokkleiligheter og eneboliger samme vekstrate i Fredrikstad, mens det i landet ellers er stor forskjell på de to boformene. Noe av den nasjonale forskjellen kan skyldes at andelen med leiligheter er høyest i sentrale områder hvor prisene også er høyest. Det at prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å konvertere en enebolig til en mer sentral leilighet faktisk er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.



Figur 24: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser, Fredrikstad og landet ellers, 2002-2021. Blokkleiligheter er gjerne billige i Fredrikstad i forhold til snittet for resten av landet fordi de fleste blokkleilighetene ligger i de store byene. Kilde: SSB.no.

Figur 25 sammenligner de gjennomsnittlige boligprisene i Fredrikstad med kommunene i nærheten. Moss, som er i moderat pendleavstand fra Oslo har jevnt over de høyeste prisene, bortsett fra at Hvaler har høyere eneboligpriser. Det høye gjennomsnittstallet for Hvaler må sees i lys av at det er få boliger i kommunen, så noen få veldig dyre eneboliger kan trekke opp tallet voldsomt. Utover

dette har Fredrikstad høyere priser enn andre kommuner i nærheten. Dette antyder at det er en stor interesse for å bo i Fredrikstad, og støtter opp om at det er viktig å bygge mange boliger fremover. Slike gjennomsnittstall må imidlertid tolkes forsiktig, da det kan være store lokale forskjeller innad i kommuner: Kommuner dominert av en større by vil gjerne ha høye gjennomsnittspriser i forhold til kommuner med både en større by og omkringliggende tettsteder, da de mindre sentrale delene vil trekke ned gjennomsnittsprisen.



Figur 25: Gjennomsnittlige kvadratmeterpriser i Fredrikstad og utvalgte sammenligningskommuner, faktiske omsettinger. Kilde: SSB.

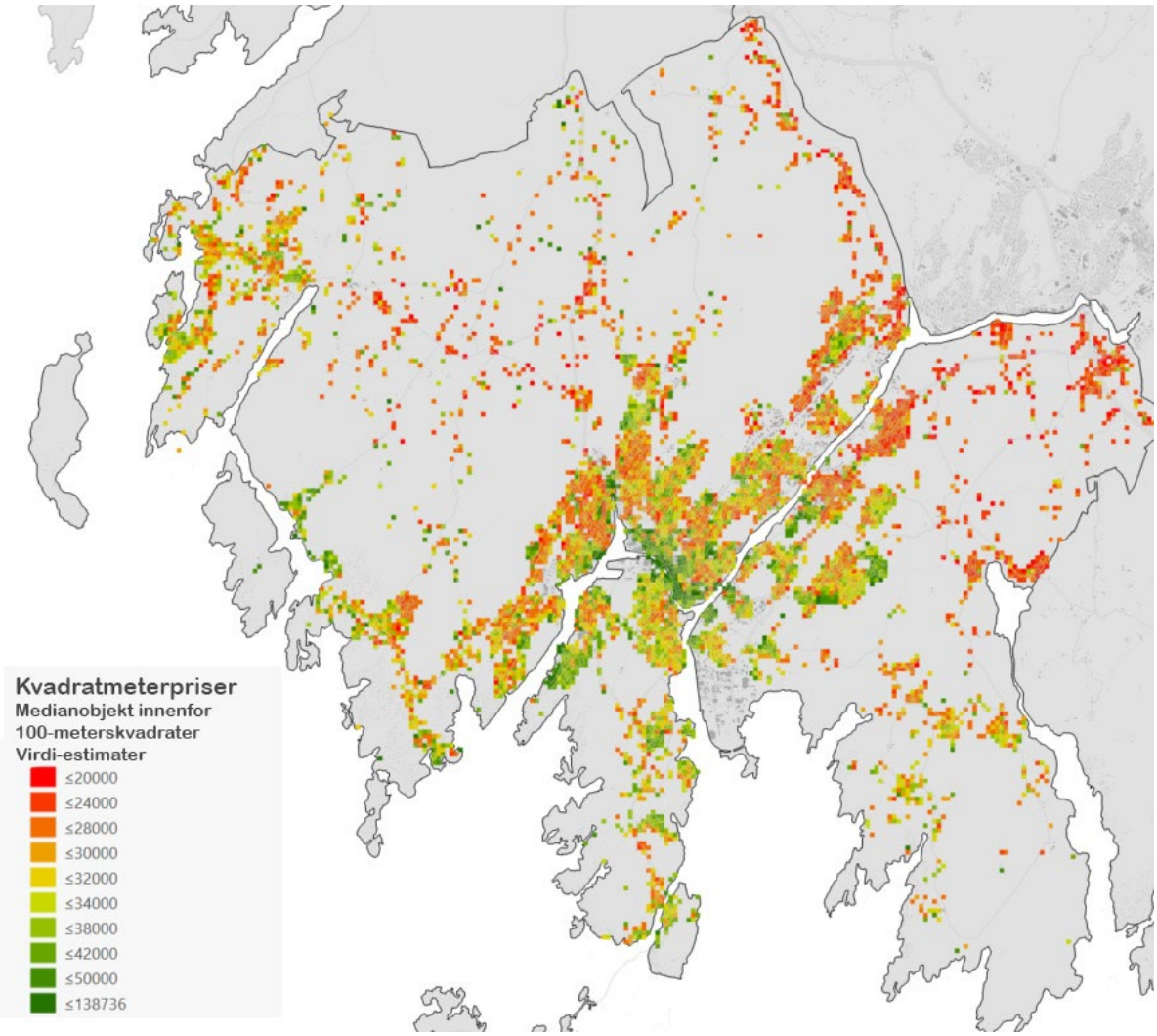
Til tross for de økende prisene er det fremdeles mange boliger i Fredrikstad til moderate priser, da det er stor variasjon mellom forskjellige deler av kommunen og innad i hvert nabolag. Figur 26 på neste side viser spredningen av boligpriser i Fredrikstad, oppgitt som kvadratmeterprisen på medianboligen i hver hundremetersrute. Som i de fleste byer er de høyeste kvadratmeterprisene i sentrum av byen, mens de er lavere lenger unna og særlig oppover Glommavassdraget og grensen mot Sarpsborg.

Kartet viser også at det finnes en viss spredning i boligprisene, og at man i de fleste delene av kommunen kan finne både dyre og billigere boliger. Dette er viktig for å unngå sosial segregering. Store områder med veldig lave boligpriser, slik vi i liten grad ser i Fredrikstad, henger ofte sammen med forslumming: Sosiale problemer i området gjør at alle med økonomiske midler flytter ut, som fører til enda større sosiale problemer.

I en by som Fredrikstad kan man også fort få det motsatte problemet, med områder med særlig *høye* boligpriser sammenliknet med andre områder i kommunen, hvor det blir umulig for de aller fleste barnefamilier og unge å bosette seg. Dersom dette gjelder et stort område vil det føre til mye pendling når arbeidstakere må bo i en annen bydel, eller utenfor kommunen. Det vil også redusere grad av interaksjon mellom ulike sosiale lag, noe som er uheldig for det sosiale limet i kommunesamfunnet.

Kartet indikerer også hvor det vil være mest økonomisk lønnsomt å gjennomføre bytransformasjon: I områder med høyere kvadratmeterpriser vil det i større grad være økonomisk mulig å gjøre om områder med lav utnyttelse og lite hensiktsmessige arealbruk til mer intensiv bruk, og flere boliger. Det er imidlertid mange faktorer som kan vanskeliggjøre slik transformasjon. Dette drøftes nærmere i kapittel seks om boligmarkedsutsikter og anbefalinger.

Ved utarbeidelsen av denne rapporten var det stor usikkerhet knyttet til når jernbanesporet til Oslo vil oppgraderes. Når dette kommer på plass vil det knytte arbeids- og boligmarkedet i Fredrikstad tettere til Oslo, Moss, og resten av Østfold og Akershus. Dette vil igjen endre boligprisstrukturen både når det skjer, og før prosjektet er ferdig - etter hvert som markedsaktørene får en klarere forventning om når nytt dobbeltspor kommer til kommunen. Det er sannsynlig at bedre togforbindelse først og fremst løfter prisene på boligene som ligger innenfor gangavstand til Fredrikstad stasjon. Det er imidlertid grunn til å forvente at boligprisene vil øke også i omkringliggende områder. Med bedre forbindelse vil flere kunne akseptere dagpendling mellom de store arbeidsmarkedene nærmere hovedstaden og Fredrikstad.



Figur 26: Den estimerte mediankvadratmeterprisen på boliger innenfor hvert 100-meters kvadrat i Fredrikstad. er laget av analyseselskapet VIRDI, som bruker kunstig intelligens, registerdata, og observerte salgspriser for å vurdere verdien av hver enkelt bolig. For Fredrikstad har estimatene foreløpig en nøyaktighet på omtrent 10-20 prosent, altså at den faktiske salgsprisen i de aller fleste tilfeller vil ligge innenfor omtrent 20 prosent over eller under estimatet, og de fleste langt nærmere.

4.2.1 Oppsummering

Befolkningsinntekten i Fredrikstad er noe mer sammenpresset enn i landet som helhet. Dette har kommunen til felles med nabobyene Moss og Sarpsborg. Kristiansand og Drammen har til sammenlikning større spredning i inntektsfordelingen. Sammenstillingen viser også at inntekten er noe lavere, målt både for husholdet og enkeltindivider. Også formuen er noe lavere i Fredrikstad enn for landet som helhet.

Mange med lav inntekt bor til leie. Dette gjelder også i Fredrikstad. Når vi sammenlikner Fredrikstad med landet som helhet ser vi imidlertid at andelen leietakere er svakt lavere for lavinntektsgruppene i Fredrikstad. Dette betyr at det i Fredrikstad er noe lettere å eie egen bolig til tross for lav inntekt. Det er klar sammenheng mellom det å bo til leie og størrelsen på personens formue. Blant de med ingen eller svært liten formue bor 45 % i leide boliger. Andelen synker med økende formue. Når det sammenliknes med landet som helhet ser vi at andelen leietakere blant hushold med lave inntekter er lavere i Fredrikstad. Dette er konsistent med funnene i Figur 21 som viser at andelen boligeiere blant hushold med lave inntekter er større i Fredrikstad enn i landet ellers.

Dette betyr at også hushold med lave inntekter og liten formue er blant boligeierne i Fredrikstad. Dette er viktig for husholdet, blant annet fordi det innebærer at også lavinntektshusholdninger har tatt del i boligprisveksten i kommunen, både den som har vært og den som trolig vil komme. Hvor stor prisveksten har vært vil variere først og fremst med beliggenhet. Dette diskuteres i kapittel 6.

At prisutviklingen er relativt lik for leiligheter og eneboliger kan tyde på at det å selge en enebolig for å kjøpe en mindre, mer sentral leilighet er mulig i Fredrikstad. Det er kjent fra mange omegnskommuner at prisene på eneboliger litt utenfor sentrum er for lav til at husholdet kan klare å kjøpe en egnet leilighet for den summen de kan selge eneboligen sin for. Figuren antyder at dette ikke er like problematisk i Fredrikstad.

Sammenlikning av boligprisene i Fredrikstad med de omkringliggende kommunene viser at eneboligene fortsatt ligger lavere i pris enn i Moss, men noe høyere enn i nabokommunene. Prisstrukturen i Fredrikstad viser, som forventet, høyeste priser i de mest sentrale områdene og laveste priser i områdene lengst vekk fra sentrum. Kartet antyder imidlertid en viss variasjon i prisbildet i mange av kommunedelene, spesielt kommunedeler som ligger nær sjøen - uavhengig av avstand til sentrum.

Nytt dobbeltspor forventes å øke prisene, både i sentrum og i kommunen som helhet. For mulige transformasjonsområder i sentrum er dette godt nytt, da det øker muligheten for å få til store transformasjonsprosjekter her. Det er en innebygget fare i sentrale transformasjonsprosjekter at boligene blir så dyre at hushold med lavere inntekter ikke har anledning til å skaffe seg bolig der. Dette er det viktig for Fredrikstad å ta med seg når planene for de sentrale transformasjonsområdene legges. Dette diskuteres mer inngående i kapittel 6. Neste avsnitt viser hvordan etableringsutfordringene har utviklet seg i Fredrikstad kommune.

4.3 Er det blitt vanskeligere å komme seg inn i boligmarkedet i Fredrikstad?

De fleste studier som har sett på etableringsutfordringene i boligmarkedet ser på store regioner eller landet som helhet (Lund, 2018; Mamre, 2021). I disse studiene analyseres forholdet mellom inntektsutvikling, rentenivå og boligprisveksten for kunne fastslå om terskelen inn på boligmarkedet har gått opp eller ned for prospektive førstegangskjøpere. Dette er viktig fordi det er umulig å avgjøre om sterk boligprisvekst skaper økte etableringsutfordringer, uten å også se hvordan inntekts- og rentenivået har utviklet seg: Det blir ikke vanskeligere for nyetablerere å komme seg inn på boligmarkedet når prisene går opp, sett at lønningene også stiger og renta går ned. I dette kapitlet kobler vi boligprisutviklingen i Fredrikstad med utviklingen av inntekt i kommunen og renta, og vi ser nærmere på hvordan utfordringer på markedsnivå manifesterer seg i utfordringene på individnivået.

Siden analyser av etableringsutfordringer på boligmarkedet sjeldent trekker inn utfordringer på individnivået, har vi lite kunnskap om omfanget av individer og husstander som sliter med å komme

inn på boligmarkedet og varigheten til utfordringene deres. Utover dette har tidligere studier på etableringsutfordringer i boligmarked to viktige begrensninger. Den ene er at tilgangen til 'foreldrebanken' sjeldent trekkes inn (Johannesen, 2019): For å kjøpe bolig må man ikke bare ha høy nok inntekt til å betjene et boliglån med en buffer i tilfelle renta stiger fem prosentpoeng, man må i tillegg ha 15 prosent egenkapital av kjøpesummen. Med dagens høye priser både på eie- og leiemarkedet kan det være en utfordring å spare opp nok egenkapital, selv for husstander med alminnelige inntekter. Mange førstegangskjøpere løser dette problemet gjennom at foreldrene kausjonerer. Tidligere studier og statistikk fra Ambita tyder på at foreldrenes posisjon på boligmarkedet har fått en tiltagende betydning for barnas etableringsmuligheter (Johannessen et al., 2013).

Den andre begrensningen er at nedslagsfeltet til boligsosiale virkemidler som retter seg mot førstegangskjøpere ikke trekkes inn. Desto bredere inntektsgruppe som dekkes av boligsosiale virkemidler, desto mindre vil generelt etableringsutfordringer være. Imidlertid er grensen mellom vanskeligstilte husstander som trenger boligsosiale tiltak og alminnelig husstander med svak økonomi ikke alltid klar (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). Det betyr at den nedre grensen for «alminnelig» inntektsnivå heller ikke er klar. Avhengig av hvordan det «boligsosiale» og «vanskeligstilte» defineres vil boligsosiale virkemidler kunne benyttes av husstander i det nedre sjikt av alminnelig inntekter og vil dermed kunne løse etableringsutfordringer utenfor det kommunen regner å være den typiske målgruppen for boligsosiale tiltak. Denne problemstillingen tas opp i større detalj i seksjon 6.2 om å komme inn på boligmarkedet.

I analyse av etableringsutfordringene i Fredrikstad kommune ser vi på etableringsutfordringene på markedsnivå: Rentenivå og boligpriser, og hvordan dette har endret seg. Vi ser på hvordan etableringsutfordringene målt på markedsnivå slår ut på individnivå, når vi i trekker inn tilgangen til foreldrebanken og nedslagsfeltet til de boligsosiale virkemidlene.

Fokuset for analysen av etableringsutfordringene er det vi kaller «mellomgruppen». Dette er husstander som bor i leid bolig og har for lav inntekt til å kjøpe egen bolig, men som har for å høy inntekt til å regnes som «vanskeligstilt» og kvalifisere til boligsosiale virkemidler som startlån. Vi holder studenter utenfor beregningene. Avsnittene nedenfor ser nærmere på flere faktorer ved denne mellomgruppen ved å:

1. Estimere inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad.
2. Estimere øvre inntektsgrense der man ikke lengre kan regnes som vanskeligstilt i Fredrikstad og derfor ikke kvalifiserer for boligsosiale virkemidler som f.eks. startlån.
3. Estimere antallet husstander som ligger mellom disse inntektsgrensene.
4. Se på denne mellomgruppens sosioøkonomiske kjennetegn.

Trinn 2 er det mest komplisert å operasjonalisere. Begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» har ikke en allment akseptert definisjon (Monkerud et al., 2018; Nordvik, 2010; Nordvik et al., 2021; Thorsen, 2017). Begrepet lavinntekt brukes ofte i forbindelse med boligsosiale virkemidler. Det innebærer i praksis at det boligsosiale er begrenset til de ti prosentene med lavest inntekt. Avhengig av prispresset i de ulike lokale boligmarkedene er det god grunn til å tro at også husstander med høyere inntekt enn dette kan oppleve betydelig utfordringer med å finne tilfredsstillende boforhold, og med å gå fra leie til eie (Nordvik & Astrup, 2020).

Et utvidet begrepsapparat bestående av både «vanskeligstilt» og «mellomgruppen» gjør at vi lettere kan forstå nedslagsfeltet til boligsosiale ordninger som startlån. Startlånet ble lagt om i 2014: Før 2014 var målgruppen både vanskeligstilte og husholdninger med noe bedre inntekt og formue, men hvor begge deler var utilstrekkelig for å komme inn på boligmarkedet. Omlegging ble i hovedsak tolket som at ordningens boligsosiale profil skulle rendyrkes og mellomgruppen ikke lengre var en målgruppe for ordningen – med noen få unntak. En bedre forståelse av begrepene

vanskeligstilte og mellomgruppen viser at en slik forståelse av omleggingen er unyansert. Selv om omleggingen skjerpet kravet til behovsprøving, er mellomgruppen fortsatt en viktig del av ordningen.

4.3.1 Foreliggende forskning av etableringsutfordringer på individnivå

Lindquist & Vatne (2019) har tidligere sett på hvordan kjøpekraften i boligmarkedet fordeler seg i ulike deler av inntektsfordelingen. De finner at kjøpekraften til unge husholdninger på boligmarkedet i Oslo har hatt den relativt svakeste utviklingen over tid. De finner også at kjøpekraften i det norske boligmarkedet svært ulikt fordelt: Husholdningene i den nedre ti-persentilen av inntektsfordelingen har ikke positiv kjøpekraft i det hele tatt. Kjøpekraften er gjennomgående lav også generelt for husholdninger med inntekt i nedre 25-persentil av inntektsfordelingen. Denne gruppen har kun kapasitet til å lånefinansiere et kjøp blant de ti prosent billigste boligene som selges de fleste år.

En viktig begrensning med studien av Lindquist og Vatne er at kjøpekraften til husstander i nedre del av inntektsfordelingen gjøres uten hensyn til boligsosiale virkemidler. To nylige studier konkluderer med at hvis man tar hensyn til lavinntektsgruppers potensiale for startlånsordningen vil en del husstander kunne få mulighet til å kjøpe egen bolig (Astrup & Monkerud, 2021; Monkerud & Astrup, 2020). I en analyse av 80.000 leietagere som mottok bostøtte fant forskerne at omtrent 60 prosent ville hatt muligheten til å kjøpe sin egen bolig i sitt lokale boligmarked ved hjelp av startlån. Dette fordrer imidlertid at kommunene bruker startlånsordningen aktivt, og med gunstige vilkår: opp mot 50 års nedbetalingstid og fastrente. Gjennomgangen viser at en riktig forståelse av ulike inntektsgruppers muligheter for å gå fra leie til eie ikke kan gjøres presist uten å forstå rekkevidden av startlånsordningen og andre boligsosiale virkemidler som kan brukes til å fasilitere denne overgangen. Samtidig er det uklart hva rekkevidden til startlånsordningen faktisk er. I studien *Fra bostøtte til programarbeid* fant forskerne at 86 prosent av mottakerne av startlån hadde inntekter over det inntektsnivået som tilsa at de var vanskeligstilte, til tross for omleggingen i startlånsforskriften i 2014 (Ekhaugen et al., 2017).

4.3.2 Hvor vanskelig er det å komme inn på inn boligmarkedet i Fredrikstad?

Beregning av mellomgruppen

Mellomgruppen er den befolkningen som ligger mellom to inntekter: Inntektsnivået som er nødvendig for å kunne å kjøpe en egnet bolig i det lokale boligmarkedet, og inntektsnivået hvor en husstand ikke lengre er så vanskeligstilt at de ikke kvalifiserer til boligsosiale virkemidler for økt eieretablering. Vi regner også bare med folk som ikke alt bor i en bolig noen i husholdningen eier, eller studenter. Denne seksjonen beregner hvor disse inntektsgrensene ligger. For begge inntektsnivåene er husholdningssammensetning viktig: Husholdninger med flere medlemmer trenger større og dermed dyrere boliger, og de har et større daglig forbruk som gjør det vanskeligere å bygge opp egenkapital og betjene boliglån. I første rekke ser vi på forholdene for personer som bor alene. Dette utgjør omtrent 4500 leietakere i Fredrikstad, rundt en tredjedel av kommunens leietakere. Deretter utvider vi til husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. For å få et komplett bilde av mellomgruppens størrelse og sammensetning må man se på alle de eksisterende husholdningstypene, men dette blir for omfattende for denne rapporten.

Mellomgruppens øvre inntektsgrense

Den øvre inntektsgrensen for mellomgruppen er *det som er nødvendig for å kunne å kjøpe en «egnet bolig» i det lokale boligmarkedet.* En barnefamilie som kun har råd til å kjøpe en liten toroms, vil fortsatt ha etableringsutfordringer. For å si hvor denne inntektsgrensen ligger har vi utarbeidet en boligindeks for inntektskravet for å komme seg på boligmarkedet i Fredrikstad, og hvordan dette

endrer seg over tid. Indeksen gir inntektskravet til det inntektsnivået som er nødvendig for å kjøpe en bolig som er av akseptabel kvalitet og størrelse i forhold til husholdningsstørrelsen.

Boligindeksen tar i første rekke utgangspunkt i en-persons husholdning. Vi legger til grunn standard SIFO-satser (SIFO, 2022) for annet forbruk enn bolig, og en arealnorm på 30 kvadratmeter. SIFO-satsene antar et akseptabelt forbruk og deltagelse i vanlige sosiale aktiviteter, men ingen utgifter til alkohol, tobakk, ferier med mer. Finanstilsynets krav til betjeningsevne er lagt til grunn, samt en nedbetalingsperioden på 20 år. Til grunn for boligpris-estimat legges SSBs statistikk og gjennomsnittlig kvadratmeterpriser for blokkleiligheter. Den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen vil generelt være større for mindre boenheter slik at målet er justert for boligstørrelse. Til grunn for inntektskravet for 400 000 ligger et prisanslag på 1,6 millioner.

Nedenfor i tabell 2 ser vi inntektskravet for en person som vil kjøpe sin første bolig i Fredrikstad i perioden 2010- 2021 på basert på vår boligindeks.

Tabell 2: Nominelt og reelt inntektskrav for å få kjøpt en billig bolig i Fredrikstad i perioden 2010-2021, målt i hundre tusen 2021-kroner.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inntektskrav	324’	329’	329’	336’	338’	345’	352’	361’	370’	375’	389’	400’

Tabellen viser både inntektskravet i perioden 2010-2021 i reel inntekt, altså justert for inflasjon. Å ta høyde for inflasjon er viktig for å vise hvor mye inntektskravet endrer seg reelt sett. Mens kravet til inntekt for å komme inn på boligmarkedet i nominelle termer har økt 55 prosent i perioden, har inntektskravet økt med 23 prosent når vi korrigerer for inflasjon. Med andre ord har inntektskravet blitt betydelig strengere, også når man ser i forhold til den generelle prisstigningen. Disse tallene gjelder altså for å kjøpe en av kommunens billigste boliger på 30 kvadratmeter, noe vi regner som tilstrekkelig for en enslig person.

Mellomgruppens nedre inntektsgrense og kjøpeevne

Hva er mellomgruppens nedre inntektsgrense? Dette spørsmålet krever et estimat for inntektsnivået som skiller det boligsosiale segment fra mellomgruppen. En måte å avgrense det boligsosiale segment på er gjennom begrepet «vanskeligstilt» (Nordvik, 2010). Dette begrepet er komplisert både å definere og å operasjonalisere (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017). En enkel tilnærming til problemet er å definere leietager som har inntekt under 60 prosent av medianinntekten i Norge som vanskeligstilt. Dette er EUs definisjon av lavinntekt, så denne grenseverdien kalles EU60. Dette tallet er justert for husholdningsstørrelse, slik at for eksempel en enslig trenger lavere inntekt for å være utenfor lavinntektsgruppa enn forsørgere med barn. Dersom vi bruker denne grensen vil mellomgruppens nedre inntektsgrense være 330 000 NOK /år og mellomgruppen for 2021 vil da være alle individer som ligger mellom 400 116 og 330 000 NOK/år.

Bruken av definisjoner som EU60 som et avgrensningskriterium har imidlertid vært kritisert i flere studier fordi det ikke tar hensyn til at boligprisene varierer betydelig geografisk, og at mulighetene et individ har for å kjøpe en tilfredsstillende bolig er avhengig av hvor i landet man bor (Monkerud et al., 2018; Nordvik & Astrup, 2020). Et alternativ er å se på inntektsnivået som gjør det mulig å leie en bolig av rimelig størrelse i forhold til husholdningens behov og fremdeles ha råd til vanlig forbruk.

Forskjellen mellom vanskeligstilte slik vi definerer dem og mellomgruppen er at mellomgruppen har tilstrekkelig inntekt til å kunne leie en tilfredsstillende bolig. Deres hovedproblem er at inntekten er for lav til å komme inn på eiemarkedet. Vanskeligstilte har derimot både for lav inntekt til å skaffe egen adekvat leiebolig og heller ingen utsikter til å komme inn på eiemarkedet.

Tabell 3 viser en leieindeks med de samme forutsetningene som for boligindeksen: En persons husholdning, arealbehov på 30 kvadratmeter, og forbruk til annet enn bolig som tilsvarer vanlige SIFO-satser. Dette gir et første estimat på mellomgruppens nedre inntektsgrense. Vi sammenholder dette med den estimerte øvre grensen for mellomgruppen for å se hvordan bredden i intervallet har endret seg over tid.

Tabell 3: Nedre og øvre inntektsgrense for å være i mellomgruppen i 2021-kroner, og differansen mellom disse. Den nedre inntektsgrensen er inntekten en person må ha for å kunne leie en 30 kvadratmeters bolig av moderat kvalitet og fremdeles ha råd til livsopphold. Den øvre grensen er inntekten en person må ha for å kjøpe en tilsvarende bolig.

År	Nedre inntektsgrense	Øvre inntektsgrense	Differanse
2010	254 364	324 576	70 212
2011	256 805	329 166	72 361
2012	261 326	329 076	67 749
2013	264 686	336 165	71 479
2014	265 135	338 083	72 947
2015	270 677	345 734	75 058
2016	277 848	352 255	74 407
2017	282 747	361 987	79 240
2018	289 107	370 258	81 151
2019	288 196	375 559	87 363
2020	296 807	389 310	92 502
2021	302 957	400 116	97 159

Vi kan se at differansen mellom øvre og nedre inntektsgrense har økt over tid slik at omfang av mellomgruppen også har blitt større over tid. Merk at inntektsgrensen for vanskeligstilte vi bruker, altså personer som ikke har råd til å leie en tilstrekkelig bolig, ligger noe under EU60s lavinntektsgrense.

Definert på denne måten kan vi se på nedslagsfeltet til startlånsordningen og i hvilken grad den primært treffer mellomgruppen eller vanskeligstilte. Dette avhenger av hvordan kommunen bruker ordningen. Kommunen kan for eksempel ha en veldig liberal startlånspraksis med fast rente for å kalkulere mottakerens låneevne og en svært lang nedbetalingstid på 50 år. I den andre ytterligheten kan kommunen eksempelvis bruke en «streng» praksis med flytende rente med en kalkulasjonsrente for låneevne på to prosentpoeng over gjeldende rente, samt nedbetalingstid på 25 år. De fleste kommuners praksis vil ligge et sted mellom disse ytterpunktene. Dersom kommunen bruker startlånsordningen på den mest liberale måten kan inntektskravet for kjøp senkes til 280 000 NOK pr år, mens å tilby mellomgruppen den mer strenge startlånsbruken reduserer kravet til inntekt for å kunne kjøpe en bolig til 340 000 NOK/år.

Kommunen kan øke dette spennet ytterligere hvis det foretas skjønnsmessige nedjusteringer av SIFO-satsene for hvor stor inntekt en person må bruke på annet enn bolig. Dette tilsier at startlån ikke bare er et boligsosialt virkemidler for de vanskeligstilte, men at det også kan brukes til å løse etableringsutfordringer i mellomgruppen.

Innad i mellomgruppen er mulighetene å komme inn på boligmarkedet svært forskjellig. De som har inntekt nær øvre inntektsgrense har et betydelig *sparepotensiale* mens de leier mens de som er nær nedre inntektsgrense nesten ikke har sparepotensiale i det hele tatt. Tabell 4 under viser hvor lang tid det vil ta de ulike inntektsnivåene i mellomgruppen å spare opp tilstrekkelig egenkapital, sett at de starter uten formue og ikke har tilgang til foreldrebanken. I tillegg antar vi at alle variabler holdes konstante over tid, og at personen har et akseptabelt, moderat forbruk slik det beregnes av SIFO: Reelt sett vil en person med lønn nærmere 400 000 som regel ha et større forbruk i de fleste kategorier enn en person nærmere 310 000, men beregningen under viser verdier for personer som prioriterer sparing til egen bolig over andre ikke strengt nødvendige goder. Som tidligere nevnt tar vi utgangspunkt i boligpris på 1,6 millioner og et egenkapitalkrav på 240 000 NOK. Figuren viser at sparepotensialet er svært ulikt fordelt i mellomgruppen.

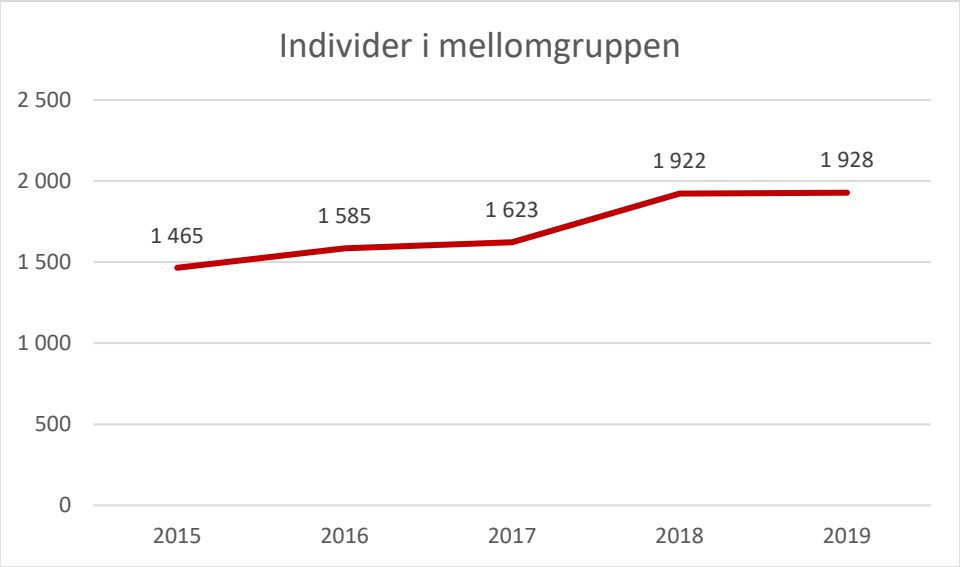
Tabell 4: Hvor lenge en person i mellomgruppen må spare for å ha tilstrekkelig egenkapital til å kjøpe en billig bolig på 30 kvadrameter i Fredrikstad, avhengig av personens inntekt. For alle inntektene regner vi med at personen har de samme utgifter til husleie og livsopphold: For de lave inntektene vil nesten alt spises opp av disse utgiftene, mens de med høyere inntekt vil kunne spare langt mer til bolig. Dette forutsetter da at de som tjener mer ikke bruker tilsvarende mer på vanlige livskostnader eller dyrere leieboliger.

Inntekt	310 000	320 000	330 000	340 000	350 000	360 000	370 000	380 000	390 000	400 000
Sparetid (år)	24	12	8	6	4,8	4	3,4	3	2,7	2,4

Dette viser en viktig problemgruppe for sosial boligpolitikk og ideen om at så mange som mulig skal ha muligheten til å eie egen bolig: De som har høye nok inntekt til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig, mens som både har for lave inntekter til å kjøpe egen bolig, ikke har tilgang til foreldrebanken, og har begrensete muligheter til å spare opp tilstrekkelig egenkapital. Startlånsforskriften bruker tildelingskriteriet «*forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig*». Hva som skal regnes som langvarig er ikke klart, men hvis vi eksempel legger 5 år til grunn, ser vi at startlånsordningen treffer både vanskeligstilte og dem i mellomgruppen som har langvarige etableringsutfordringer.

4.3.3 Mellomgruppen i Fredrikstad

Med den ovenforstående måten å definere mellomgruppen på kan vi se hvor mange av Fredrikstads aleneboende innbyggere som kommer i denne gruppen. Dette er gjengitt i tabellen nedenfor. Tall senere enn 2019 er enda ikke tilgjengelige.



Figur 27: Antall aleneboende i mellomgruppen i Fredrikstad kommune, som hverken kan regnes som vanskeligstilte da de har inntekt til å leie en adekvat bolig, men ikke tilstrekkelig inntekt til å kunne kjøpe en adekvat bolig. Vi holder studenter utenfor. Figuren viser utviklingen i denne gruppen fra 2015 til 2019.

Vi har så langt gjort analysene av omfanget av mellomgruppen i Fredrikstad når vi bare ser på én-personshusholdninger. I praksis er det stor i variasjon i husstandskategorier, og vi kan ikke uten videre generalisere etableringsutfordringer fra en én-personshusstand til andre husstandstyper. Innenfor rammen av dette prosjektet vil det føre for langt å se på alle mulige husstandskategorier. I stedet skal vi nøye oss med å se på en husstand med én voksen og ett barn under 18 år. Det gir et bilde av hvordan forskjellige husholdningssammensetninger påvirker analysen.

Øvre inntektsgrense er som vi beskriver ovenfor bestemt av inntekten som kreves for å betjene et lån på en arealnormert bolig, mens nedre inntektsgrense er bestemt av inntekten som kreves for å leie en tilsvarende arealnormert bolig og samtidig ha nok til annet nødvendig livsopphold slik SIFO anslår det. En utvidelse fra én til to husstandsmedlemmer vil øke arealnormen og SIFO-satsene, slik at både øvre og nedre inntektsgrense må oppjusteres.

Vi legger til grunn en arealnorm for to personer på 45 kvm, basert på tidligere forskning (Munkerud og Astrup, 2020). Økningen i SIFO-satsene vil avhenge av husholdningens ekstra medlem er barn eller voksen: For én voksen alene antar SIFO årsutgifter på 131 000, én voksen med ett barn 194 000, og to voksne 221 000 i 2019. Selv om antallet husstandsmedlemmer dobles (øker med 100 prosent) øker arealbehovet kun med 50 prosent og nødvendig livsopphold med 70 prosent for to voksne og 50 prosent for én voksen og ett barn. Grunnen til det er at det er betydelig stordriftsfordeler: Man trenger fortsatt kun én tv, én gressklipper, ett bad, og ett kjøkken, selv om husstanden går fra én til to medlemmer. Med andre ord er det betydelige fordeler å være to arbeidstakere sammen på boligmarkedet, mens det er vanskelig for en husholdning med én voksen og ett barn. De ekstra utgiftene vil sjeldent dekkes fult av trygd eller barnebidrag.

Med utgangspunkt i utgiftsparameterne over kan vi regne ut øvre og nedre inntektsgrensen i mellomgruppen for én voksen og ett barn, og sammenligne dem med inntektsgrensene for én-personshusstander.

Tabell 5: Øvre og nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én-personshusholdninger og husholdninger med én voksen og ett barn under 18 år. Tredje rad angir hvor mange husholdninger det er i husholdningstypene som bor i leide boliger, da bare leietakere er i mellomgruppen. Prosentandelen angir andel av alle husholdningene i utleieboliger som har den oppgitte husholdningstypen. Den siste raden angir hvor mange individer det var som hadde denne husholdningstypen og som var i mellomgruppen i 2019. Prosenttallet her angir hvor stor andel av alle leietakere i husholdningstypen som er i mellomgruppen. Kilde: Microdata.no.

Husholdningstype	Én voksen	Én voksen + ett barn
Øvre inntektsgrense	433 938	647 874
Nedre inntektsgrense	322 205	480 275
Husholdninger	4448 (32 %)	1770 (13 %)
Husholdninger i mellomgruppen	1928 (43 %)	557 (31 %)

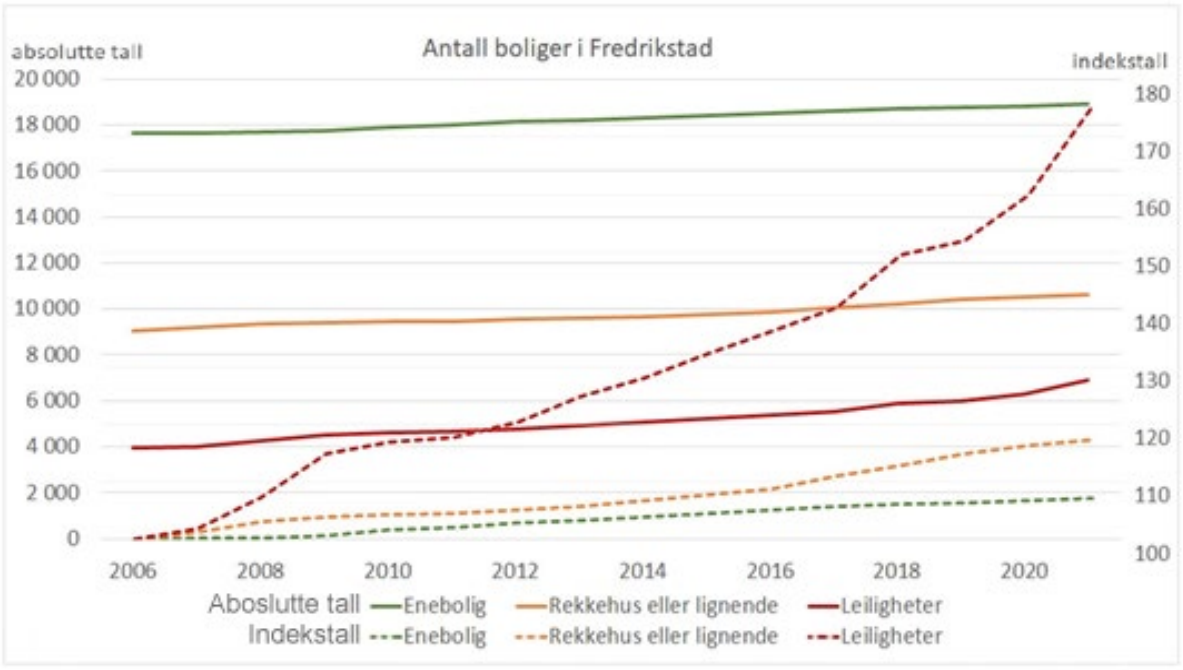
Tabellen over viser at husholdningssammensetning er viktige når man vurderer bostedsmuligheter. En single med inntekt på 450 000 er over den øvre inntektsgrense, men hvis vedkommende blir aleneforsørger vil vedkommende havne under den nedre inntektsgrense for mellomgruppen for én voksen med ett barn: Plutselig risikerer vedkommende problemer med å finne en adekvat leiebolig, langt mindre kjøpe en bolig av rimelig størrelse for sin husholdning. Tabellen viser også betydning av stordriftsfordeler for etablering i boligmarkedet. To single i mellomgruppen med en inntekt på eksempelvis 350 000 vil ha betydelig utfordringer med å komme inn hver for seg, men vil klare det sammen. Tabell 6 under angir noen demografiske kjennetegn ved personer i disse to husholdningstypene som er i mellomgruppen.

Tabell 6: Innvandringsstatus og alder i mellomgruppen. For husholdninger i mellomgruppen med én voksen og ett barn oppgir tabellen tallene for den voksne. Kilde: Microdata.no.

Husholdningstype	Enslige	Eneforsørgere
Født i Norge med to norskfødte foreldre	1359 (70 %)	251 (44 %)
Innvandrere	399 (21 %)	150 (26%)
Norskfødte med innvandrerforeldre	67 (3 %)	107 (19 %)
Andel under 26 år	16 %	5 %
Alder 26 til 35	21 %	34 %
Alder 36 til 67	58 %	61 %
Andel over 67 år	5 %	0 %

5 Boligbygging i Fredrikstad

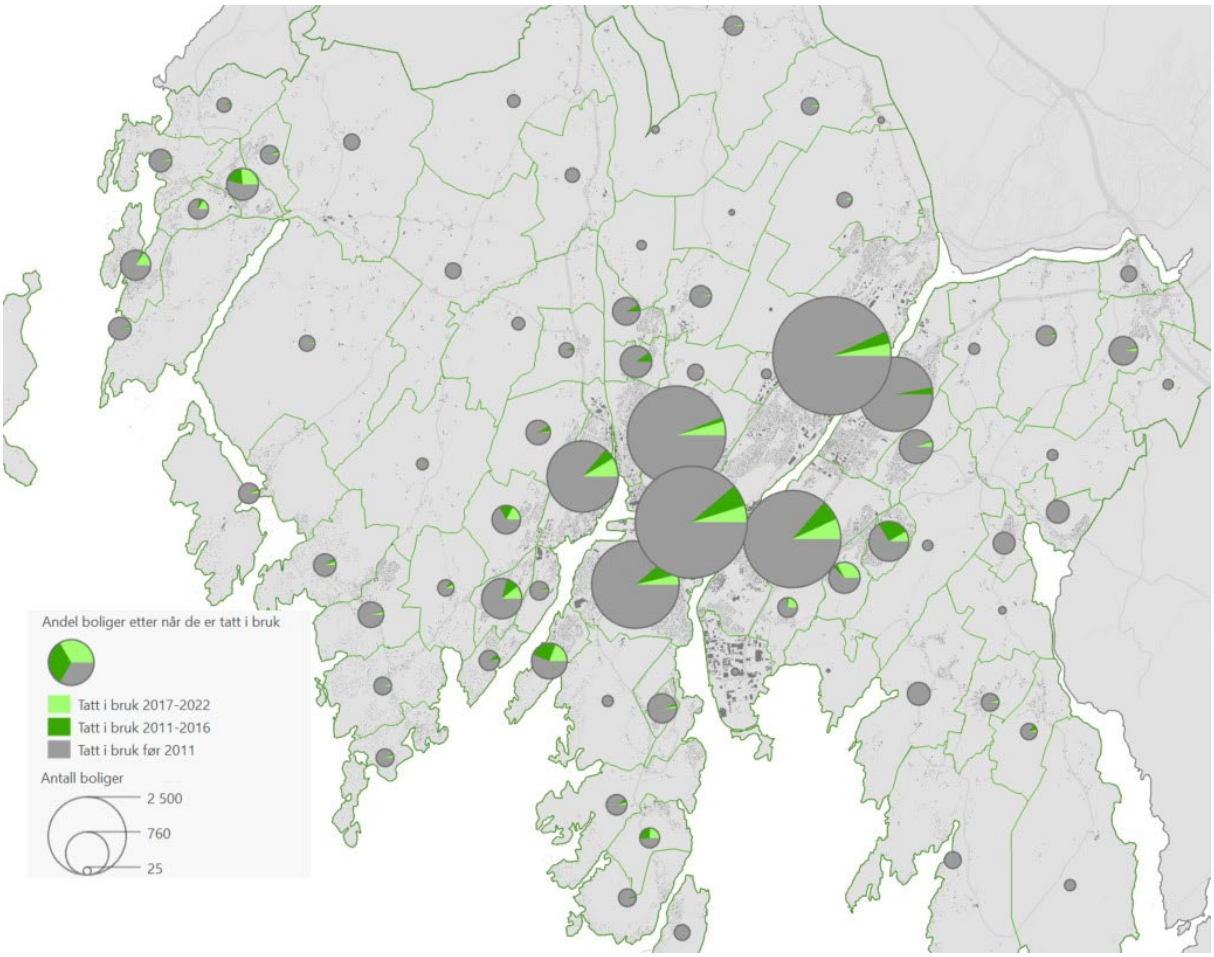
Fredrikstads stadig voksende befolkning møtes med stadig flere boliger. Særlig i de siste årene har det vært en særlig rask vekst i antall leiligheter, mens de andre boligtypene vokser mer moderat, som vist i Figur 28.



Figur 28: Antall boliger i Fredrikstad pr år. De heltrukne linjene viser absolutte tall, altså hvor mange boliger det finnes av hver type per år. De stiplede linjene viser indekstall, der verdien i 2006 er satt til 100 og verdien i de påfølgende årene viser prosentvis vekst siden 2006. Kilde: SSB.no.

Til tross for den store veksten i antall leiligheter er det fremdeles en klar overvekt av eneboliger, med også mange rekkehus og lignende som vist på Figur 13, kartet over boligtypefordelingen i kommunen.

Figur 29 på neste side viser hvor de nye boligene bygges. Kartet antyder at det er en viss byspredning, der de tilstøtende områdene øst og vest for Fredrikstad sentrum og rundt Langøyveien ned mot Glufsa har fått mange nye boliger. I resten av kommunen er boligbyggingen stort sett på nivå med det som skal til for å erstatte boligene som må skiftes ut med tiden. Av 2045 nye boliger registrert tatt i bruk i perioden 2017 til februar 2022 var 945 (46 prosent) innenfor fire kilometer fra Fredrikstad togstasjon. Figur 32 viser hvilket område dette gjelder, og gir mer informasjon om hvilke deler av kommunen som er godt knyttet opp til transportnettet.

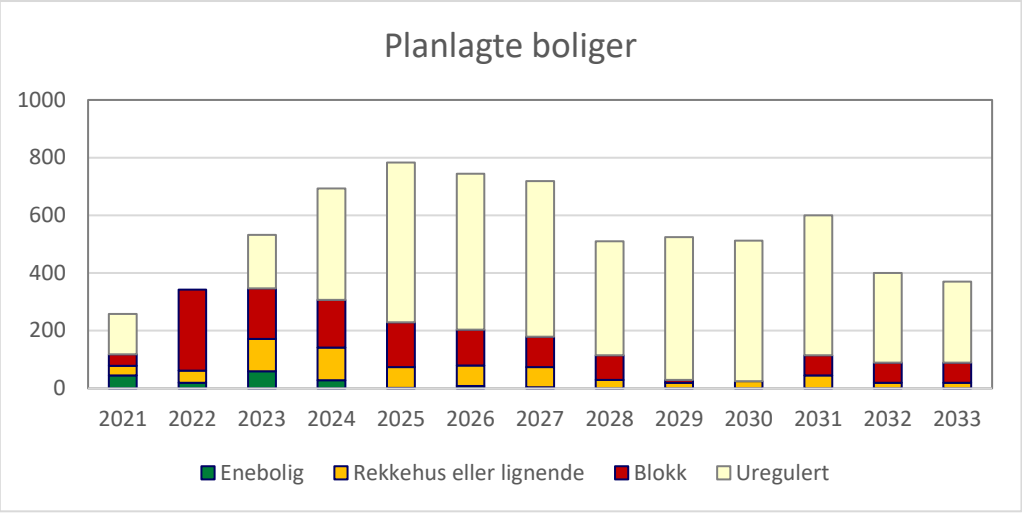


Figur 29: Boligbeholdningen i grunnkretser etter hvor lenge det er siden de er tatt i bruk, slik dette er registrert i matrikkelen. Grunnkretsene i Fredrikstad tettsted er slått sammen til syv regioner: Sentrum, sentrum nord, nordsiden og sørsiden av glommavassdraget, gamlebyen og området rundt, nordre Kråkerøy, og Gressvik. Kilde: Ambita.no.

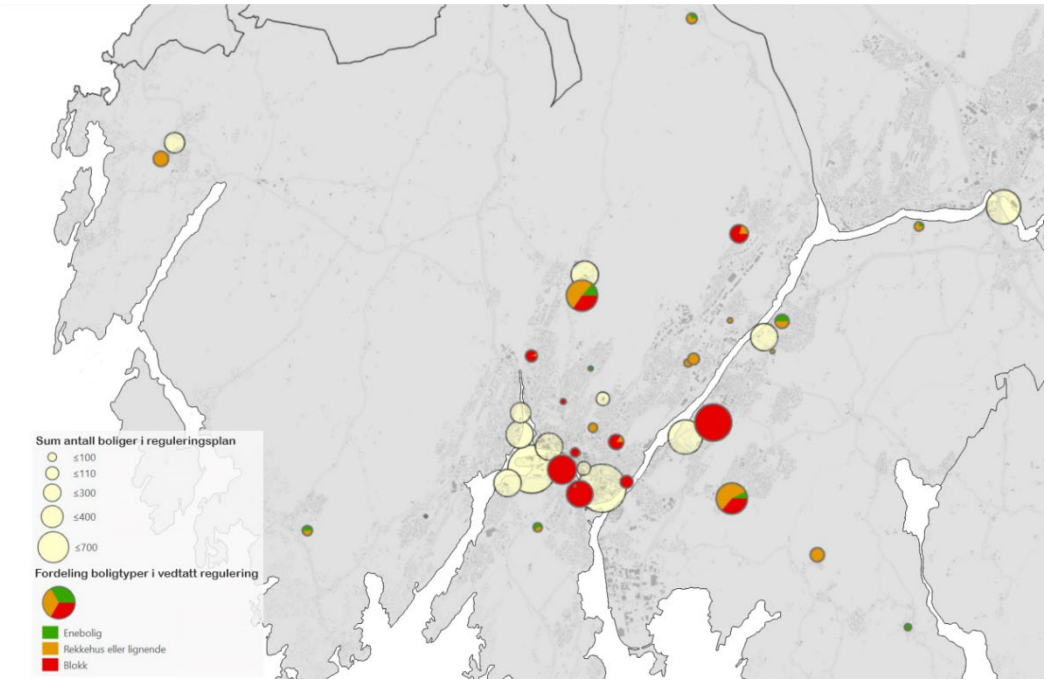
5.1 Planlagte boliger

Det ligger mange nye boliger regulert inn i Fredrikstad kommunes reguleringsplaner. I begynnelsen av 2022 var det omtrent 2200 boliger i vedtatte reguleringsplaner som skulle bygges framover, og nesten 5000 boliger i ikke ferdigstilte planer. Figur 30 viser hvor mange og hva slags typer boliger disse reguleringsplanene legger opp til, mens Figur 31 viser hvor de planlagte prosjektene ligger. Figurene viser kun vedtatte reguleringsplaner. De ikke-vedtatte planene er vist som lysegule topper på søylene, for å indikere antall nye boliger som vil komme, men altså uten å spesifisere boligtypen.

Prosjektene er i hovedsak lokalisert i sentrum og langs de store trafikkårene. Når vi sammenlikner med prisbildet som er diskutert i kapittel 4.2 og spesielt i Figur 26 ser vi at majoriteten av nye boliger kommer i de høyest prisede områdene i sentrum. Prosjektene vil utvide boligdelen av sentrum og i praksis vil de også oppgradere uteområdene der de ligger: Som tidligere antydet er fortetting og transformasjon i sentrumsområder kostbart, blant annet fordi de offentlige rommene må ha urbane kvaliteter som fortau, belysning, sykkelfelt og møteplasser som torg, parker og grøntdrag. Ikke alle prosjektene ligger i sentrum. Dersom tilgjengeligheten til kollektivtransport er vanskelig, kan en kommunal godkjennelse av prosjektet møte motstand fra statsforvalteren.



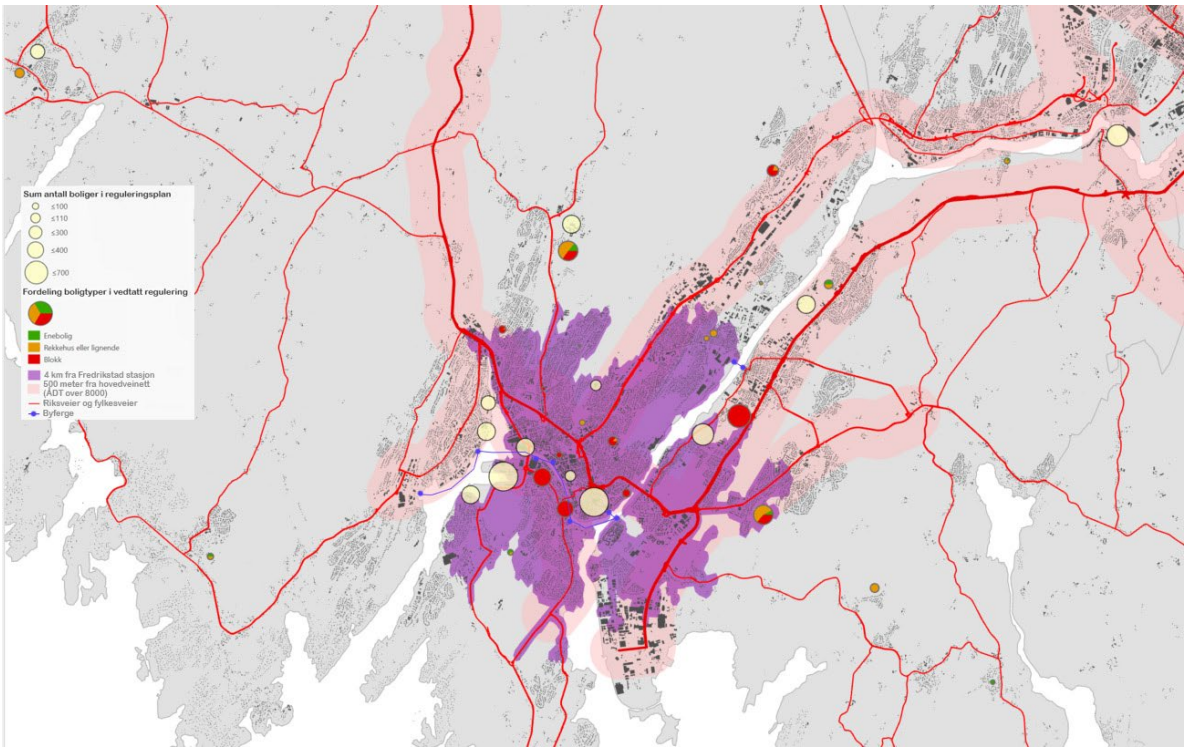
Figur 30: Antall boliger i vedtatte og påbegynte reguleringsplaner etter når boligene skal være ferdigstilt.



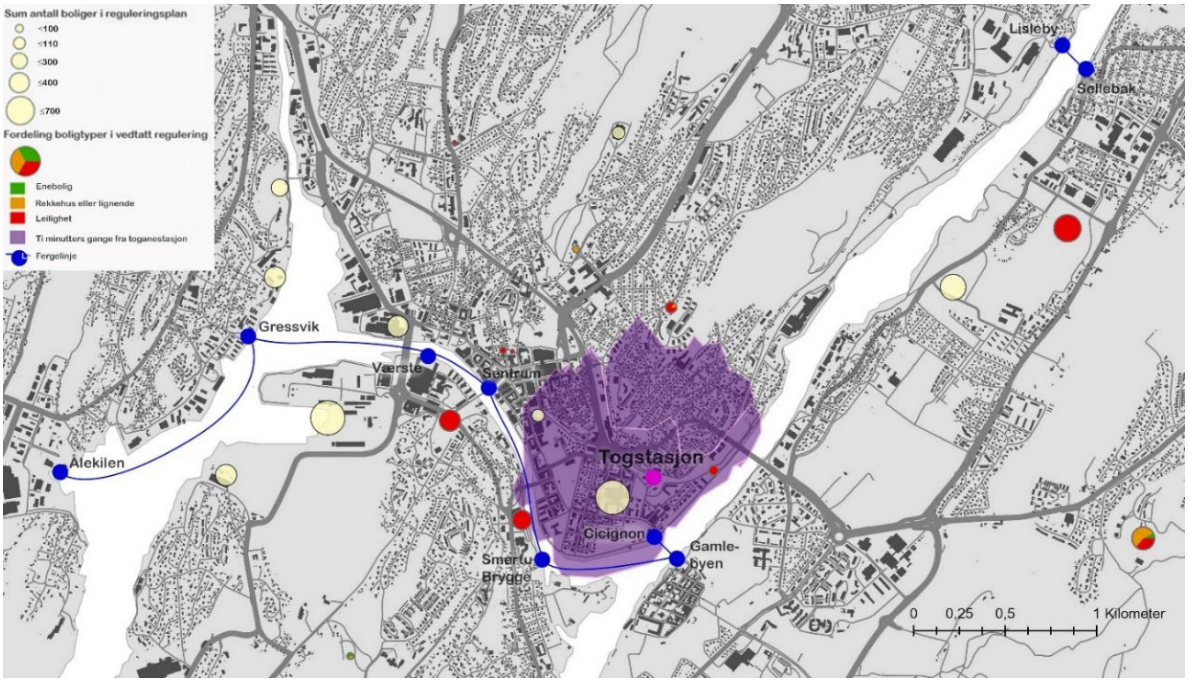
Figur 31: Hvor nye boligprosjekter planlegges.

5.1.1 Mobilitet og boligbygging

For at Fredrikstad skal nå målene i kommuneplanen om å hindre byspredning, nullvekst i personbiltrafikk, og ta vare på naturresurser og jordbruksland er det viktig at hovedtyngden av nye boliger kommer innenfor den eksisterende bystrukturen og i nærheten av eksisterende infrastruktur. Figur 32 og 33 viser i hvilken grad de planlagte boligprosjektene ligger tilgjengelig for den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen. Områdene med kort gangavstand til Fredrikstad stasjon og rundt fergeleiene kan særlig vurderes for mer intensiv arealbruk. 2500 av de ikke-vedtatte og omtrent 1400 av de vedtatte boligene ligger i reguleringsplaner der i hvert fall en del av planen er innenfor 4 kilometers gange til jernbanestasjonen. Figurene burde også sees i sammenheng med Figur 29 over hvor det har blitt bygget boliger de foregående fem og ti årene: Mye av denne boligbyggingen har funnet sted langt unna det eksisterende mobilitetsnettverket.



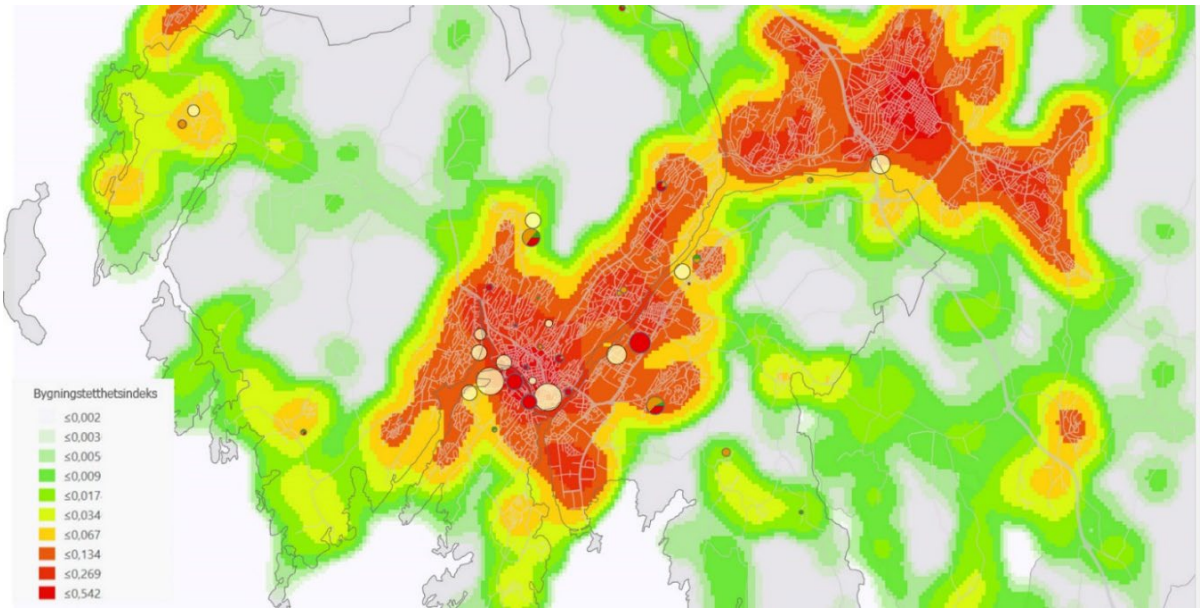
Figur 32: Planlagte boligprosjekter og mobilitet. Det lilla området er fire kilometer langs gangbare veier fra Fredrikstad togstasjon, altså omtrent tre kvarters gange eller et kvarters sykling. De røde veiene er riks- og fylkesveier. De viktigste av disse har markert en lyserød sone langs seg på 500 meter eller omtrent seks minutters gange. De «viktigste» er her definert som veier med over 8000 daglige bilpasseringer i gjennomsnitt over et år, og er også de veiene som per nå har noen av de viktigste bussrutene. Fergerutene er markert i blått. Kilder: Statens vegvesen for trafikkdata, Fredrikstad.kommune.no for ferger.



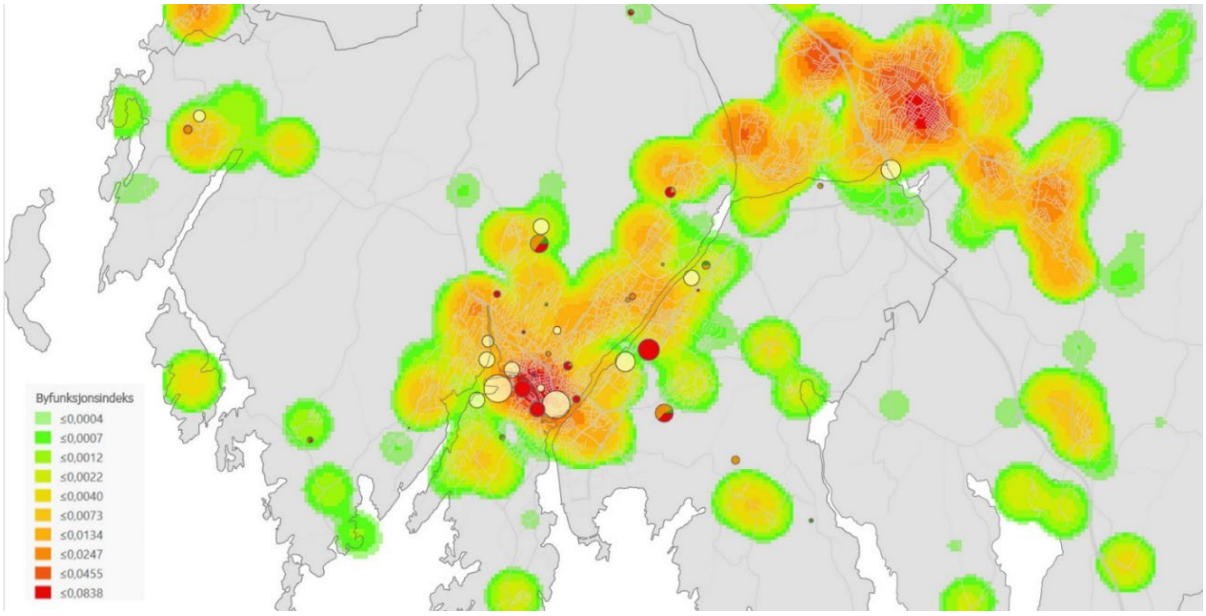
Figur 33: Planlagte boligprosjekter og mobilitet i Fredrikstad sentrumsområde. Det lilla området avgrenser omtrent hvor langt man kan gå på ti minutter langs veier fra jernbanestasjonen.

5.1.2 Fremtidig byspredning?

Fredrikstad kommune har ambisjoner om at store deler av boligveksten fremover skal skje innenfor den eksisterende bystrukturen. Dette bidrar både til å bevare dyrkbar mark og naturressurser utenfor byen, og sentraliserer kunder og arbeidstakere rundt der det er arbeidsplasser, service og andre tilbud. Figur 34 og 35 under angir hvor de planlagte boligprosjektene fremover ligger i forhold til den eksisterende bygningsmassen og byfunksjoner som handel, kultur, utdanning, helsetjenester utenom omsorgsboliger, og restauranter. For å hindre byspredning og redusere transportbehovet er det særlig viktig at nye prosjekter er i nærheten av de eksisterende sentrene. Dette sammenfaller i stor grad med mobilitetshensynene i forrige seksjon.



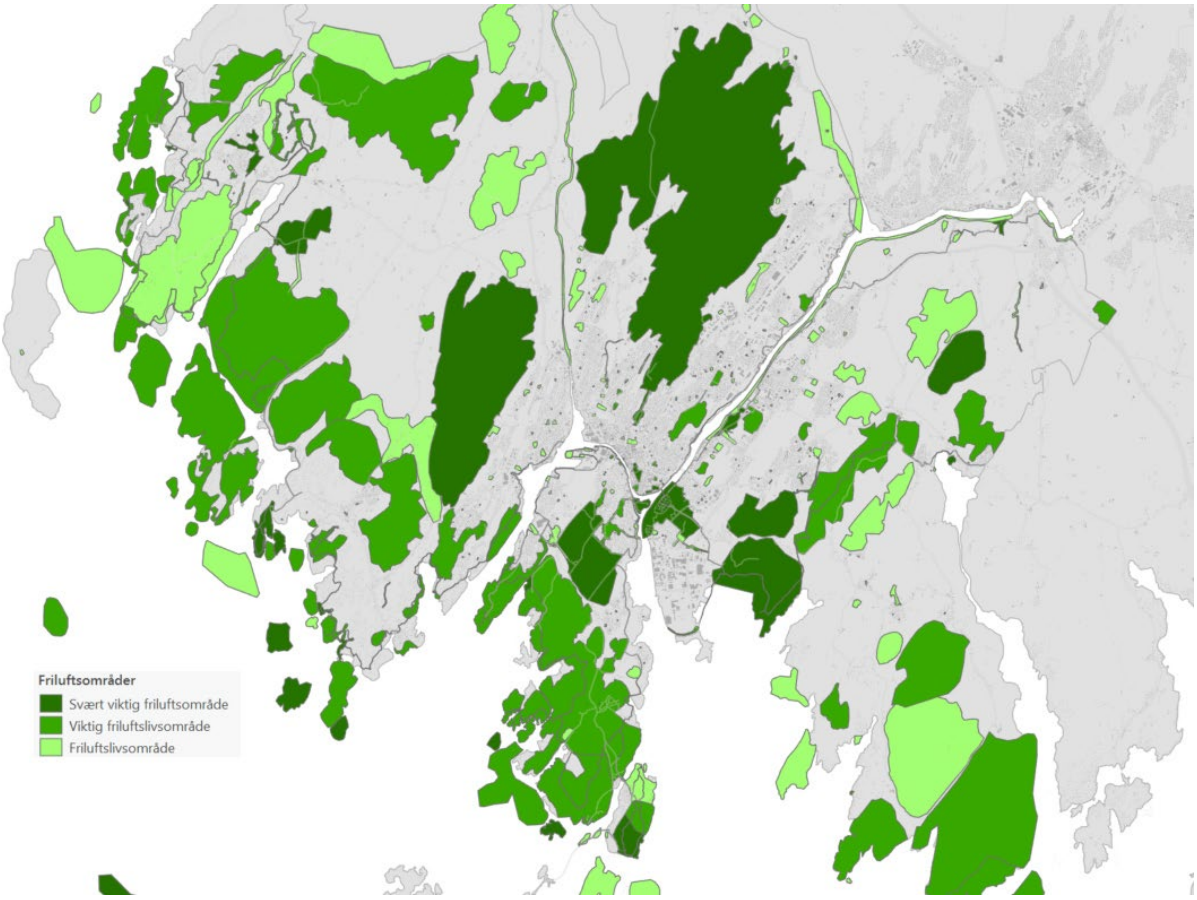
Figur 34: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse innenfor hundre meter av hvert punkt. Tetthetstallene er regnet ut med kvadratisk kjernefunksjon som beskrevet i Silverman 1986, side. 76, ligning 4.5. Kartet viser også reguleringsplaner som er vedtatt eller under utarbeidelse. Kilde for bygningsmasse: Ambita.no.



Figur 35: Tetthet av antall kvadratmeter registrert bygningsmasse med *registrerte byfunksjoner* innenfor hundre meter av hvert punkt med planlagte prosjekter tegnet inn. Tetthetstallene er regnet ut som for Figur 34. Kilde for bygningsmasse med byfunksjoner: Ambita.no.

5.1.3 Naturmiljø

I en vurdering av hvor man skal bygge boliger i fremtiden utover de allerede vedtatte planene er det viktig å se på kommunens grøntstruktur. Det er negativt for byen dersom fremtidige byggeprosjekter medfører at disse verdiene bygges ned eller forringes. Områdene er verdifulle for boligprosjekter i sine nærområder, både i å styrke boligmarkedet og i å bidra til folkehelsen. Disse hensynene kan i noen prosjekter være motstridende og må veies opp mot hverandre når man vurderer mulige prosjekter tett innpå friluftsområdene. Kommuneplanens i Fredrikstad legger særlig vekt på å ivareta arealene langs elver og kyst for mennesker og naturen, og beskytte skog og dyrket mark.

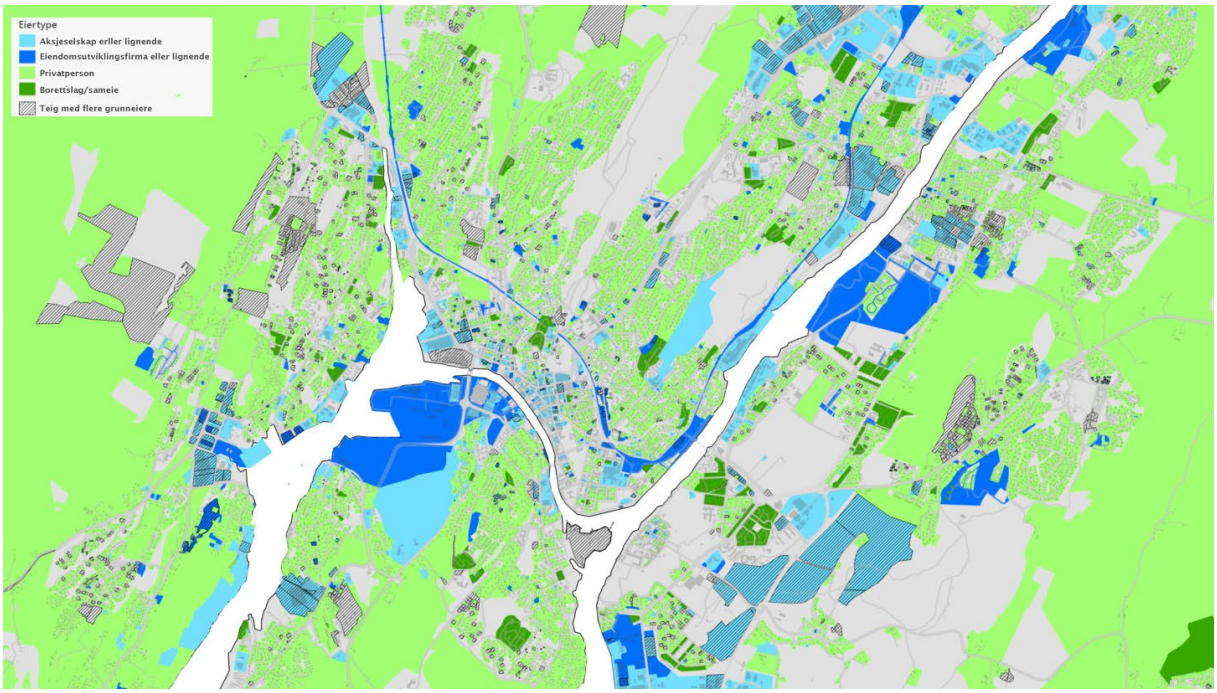


Figur 36: Friluftsområder i Fredrikstad. Kartet viser områder som er kartlagt og verdsatt etter metodikken i Miljødirektoratets veileder M98-2013. Viktige friluftsområder har typisk mange brukere, opplevelseskvaliteter, symbolverdi, kunnskapsverdier, spesielle funksjoner som adkomstsoner eller korridorer, og/eller egnethet for aktiviteter det ikke finnes alternativer for i området. Data er hentet inn og vurdert av Miljødirektoratet i 2016.

5.1.4 Grunneierforhold

Grunneierskap legger viktige premisser for utvikling av kommunen. Selv om det teknisk sett er mulig å ekspropriere mark for å bygge boliger i Norge er det tilnærmet aldri gjort, da den private eiendomsretten står sterkt. Unntaket er mindre grunnrettigheter som bruksrettigheter og servitutter som kan være lettere å ekspropriere eller ekstingvere. Dette medfører ofte problemer for utbyggere, da det kan være vanskelig å bygge ut et spredt utvalg eiendommer i et gitt område.

Spesielt i transformasjonsområder nær byer, der det er mest aktuelt å bygge dersom kommunen skal følge sin arealplan, er det gjerne mange grunneiere på små områder. Boligprosjektene her er også gjerne ganske store, ettersom det må et stort volum til før det er økonomisk mulig å omdanne et eksisterende byområde til en mer effektiv utnyttelse. Det er derfor relevant å se på hvilke eiendommer som alt eies av utbyggere, som vist på Figur 37.

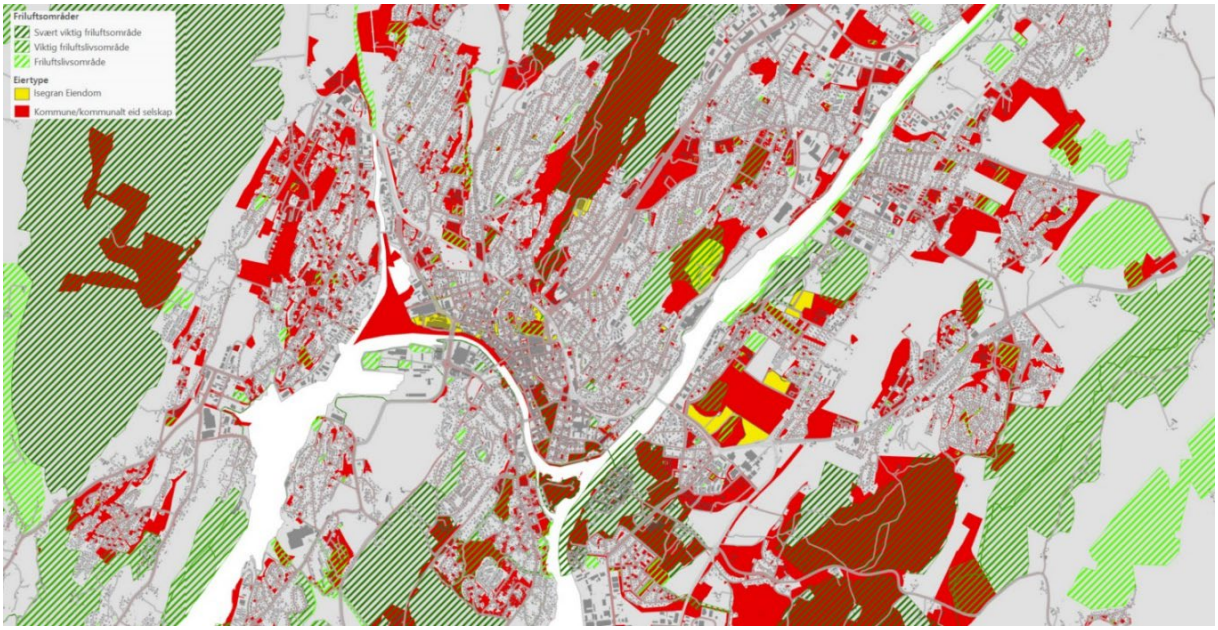


Figur 37: Typer av grunneiere. De mørkeblå områdene, teiger eid av eiendomsutviklere, anleggsfirmaer eller lignende, er basert på grunneierens næringstype, pluss selskaper som har «utvikling» i navnet. Det kan med andre ord være unøyaktigheter i kartet. Noen tomter eies reelt sett av eiendomsutviklere, men holdes i selskaper med andre registrerte formål som «utleie av egen eiendom». Det er heller ikke obligatorisk å rapportere salgsavtaler eller opsjonsavtaler av eiendom, og eiendomsutviklere kan ønske å utsette tinglysing av tomtekjøp til de har akkumulert alle tomtene i et område – blant annet for å unngå å drive opp prisen. Der utviklere kjøper tomter for å bygge boliger kort tid etter oppkjøp ønsker de ofte å ikke tinglyse kjøpet overhodet, men overføre direkte til slutteier for å unngå tinglysningsgebyr. Kartet viser også teiger registrert med borettslag og sameier. Disse eier typisk noe mer areal enn matrikkelen viser, da deler av gangveier og grøntdrag rundt borettslag ofte er umatrikulerte. Kilde: Ambita.no, og brønnøysundregisteret for næringstyper.

Dette kartet viser også tomter eid av selskaper som ikke er registrert som utbyggere, da disse gjerne kan være enklere å kjøpe for boligbygging enn tomter eid av privatpersoner, statlige organer, og stiftelser. Til tross for unøyaktighetene som hefter ved grunneierkartet viser det både store områder med en eier, og områder med sammensatt eierstruktur. I sentrumsområdene der det er store utbyggingsprosjekter planlagt ligger i områder med sammensatt eierstruktur. Erfaringsmessig er slike områder vanskeligere å utvikle nettopp fordi hver eier vil ha sin oppfatning om hvordan de vil bruke egen eiendom.

Fredrikstad kommune er ingen stor grunneier i områdene som er mest aktuelle for utvikling. Fredrikstad kommuner har imidlertid et selskap som er aktive innenfor eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Isegran Eiendom er eier, kjøper, selger, eier, leier ut, utvikler, og forvalter kommunale tomter. Tomtene kommunen eier direkte eller indirekte kan være nyttige virkemidler for å nå kommunens målsetninger. Kommunen kan la sine tomter inngå i utbyggingsprosjekter for at de skal få direkte innflytelse over hva som bygges: mens kommunens innflytelse over byggeprosjekter vanligvis begrenses av plan- og bygningsloven, kan kommunen inngå privatrettslige avtaler som gir et vidt spekter av påvirkningsmuligheter i bytte mot grunnareal. Mye av kommunens eiendom er imidlertid bundet opp av de viktige friluftsområdene vist i Figur 36, eller veiarealer. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring. Figur 37 på neste side viser kommunalt eide tomter, med arealer eid av datterselskapene til kommunens eiendomsutviklingsselskap Isegran Eiendom markert i gult. Noen få ligger i sentrum, mens hoveddelen av eiendommene ligger i landbruksområder sør for Glomma. Områdene i sentrum er eksempler på områder som kan fortettes og hvor fortettingen bør gå «hånd-i-hånd» med

oppgradering av gateløp, etablering av plasser og generell tilrettelegging for fotgjengere og uteopphold. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.



Figur 38: Kommunale tomter i sentrale Fredrikstad. Eierskap er hentet fra matrikkelen. De gule tomtene er eid av datterselskapene til Isegran eiendom, Fredrikstad kommunes heleide eiendomsselskap. Kartet kan inneholde unøyaktigheter fra matrikkelen. Kilde: Ambita.no.

6 Boligmarkedsutsikter og anbefalinger

Dette kapitlet drøfter utviklingstrekkene som er vist i de foregående kapitlene. Hensikten med gjennomgangen og kartleggingen er å vise trekk ved dagens boligmarked og forhold som vil påvirke utviklingen av markedet framover. Som det framgår av Figur 1 i innledningen vil både eksterne faktorer og kommunens politikk fremover ha stor påvirkning på hvordan markedet vil utvikle seg. De tre viktigste faktorene for å anslå etterspørselen av boliger fremover er 1) befolkningsutviklingen og fordelingen av husholdningstyper, 2) tilbudet i den eksisterende boligmassen og 3) nybyggingen. Boligmassen kjenner vi, og nybyggingen har kommunen en viss innflytelse over. Etterspørselen og spesielt veksten i etterspørselen er imidlertid beheftet med stor grad av usikkerhet.

For befolkningsframskrivinger har rapporten sett på framskrivningene til SSB og Fredrikstad kommunes egne, hentet fra analyseverktøyet KOMPAS. Den faktiske befolkningsutviklingen fremover vil påvirkes i stor grad både av store nasjonale og internasjonale trender, og av Fredrikstad kommunes egen boligpolitikk. Den økonomiske utviklingen i Norge i forhold til andre land, særlig i Europa, har stor innflytelse både på næringsutviklingen i kommunen, og på flyttestrømmer av arbeidsinnvandrere inn- og ut av kommunen. Ekstreme hendelser som krig og pandemi har, som vi har sett, påvirket både emigrasjon og immigrasjon og bostedspreferansene - spesielt blant yngre.

Fredrikstad kommune har en ikke ubetydelig påvirkningskraft på befolkningsveksten gjennom volumet av og type boliger som bygges fremover. Boligmarkedet i Fredrikstad henger spesielt tett sammen med Sarpsborg, og i stor grad hele Østfoldområdet. Som vist i Figur 25 har de fleste andre byene og tettstedene i regionen noe lavere boligpriser enn Fredrikstad, mens områdene nord for kommunen mot Oslo har betydelig høyere priser. Fredrikstad har viktige friluftsarealer, som vist i Figur 36 og mange kulturminner og attraksjoner. I skrivende stund er det usikkerhet rundt når dobbeltspor på Østfoldbanen utvides til Fredrikstad. Det er imidlertid grunn til å forvente at togforbindelsen til resten av Østlandet gradvis vil forbedres mot 2035. Nytt dobbeltspor innebærer dobling av antall avganger og det vil redusere reisetiden mot Oslo. Dermed vil Fredrikstad kobles tettere på arbeidsmarkedet i Moss og Oslo. Alt dette gjør det nærliggende å se for seg at høy boligbyggingsrate vil tiltrekke seg flere mennesker fra andre deler av bolig- og arbeidsmarkedet der Fredrikstad inngår, både områdene sør og øst for Fredrikstad, men også nordover. Bedre forbindelse til Oslo vil også knytte Fredrikstad tettere til hovedstadsområdet, og gjøre det mer attraktivt å bo i Fredrikstad, særlig i områder i gang- og sykkelavstand til stasjonen. Det blir enklere å være dagpendler.

Kommunen har opplevd betydelig prisstigning på boliger. Dette taler i seg selv for at kommunen bør tilrettelegge for relativt kraftig boligbygging. Kombinasjonen av Fredrikstads lokalisering i bo- og arbeidsregionen og utsikter til bedre togforbindelse gjør det imidlertid usannsynlig at kommunen vil klare å bygge seg til lavere priser. Volum og tempo i nybyggingen vil påvirke gradienten i prisstigningen. Selv om det er usannsynlig at Fredrikstad vil kunne bygge seg til lave boligpriser vil lav byggetakt kunne føre til prisgalopp, så kommunens boligmålsetninger vil fremdeles kreve mye bygging framover, men tiltak som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være nødvendig.

Det er utenfor rammene av rapporten og gi klart definerte tall på hvor mange og hva slags boliger kommunen burde legge opp til framover. Kommunen anslår å trenge omtrent 5.000 nye boliger fram mot 2035, forutsatt at befolkningsveksten blir på om lag 10.000 personer slik kommunens prognose viser. Med en befolkning i privathusholdninger på 81.867, og 38.212 privathusholdninger, får man 2,14 personer per privathusholdning i 2021. Da er beboere i omsorgsboliger holdt utenfor.

Dette er på nivå med landsgjennomsnittet. Man kan i utgangspunktet tenke seg at man vil trenge i gjennomsnitt én ny bolig for hver 2,14 person befolkningen vokser. Med en befolkningsøkning på omtrent 6.400 mennesker slik SSB ser for seg fram mot 2035 betyr dette omtrent 3000 nye boliger. Med befolkningsveksten på omtrent 10.000 som kommunen ser for seg, som tar høyde blant annet for planlagt boligbygging, er det tilsvarende tallet 4673 boliger. Vi kan imidlertid forvente at antall personer per bolig vil synke fremover, hovedsakelig på grunn av at befolkningen eldes og at flere husholdninger blir enslige og flere er par uten hjemmeboende barn. Som vist i Figur 7 har eksempelvis Moss en lignende alderssammensetning som hva vi kan forvente i Fredrikstad i 2035, og de har i gjennomsnitt 2,09 innbyggere per husholdning. Med en slik husholdningstetthet vil kommunen trenge omtrent 5700 nye boliger. Med andre ord virker kommunens estimat på 5500 boliger til å treffe bra, men det er stor usikkerhet knyttet både til befolkningen og husholdningstettheten i 2035, så tallene må sees på som veiledende. De store spørsmålene for Fredrikstad kommune er:

- Hva må til for at kommunen skal sikre et høyt tempo i nybyggingen, gitt arealbruks-restriksjonene som både kommunen selv har vedtatt og som nasjonale myndigheter forvalter?
- Hva må til for at også hushold med lavere inntekter kan etablere seg i Fredrikstad og at de som bor i uhensiktsmessige boliger kan re-etablere seg og oppnå en boligsituasjon som passer husholdet bedre? Dette er spesielt viktig for de eldste i kommunen.

6.1 Boligbyggingen

Gjennomgangen av vedtatte reguleringsplaner og planer under arbeid gjengitt i seksjon 2.5.1 tilsier at det er regulert inn omtrent 2200 boliger med ytterligere 5500 i de ikke-vedtatte planene. Med andre ord vil en veldig stor del av det beregnede boligbehovet dekkes dersom planene realiseres. Inn i dette må kommunen ta høyde for at den faktiske boligbyggingen i hvert prosjekt kan bli lavere, og at en del av prosjektene ikke planlegger produkter som markedet etterspør eller kommunen vil godta. Som vist i seksjon 5.1 er flere av de planlagte prosjektene et stykke unna eller helt på kanten av den eksisterende tette byen, og så langt unna byfunksjonene at de vil bidra til en markant økning i transportbehovet. Dersom kommunen skal etterleve sine målsetninger om god utvikling av Fredrikstad med minimal byspredning vil det være hensiktsmessig å legge til rette for ytterligere regulering i nærheten av bykjernen innenfor det eksisterende tettstedet. Kartene over mobilitet, Figur 32 og 33, peker ut områder nærme jernbanestasjonen, fergeleiene, og hovedveisystemet, som er relevante for tett utnyttelse. Prosjekter i andre deler av byen burde tilsvarende minimeres. Det vil imidlertid være vanskelig å nå kommunens boligpolitiske målsetninger uten en viss bygging utenfor sentrumsområdet.

Kartleggingen i kapitel tre støtter opp under utviklingen av å dreie boligmassen bort fra eneboliger og rekkehus, og over mot leiligheter. Den viktigste trenden i Fredrikstad fremover er veksten i andelen eldre, som typisk ønsker å flytte til nye, tilrettelagte leiligheter sentralt med lavt transportbehov (Sørvoll et al, 2020). Denne trenden gjelder nesten hele landet, og det er to delvis motstridende filosofier kommuner kan ha for hvordan de skal reagere på dette: å møte trenden med å tilrettelegge for flere leiligheter i sentrale strøk, eller å motvirke trenden ved å tiltrekke seg flere unge og barnefamilier med flere eneboliger og rekkehus. Fredrikstad har alt et godt utvalg av rekkehus og eneboliger i de fleste sentrumsnære nabolagene, som vist Figur 13. Å fortsette satsningen på leiligheter fremover vil dempe trykket på disse etter hvert som eldre som nå bor der får gode alternativer, og det vil bedre boligmarkedsutsiktene til familier som er interessert i eksisterende rekkehus og eneboliger. Figur 12 viser at det er en markant trend, gitt gruppens ellers lave flyttehyppighet, at eldre flytter til leiligheter, og vi kan med stor sikkerhet si at denne trenden

vil tilta ettersom andelen eldre og særlig i de øverste kohortene stiger, mens tilbudet av leiligheter i sentrumsnære deler av byen øker.

At kommunen fremover tilrettelegger for mange leiligheter i nærheten av bykjernen vil fort kunne medføre konflikter med deler av lokalbefolkningen. Høy tetthet kan skape skygge, blokkere utsikt, og utfordre byens identitet. Det er derfor særlig viktig at kommunen så tidlig som mulig planlegger *hvordan* fremtidige prosjekter i bynære områder skal utformes, slik at de både er arealeffektive og gir god arkitektur og gode fellesarealer tilbake til byen. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rapport Bokvalitet og høy tetthet (2021) gir råd til kommuner for hvordan de kan klare dette. Den peker på viktigheten av stedegne løsninger, god dialog mellom planetat, befolkningen, og utbyggere, blandet arealbruk, gode fellesarealer gjerne på tak, og variert detaljering, utforming og materialbruk kombinert med fellestrekk i hovedform. De anbefaler at kommunen blir enige med utbyggere om utnyttelsesgrad og byggehøyder etter en løpende diskusjon om hvilke kvaliteter prosjektet bringer til byen, hva som er økonomisk mulig for utbyggere gitt forskjellige byggevolumer og krav til offentlige arealer fremfor å legge rigide føringer i kommune- og reguleringsplaner. Dette omtales av og til som at kommunen og utbygger *tegner og regner sammen*. Dette drøftes videre i seksjon 6.3 om plangjennomføring.

Det er imidlertid viktig at kommunen signaliserer tidlig at de vil kreve kvalitet og unngå massive volumer. Dette hjelper boligutviklere med å gi realistiske kalkyler for potensialet i de sentralt beliggende områdene. Det er også viktig for eksisterende grunneier slik at de også får en «realitetsorientering» i hva de kan forvente av avkastning ved «bedre og høyere utnytting» av tomta. Sist, men ikke minst, er det viktig i forhold til utviklere og tomteeieres forventinger om hva de skal bidra med av oppgradering av fellesområder som plasser, parker og andre felles og allment tilgjengelige tiltak for lek og rekreasjon.

6.2 Å komme inn på boligmarkedet

Seksjon 4.3 gir en analyse som viser en klar økning i inntektskravet for å komme inn på boligmarkedet i Fredrikstad de seneste årene, også når vi korrigerer for inflasjon. Som vist i figur 27 var det omtrent 2000 én-personshusholdnigner og 550 husholdninger med én voksen og ett barn i 2019 i det vi kaller mellomgruppen: De som har leid bolig i de foregående tre åra og som falt mellom det vi ser på som minsteinntekten for å kjøpe en billig bolig på 30 kvadratmeter for single og 45 for to-personshusholdninger, og øvre grense for å kunne sees på som svakerestilte og derfor få startlån. Studenter er her holdt utenfor. Antall personer i mellomgruppen har økt de siste åra, og det er ingen grunn til å tro at den vil reduseres uten intervensjon fra kommunen, tvert om. Potensialet til å spare til bolig er svært forskjellig innad i denne gruppen. Vi har identifisert en problemkategori som ikke har foreldre som kan kausjonere for seg og som har langsiktige spareutfordringer, men allikevel har høye nok inntekter til å skaffe seg en tilfredsstillende leiebolig og sånn sett ikke kan regnes som vanskeligstilt.

Det er to fremtredende måter kommunen kan bidra til at denne gruppen kan minskes:

Mer liberal startlånpraksis: Vi finner at startlånsordningen kan være en effektiv måte å bidra til at mellomgruppen kan bli boligeiere.

Én ulempe ved en mer liberal – og dermed mer ekspansiv- startlånsordning er at kommune eksponeres mer for risiko knyttet til eventuell mislighold, dette til tross for at staten tar sin andel av risikoen ved denne type lån. Startlån er et rent etterspørsels-stimulerende tiltak som øker den totale etterspørselen etter eierboliger. For at økt bruk skal virke godt må markedets tilbudsside kunne dekke den økte etterspørselen.

Nye boligmodeller er den andre fremtredende måten kommunen kan skape et mer sosialt boligmarked. Delt eierskap og leie-til-eie er tiltak som reduserer inntektskravet for å komme inn på markedet.

Nye kjøpsmodeller gjør det mulig å komme seg inn på boligmarkedet uten å betale for en hel bolig. Både kommuner og private aktører senker terskelen for å komme inn på boligmarkedet med å tilby alternative boligkjøpsmodeller som del-eie og leie-til-eie. Disse gjør det mulig for personer som har tilstrekkelig inntekt for å betjene et lån, men som ikke når egenkapitalkravet, til å kjøpe en andel av boligen, leie den resterende delen av utbygger, og så kjøpe seg opp etter hvert som låneevnen eller formuen øker. Leie-til-eie tilbyr leiekontrakt med kjøpsopsjon på boligen etter en bestemt periode. Noen kontrakter har obligatorisk sparing, andre ikke (se Christiansen, u. d.). Leie-til-eie og del-eie tilbys av utbyggere. Kommunen kan invitere utbyggere til å tilby slike modeller for en andel av boligene som oppføres i privat regi, men kan ikke pålegge dette.

Flere større (og noen litt mindre) kommuner ser at det er behov for å supplere de kommersielle leie-til-eie og del-eie modellene med tilbud som bygger på samme prinsippet, men som går enda lenger ned i pris. Oslo, Trondheim, Bærum, Gjøvik og Tønsberg eksempler på kommuner som har realisert eller har ambisjoner om å realisere egne boliger for leie-til-eie eller rimelige, langsiktige/tidsubestemte utleieboliger for personer med betalingsevne som ikke klarer å komme inn på boligmarkedet (Bærum kommune v/ Rådmannen, 2017; Oslo kommune v/ Byrådet, 2019). Dette er en form for en ikke-kommersiell/ideell tredje boligsektor.

For Fredrikstad kan det være aktuelt å signalisere for utviklere at kommunen er positivt innstilt til prosjekter som involverer tiltak som gjør det lettere for personer med lav formue og/eller inntekt å komme inn på markedet. Boligbyggere med en klar sosial profil og som alt har satt i gang prosjekter med eie-til-leie, som OBOS og Fredensborg AS, kan inviteres spesielt til kommunen. Fredrikstads attraktivitet og vekstpotensialet gjør at kommersielle aktører som spekulerer i å lage nye ordninger som hjelper folk inn på boligmarkedet kan være særlig interessert i å utvikle byen. For eksempel i OBOS Bostart subsidierer OBOS en del av boligkjøpet mot at de har førsterett på å kjøpe boligen tilbake når den skal selges. Dette vil være mer aktuelt i en kommune som Fredrikstad der OBOS kan forvente økende interesse i boligmarkedet i fremtiden, enn der hvor etterspørselen etter boliger kan stagnere. Fredrikstad har en interesse av at slike aktører er kjent med kommunens boligplanlegging og ambisjoner fremover.

Både utleieboliger, leie-til-eie-konsepter og startlån binder kommunes midler opp i privatpersoners boliger. En viktig forskjell er at startlån gir folk muligheten til å delta selv på det frie markedet. De vil da ofte kjøpe brukte boliger i områder som er billigere. De fleste eie-til-leie-konseptene gjelder nye boliger som bygges for dette formålet. Det medfører på den ene siden at boligene er noe dyre i utgangspunktet. Det bidrar imidlertid til å styrke tilbudssiden, og med det føre til flere boliger. For Fredrikstad er det viktig å vite at de kan spille på alle tre modellene: En kommunal subsidiert «tredje sektor» gjerne helt eller delvis på tomter de selv eier; oppfordre til at utbyggere inkluderer nye etablerings-modeller i sine prosjekter; og liberal bruk av startlånsordningen. Alt vil bidra til økt eieretablering for hushold med ulik grad av lav inntekt, og bidra til at også disse kommer inn i et boligmarked som forventes å stige.

Parallelt med en politikk som beskrevet ovenfor er det imidlertid viktig at kommunen tilrettelegger for et høyt tempo i nybyggingen. Tiltak for å bedre plangjennomføring kan jevnt over forventes å redusere prisveksten, selv om det er begrenset for hvor mye reduksjon som kan oppnås. Fredrikstad er et attraktivt område for beboere i hele Østfold og er i økene grad knyttet opp mot bolig- og arbeidsmarkedet i Osloområdet. Lav og langsom boligbygging, særlig i kombinasjon med tiltak som øker etterspørselen etter bolig som startlån, vil imidlertid presse boligprisene enda høyere. Avsnittet nedenfor gir noen anbefalinger for å holde høyt tempo i nybyggingen.

6.3 Plangjennomføring

Lokale boligmarkeder dannes i møtet mellom etterspørsel og tilbud. På etterspørselssiden vil befolkningsvekst og preferanser spille inn. På tilbudssiden vil tilfanget av byggegrunn og reguleringskapasitet ha betydning for omfanget av nye boliger og dermed på prisutviklingen. Tilflytting og preferanser har kommunen begrenset innflytelse over, mens de har mer innflytelse over tilrettelegging av byggegrunn. Det viktigste kommunen kan gjøre her er å regulere nok tomter der det er økonomisk gjennomførbart å bygge. For at kommunen skal nå sine andre arealmål enn bare å bygge nok boliger, som å sikre fortetting med høy kvalitet både på bygninger og fellesarealer, er det imidlertid viktig at kommunen er varsom med tanke på hvor den regulerer, hvordan det reguleres og hvordan kommunen kan få eierne av regulerte områder til å stille disse tilgjengelig for boligbygging.

Et viktig virkemiddel kommuner kan bruke for å sørge for at planer gjennomføres med de kvalitetene kommunen etterspør er å gi utbygger forutsigbarhet om hva kommunen forventer at utbyggeren skal bidra med av oppgradering av infrastruktur og nye fellestiltak i området. Dette reguleres gjennom utbyggingsavtaler: Utbyggingsavtale-instituttet er regulert av plan- og bygningslovens kapittel 17. Loven spesifiserer hva kommunen kan bestemmer at utbygger skal bidra med i forhold til veier og parker i planområdet, og at utbyggerens kostnader må stå i forhold til belastningen utbyggingen skaper for resten av kommunen.

I fortettings- og transformasjonsområder er det ofte en utfordring at planområdet har mange grunneiere og at disse har ulikt tidshorisont for når de utvikle sine eiendommer. I slike områder kan det derfor være en fordel at kommunen lager en full oversikt over alle offentlige rom som planlegges, hvilke kvaliteter de skal ha, og hva kommunen forventer at utbyggere skal bidra med. Dette gir både grunneiere, utviklere, og kommunen en viss forutberegnelighet for hvor store utgifter de vil få. Oslo kommune har i stadig større grad begynt å lage slike planer, som Veiledende Planer for Offentlige Rom (VPOR). Disse planene er foreløpig ikke juridisk bindende etter plan- og bygningsloven, men er nyttige styringsdokumenter for kompliserte byområder med mange grunneiere.

Der kommunen selv eier tomter i byggeområder har de et langt større handlingsrom. Figur 38 viser hvor dette gjelder. Så lenge kommunen er inne i et utbyggingsprosjekt som grunneier, har de omtrent de samme mulighetene som en privat aktør ville hatt. Noen kommuner går i partnerskap med eiendomsutviklere som har utbyggingskompetanse og som også kan bidra med egne tilstøtende tomter eller kapital, for å utvikle prosjekter med sterkere føringer på resultatet enn hva kommunen kan sikre gjennom en utbyggingsavtale. For eksempel arrangerer Sandnes kommunes tomteselskap prosjektkonkurranser der utbyggere kan foreslå boligprosjekter som bidrar til bymiljøet og til å skaffe billige boliger til førstegangskjøpere for tomter eid av kommunen (Sandnes Tomteselskap, U.D). Dersom tomteselskapet og kommunen liker planen selger de tomten, med en avtale om at den skal utvikles og boligene skal selges etter spesifikasjonene i det foreslåtte prosjektet.

I hvilken grad tomter egner seg for plangjennomføring og hvilke virkemidler kommunen kan bruke avhenger av i hvilken grad kommunen og grunneieren er interessert i å utvikle der. Tabell 7 kategoriserer fem ulike typer tomter avhengig av om grunneier er lunken eller innstilt på utbygging på tomta, og områder der kommunen er uinteressert i utbygging i et område, der de kunne vært interessert, men bare om utbygger oppfyller strenge krav, eller der kommunen aktivt ønsker utbygging.

Tabell 7: Utbyggers og kommunens ulike posisjoner i et byggeprosjekt. Modellen kategoriserer utbyggingsprosjekter eller områder etter hvorvidt henholdsvis kommunen og utbyggere er aktivt interessert i utbygging. Matrisen forklarer hvorfor prosjekter stopper opp og hva kommunen kan gjøre til både å få prosjektet i gang og gi dem en ønsket profil.

<table>
<tr><th></th><th>Kommunen er lunken</th><th>Kommunen stiller strenge krav</th><th>Kommunen ønsker utbygging</th></tr>
<tr><td>Utbygger er lunken til utbygging på en bestemt tomt</td><td>A) Foreløpig ikke lønnsomt prosjekt for utbygger, og kommunen prioriterer andre områder først.</td><td>B) Kommunen stiller for mange krav (utnyttelse, finansiering av infrastruktur).

Utbygger vil først bygge på andre tomter som er mer lønnsomme.

Kommunen må først foreta store investeringer for at prosjektet skal bli lønnsomt.</td><td>C) Reguleringsplanen kan bryte med etterspørselen i markedet eller den gir svak lønnsomhet i prosjektet.

Det lønner seg for grunneier å fortsette nåværende virksomhet på tomten, uansett hvordan tomten utnyttes.

Salgsprisene er for lave, gitt forventede byggekostnader og utbyggers bidrag til infrastruktur.</td></tr>
<tr><td>Utbygger ønsker utbygging på en bestemt tomt</td><td>D) Kommunen ønsker ikke å legge til rette for boligbygging/ befolkningsvekst.

Kommunen ønsker utbygging andre steder i kommunen.

Politisk villighet til å prioritere område ned.

Kommunen bidrar ikke til områdeplan eller til å løse opp i situasjoner med mange grunneiere.</td><td colspan="2">E) Igangsetting krever god balanse mellom oppstartskostnader for utbygger og kommunens forventninger. «Tegne og regne sammen».

Avsette ressurser for kommunen for å oppfylle sin del av rekkefølgekravene.

Dersom kommunen vil se prosjektet i områdesammenheng: stille krav om felles regulering og/eller etablering av frivillig grunneiersamarbeid- bistand til grunneiersamarbeid kan være et alternativ for rask igangsetting.

Kommunens egne behov, som etablerermodeller kan være særlig aktuelle her.</td></tr>
</table>

Kartleggingene i kapittel 5 om planlagte boliger gir en viss indikasjon på hvor i Fredrikstad man kan finne de forskjellige typene av tomter. De mest aktuelle tomtene for utbygging, i tabellens seksjon E, har både et markedspotensial og er i et område der kommunen ønsker utbygging. Figur 26, kartet over eiendomspriser, gir en god indikasjon på hvor det kan være markedsinteresse for utbygging.

Utover boligprisene i et område er det verdt å huske på at grunneiere i forskjellig grad er interessert i å utvikle tomtene sine. Figur 37 viser noen kategorier av grunneiere. Der grunneieren er en eiendomsutvikler kan man både regne med at de er interessert i utvikling så snart prosjektet blir økonomisk lønnsomt, og at de aktivt planlegger utvikling. Andre private grunneiere, som firmaer i andre bransjer og privatpersoner, kan også gjerne være interessert i å bygge ut tomtene sine eller å selge til en eiendomsutvikler, men mange, særlig privatpersoner, kan ha personlige eller praktiske grunner til å ikke ville selge tomtene sine. Til slutt vil også den eksisterende arealbruken være en viktig premissgiver for hvorvidt, og eventuelt til hvilken gevinst, en grunneier er interessert i å bygge ut. Ingen av disse to siste faktorene kommer fram av denne rapporten, så det vil fremdeles være nødvendig å gå dypere inn på spesifikke tomter for å klart definere steder der det er grunneierinteresse for å utvikle.

Kartleggingen indikerer også hvor det kan være hensiktsmessig å fortette. Dette gjelder særlig områder nær transportknutepunkt, se kartene over mobilitet (Figur 32 og 33) og områder ved den eksisterende tette byen der det er mange byfunksjoner (Figur 34 og 35).

I tomter som faller under felt E i tabell 5, kan kommunen stille krav til utviklingen selv om de er positive til den. Her kan det for eksempel være aktuelt å «tegne og regne sammen» som beskrevet i Bokvalitet og høy tetthet (2021). Denne øvelsen krever at kommunen har en forståelse for utbyggernes økonomiske rammer, og hvordan forskjellige kommunale krav til utforming påvirker disse. På mange punkter vil kommunen og utviklere ha sammenfallende interesser: I den grad kommunens krav til utforming og fellesarealer styrker markedspotensialet til nybyggene vil det være lettere for utbyggerne å gjennomføre prosjektet innenfor de rammene kommunen legger.

Et hensyn som delvis strider imot konseptet om å spesifisere prosjektenes utforming og byggehøyder etter samtaler mellom kommunen og utbyggerne er forutberegnelighet. Det er hensiktsmessig at utbyggere har en god idé om hvor de kan forvente å få bygge og hvor mye på et tidlig tidspunkt, slik at de kan starte tidlig den ofte lange prosessen med å erverve tomter. Dersom kommunens planer antyder at boligbygging i et område vil gi en viss økonomisk gevinst, vil dette påvirke prisen når utbyggere kjøper tomtene. Dersom kommunen så senere legger føringer som reduserer inntektspotensialet for tomtene, for eksempel krav til at store deler av området må brukes til offentlige oppholdsarealer, vil det føre til uenigheter mellom kommunen og utbyggere, og ofte resultere i at byggeprosjektet må utsettes. Hensynet til forutberegnelighet for utbyggere og fleksibilitet til å utforme prosjektene i dialog mellom utbygger og kommunen lar seg forene dersom kommunale planer viser hvilket mulighetsrom det er for tomteutnyttelse i forskjellige områder, og hva grunneiere må belage seg på å forsørge dersom de skal få tillatt høye utnyttelsesgrader.

I 2021 sendte kommunal- og moderniseringsdepartementet ut et høringsnotat om forslag til endringer i plan- og bygningsloven om blant annet kommunenes virkemidler i fortetnings- og transformasjonsprosjekter (KMD, 2021). Endringene skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortettings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder, og et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak. Størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes ved hjelp av hensynssoner i kommuneplaner eller reguleringsplaner. Denne *områdemodellen* kan bli et viktig virkemiddel for Fredrikstad. Kommunene skal vurdere kostnadene av nødvendige tiltak til grå og grønn infrastruktur i et stort område, og fordele disse kostnadene mellom grunneiere med utviklingspotensialet i området. Disse vil da betale inn til kommunen om og når de bygger ut. Med andre ord vil kommunen kunne forskuttere utvikling av infrastruktur i et område på bakgrunn av bidragene utviklerne vil komme med når de en gang bygger ut. Det vil derfor være langt vanskeligere for en grunneier å spekulere i å utsette utbygging av tomten sin til kommunen og eventuelle andre grunneiere i samme område har bygget ut sine tomter og anskaffet den nødvendige infrastrukturen i området.

Dette forslaget er fremdeles under behandling, og det er uklart nøyaktig hvordan det endelige resultatet vil bli. Flere av høringspartene uttalte at forslaget i utgangspunktet var positivt, men at det la opp til at kommunene måtte beregne pris på infrastrukturtiltak flere år fram i tid med en presisjon som neppe er mulig, eller risikere å bli sittende igjen med store kostnadsoverskridelser. Fremover i arbeidet med boligplanen og kommuneplanens arealdel burde Fredrikstad kommune følge med på utviklingen på dette punktet. Kommunen kan også vurdere å søke på å få være en testkommune: Selv om forslaget ikke nødvendig vis er ideelt og mange av høringsinstansene har punkter der de ser for seg forbedringer er de fleste enige at endringsforslagene adresserer viktige problemer og er bedre enn de eksisterende juridiske virkemidlene for å gjennomføre kompliserte transformasjonsprosesser.

Fylkesplanen «Østfold mot 2050» tilgodeser regionen Nedre Glomma med en arealpott på 18 kvadratkilometer, som åpner for at kommunene kan bygge ned noe mark i utkanten av tettstedet. Planen spesifiserer hvor dette er tiltenkt. Denne potten skal fordeles mellom kommunene i regionen, men som følge av Fredrikstads store forventede befolkningsvekst vil kommunen kunne regne med at mye av denne potten kan brukes her. Å bygge mye i de arealene som planen åpner for går på bekostning av andre viktige hensyn i Fredrikstads kommuneplan og arealstrategi, men det vil også være til stor hjelp med å nå kommunens målsetninger for antall boliger og lavere priser.

I den grad kommunen ønsker å bygge utenfor den eksisterende byen burde denne veksten konsentreres så langt det lar seg gjøre: Om nye områder skal bygges ut burde de knyttes tett opp til den eksisterende mobilitetsinfrastrukturen som vist på Figur 32, og helst langs eksisterende eller sannsynlige fremtidige hovedårer for bussnettet. Å konsentrere ny bebyggelse i ett område vil både gjøre dette lettere å knytte området til sentrum enn om mange nye områder må forbindes, og gi flere og større byggeprosjekter som kan bære kostnaden av de nødvendige infrastrukturtiltakene.

Levekårskartleggingen 2020 (Fredrikstad kommune, 2020) deler opp kommunen i mindre statistiske deler, og peker på store forskjeller fra område til område. Flere av bydelene i sentrum og på vestsiden av Glommavassdraget nærme sentrum gjør det dårligere på flere målinger som arbeidsledighet, gjennomsnittlig husholdningsinntekt, og andel sosialhjelpsmottakere. Dette er også deler av byen med et stort markedspotensial, som vist i Figur 26. Dette åpner for å bruke veksten fremover for å løfte disse områdene, da nye prosjekter kan bringe med seg ny infrastruktur og lage attraktive fellestiltak. Mange tomter i disse områende er i felt E) i Tabell 7, der både kommunen og grunneier er interessert i å få til utbygging, som er en forutsetning for flere av kommunens virkemidler. Kommunen kan gå sammen med grunneier og bruke dialog og utbyggingsavtaler for å skape gode boområder med høy utnyttelse. Ettersom også mange mennesker leier i disse delene av byen er det en fare for at områdene gentrifiseres ved at hushold med lave inntekter flytter ut og hushold med høyere inntekter flytter inn. For å unngå at betalingssvake grupper vil presses ut av denne delen av byen er det viktig å sikre at disse områdene har en sosial profil – blant annet gjennom at kommunen tar i bruk de boligpolitiske tiltakene som er beskrevet ovenfor.

Som nevnt ovenfor i denne seksjonen har kommunen muligheten til å inngå utbyggingsavtaler om at kommunen eller andre aktører skal kunne forhåndskjøpe boliger i et prosjekt når det er ferdigstilt. Disse skal kjøpes til markedspris. Slike avtaler kan imidlertid inngås umiddelbart etter reguleringsplanen er godkjent, mens boligen fremdeles bare eksisterer på tegnebrettet. Når markedsprisen beregnes på avtaletidspunktet legger man til grunn en viss prisvekst, men typisk ikke at dette og andre prosjekter i området vil løfte hele nabolaget. Kommunen vil da dra nytte av en del av prisstigningen mellom tidspunktet når de inngår utbyggingsavtalen med utbyggeren, og tidspunktet når prosjektet ferdigstilles. Slik kan kommunen skaffe boliger i områder som fort vil bli for dyre for store deler av befolkningen, og bidra at flere sosioøkonomiske grupper inkluderes i bytransformasjonen.

Referanser

Astrup, K. C., & Monkerud, L. (2021). Den økonomiske fordelen av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander. NIBR-rapport 2021:5. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.

Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). Kommunenes praktisering av startlånsordningen–effekter av den nye forskriften. NIBR-rapport.

Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen. NIBR-rapport.

Bramley, Glen. "Housing market models and planning." *The Town Planning Review* (2013): 9-35.

Bærum kommune v/ Rådmannen. (2017). Kommunal politikk for rimelige boliger - oppfølging av vedtak JournalpostID 17/235773.

Christiansen, I. M. (forventet publisering 2022): Inn på boligmarkedet? Analyse av nye boligkjøpsmodeller for mellomsjiktet.

Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W., & Westberg, N. B. (2017). Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler. Vista Analyse: Oslo.

Fredrikstad kommune (vedtatt 2018): Kommuneplanens samfunnsdel, Fredrikstad mot 2030. https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/overordnede/kommuneplan_samfunnsdel---vedtatt-av-bystyret-.pdf

Fredrikstad kommune, 2020: Levekårskartleggingen 2020. https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/kmb/barekraftig-samfunn/levekar/levekarskartleggingen-2020.pdf

Hurdalsplattformen, 2021. https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf

IMDi, 2022: Kommunene blir bedt om å bosette 35 000 flyktninger i 2022. https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/kommunene-blir-bedt-om-a-bosette-35-000-flyktninger-i-2022/

Jardar Sørvoll (red.), Lars Gulbrandsen, Viggo Nordvik, Marit Ekne Ruud, Hans Christian Sandlie, Ragnhild Skogheim og Guri Mette Vestby (2020): Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/20.

Johannesen, T. (2019). Politikk, marked og Foreldrebanken. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 46-49. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-04

Johannessen, K., Astrup, K., & Medby, P. (2013). Unges etablering på boligmarkedet–er stigen trukket opp? (NIBR-rapport 2013:22). Norsk institutt for by-og regionforskning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. Høringsnotat: Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen er 1. november 2021. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/

Lindquist, K.-G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. Tidsskrift for boligforskning, 2(1), 6-22. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02

Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. Tidsskrift for boligforskning, 1(1), 67-73. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05

Mamre, M. O. (2021). Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. Tidsskrift for boligforskning, 4(1), 7-27. https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-02

Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2020). Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander–en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen. NIBR-rapport 2020:7. OsloMet.

Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. NIBR-rappport 2018:19. OsloMet.

Nordvik, V. (2010). Vanskeligstilte på boligmarkedet. I Sandlie, HC (red.) Bolig og levekår i Norge 2007. NOVA rapport nr. 2/10.

Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). Inntektsdynamikk og bostøtte. NOVA-notat nr 2/20. OsloMet.

Nordvik, V., Sørvoll, J., & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? Boligsosialt arbeid. Kapittel 4. s. 71-88. Universitetsforlaget.

Oslo kommune v/ Byrådet. (2019). Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig.

Revold, M. (2019). Færre Unge kjøper bolig (SSB Analyse 2019/23: Unge på boligmarkedet). Statistisk sentralbyrå.

Sandnes Tomteselskap, U.D.: Sandnesmodellen. https://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss/sandnesmodellen. Hentet 25.03.2022.

SIFO (2022). Referansebudsjett. https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet

Thorsen, L. R. (2017). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?

Vrålstad, S. (2014). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. SSB. http://www. ssb. no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet.

***OPPDRAG* – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN**
- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Vi skal bidra til at alle kan mestre levekårsforhold som arbeid, økonomi og boligsituasjon (Delmål hentet fra kommunedelplan for folkehelse og levekår)		
Tittel på oppdrag	**Beskrivelse av oppdraget**	**Strategi**
Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier.	Modeller for leie til eie og eie først skal tas systematisk i bruk for varig vanskeligstilte barnefamilier. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall. Utviklingen av kriterier skal være kunnskapsbasert. Erfaringer fra prosjektet «bolig og bostabilitet», finanisiert gjennom områdesatsingen samt erfaringer fra andre kommuners leie-til eie modeller, skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Eksempelvis har andre kommuner etablert øremerkede tilskuddsordninger til formålet og benytter økonomisk sosialhjelp i vurderingen av familiens betjeningsevne. *Oppgave tilhørende oppdrag ovenfor: Fremme en sak til budsjett 2026, om avsetning av tilskuddsmidler som kan anvendes i kombinasjon med startlån og økonomisk sosialhjelp for å fremme overgang fra leie til eie for varig vanskeligstilte barnefamilier.*	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold (ny)
Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger.	Benytte leiekontrakter med inntil sju års varighet for varig vanskeligstilte barnefamilier med barn under 14 år. Vurderingen skal bygge på at overgang til eie ikke er et alternativ, og at bostabilitet vurderes som det beste for barna og for foreldrenes mulighet til å gi barna en trygg og god oppvekt.	Vektlegge barnets beste ved alle vurderinger av boligtildeling og boforhold
Styrke nye innbyggeres kunnskap om å bo og leve i Fredrikstad.	Etablere en boligskole for å gi råd og veiledning om boligmarkedet og det å bo og leve i Fredrikstad (Bo-i-Fred). Vektlegge innbyggernes egne ressurser og erfaringer og bidra til mestring. Øke forståelsen for boligmarkedet, kontraktsforhold, lån og sparing, naboforhold, integrering i lokalsamfunnet samt praktiske ferdigheter i vedlikehold av bolig. Boligskolen kan tilbys til flykninger på introprogrammet, nye innbyggere i kommunen, vanskeligstilte på boligmarkedet og andre interesserte.	Prioritere tiltak som øker bostabilitet og reduserer flyttetakten for husstander med ustabile boforhold
Øke trivsel og sysselsetting i levekårsutsatte områder gjennom tjenesteutvikling	Identifisere muligheter for å skape arbeidsplasser og arbeidstrening i forbindelse med: a) vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og uteområder i levekårsutsatte områder	Samordne kommunens virkemidler på bolig- og arbeidsområdet

og reduserte utgifter til tomgangseie.	b) restaurering og gjenbruk av hensatte møbler og utstyr samt overskuddsmaterialer fra oppussing på kommunale eiendommer Bygge videre på erfaringer med tjenesteutvikling og etablerte aktiviteter i de tre bydelshusene på Lisleby, Holmen og Sellebakk (program for områdesatsing) samt miljøvaktmesterordningene i Boligbygg og på Grønlien. Jobbe kunnskapsbasert og innhente andres erfaringer, for eksempel «Nyttig arbeid» og «Nyttig butikk» i regi av Oslo kommune.	
Tilstandsvurdere alle kommunale boliger.	Gjennomføre tilstandsvurderinger av samtlige boliger kommunen eier så raskt som mulig og senest innen 31.12.25. Utarbeide en vedlikeholdsplan og en plan for avhending av kommunale boliger som er uegnet for målgruppene	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Redusere utgifter til tomgangsleie i kommunale boliger.	Synliggjøre og utnytte muligheter for å redusere tomgangsleie i kommunale boliger gjennom deltagelse i prosjektet «Nyttig arbeid- bærekraftig bomiljø».	Legger til rette for at flere skal bo i gode boliger, i et godt bomiljø.
Styrke den statlige bostøtteordningen.	Dokumentere kommunens samlede utgifter til bokostnader for økonomisk vanskeligstilte og sammenhenger mellom disse utgiftene og for lav treffsikkerhet i den statlige bostøtteordningen. Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å styrke den statlige bostøtta.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger.	Være en pådriver for å gjennomgå og endre de statlige støtteordningene til flykninger, med sikte på at kommuner med stor sekundærtilflytting av flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne bør kompenseres bedre. Dokumentere de reelle merutgiftene til bolig og andre helse- og sosiale tiltak i forbindelse med sekundærtilflytting og etablere samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen m.fl.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.
Være en pådriver for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Etablere strategisk samarbeid med andre kommuner, KS og fylkeskommunen for å gjeninnføre det statlige tilskuddet til utleieboliger.	Styrker innbyggernes levekår ved å prøve ut nye virkemidler og samarbeidsformer.

***OPPDRAG* – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN**
- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Alle skal vokse opp og bo i gode, trygge og inkluderende nærmiljøer. Til tross for geografiske forskjeller i levekår, skal innbyggerne i Fredrikstad oppleve tillit, trygghet og trivsel. Innbyggere som trives i lokalsamfunnet og deltar i fellesskapet, bidrar til en attraktiv kommune

(Delmål hentet fra kommunedelplan for folkehelse og levekår)

Tittel på oppdrag	Beskrivelse av oppdraget	Strategi
Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger.	Etablere et bindeledd mellom beboerne i kommunale boliger og kommunen. Rådet kan utgjøre en dialogpartner for kommunen og bestå av både beboere og representanter for relevante brukerorganisasjoner.	Sikrer innbyggermedvirkning i kommunale prosesser.

Alle skal ha mulighet til god livskvalitet, uansett helse, alder, funksjonsnivå eller sosioøkonomisk status. Barn, voksne og eldre skal kunne ta eierskap over eget liv og helse.

(Delmål hentet fra kommunedelplan for folkehelse og levekår)

Tittel på oppdrag	Beskrivelse av oppdraget	Strategi
Kvalitetssikre boligsosiale tjenester gjennom brukermedvirkning.	Innføre årlig brukerundersøkelse blant beboere i kommunale boliger og mottagere av andre boligsosiale tjenester.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Vurdere fordeler og ulemper med å eie egne akuttboliger versus kjøp av tjenester.	Utrede økonomiske og kvalitetsmessige konsekvenser av å etablere kommunale akuttboliger versus kjøp i markedet.	Tilrettelegger for likeverdig tilgang til tjenester og tilbud.
Utrede innføring av kommunale botiltak i regi av barneverntjenesten.	Utrede muligheter for å innføre kommunale botiltak som del av barneverntjenestens virkemidler ihht anbefalingene gitt i NOU 2023:24. Som del av utredningen kan det kartlegges behov, økonomiske konsekvenser og foretas avgrensninger i forhold til tiltak i institusjon, i fosterhjem og i egen bolig som del av ettervernet. På denne bakgrunn kan det også fastsettes krav til kvalitet. Utredningen kan også omfatte muligheter for sambruk og kartlegge om kommunen besitter eiendom som kan være egnet for formålet.	Planlegger tjenester og tilbud basert på innbyggernes behov.

***OPPDRAG* – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN**
- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Alle bor trygt, i egnet bolig (Delmål hentet fra Kommunedelplan for helse- og velferd)		
Tittel på oppdrag	**Beskrivelse av oppdraget**	**Strategi**
Samordnet innsats for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom.	Tidlig og samordnet innsats for å forebygge bostedsløshet for personer med utfordringer knyttet til rus og/ eller psykiatri og somatisk sykdom. Utvikle et differensiert botilbud for målgruppa der både midlertidige og varige tilpassede botilbud inngår samt tilbud om lavterskel og oppsøkende helsetjenester.	Forebygge og redusere bostedsløshet.
Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjons-nedsettelser	Planlegge boligform for alle personer med funksjonsnedsettelser fra 15 års alder, og dokumentere den enkeltes medvirkning i prosessen og i valg av bosted. Langsiktig planlegging skal bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å eie egen bolig og bidra til størst mulig grad av selvstendighet. Bygger på erfaringene gjort i oppfølgingen av #LeveMittLiv, strategi for livslange tjenester.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	Utrede mulighetene for å etablere en arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.	De som har behov, får bistand til å mestre boforholdet.
Overgang til eid bolig for personer med nedsatt funksjonsevne.	Modeller for leie til eie og eie først skal tas varig og systematisk i bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal fastsettes kriterier og årlige måltall. Kriteriene skal bygge videre på mål og erfaringer gjort i oppfølgingen av strategien #LeveMittLiv, vedtatt av bystyret 21.10.21	Utvikle differensierte botilbud.
Utarbeide en helhetlig plan for kommunens boligbehov til alle vanskeligstilte grupper.	Det innføres en praksis med en samlet «plan for helse og omsorgsbygg og boligbehov for vanskeligstilte grupper». Planen bygger videre på dagens arbeid med plan for helse og omsorgsbygg og kartlegginger av boligbehov som allerede gjøres. Når alle boligbehovene samles i en plan, vil det gjøre det enklere å jobbe samordnet helhetlig og kostnadseffektivt.	Utvikle differensierte botilbud.

	En helhetlig boligbehovsplan vil omfatte boligbehovene som i dag er dekket av plan for helse- og omsorgsbygg, kommunens behov for boliger av lengre varighet for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og har behov for tilpasset bistand slik dette er definert i Boligsosiallovens § 2 og § 6, og gjerne også kommunens behov for å framskaffe midlertidige/akuttboliger. En slik samlet plan bør også utformes med sikte på å imøtese de nye kravene til å definere overordnede mål og samordning på tvers i det boligsosiale arbeidet, slik dette framkommer i plan- og bygningslovens kapittel 11, pbl § 10-1 og boligsosialloven § 5.	
Gjennomføre vurderinger av samfunnssikkerhet og risiko ved bosetting, etter behov.	Ved planlegging av nye boliger for personer med samtidige alvorlige psykiske lidelser, rusproblematikk og somatiske sykdommer, og ved bosetting av personer i denne gruppa, skal det rutinemessig gjennomføres risikovurderinger og vurderinger av samfunnssikkerhet.	Utvikle differensierte botilbud.

En kommune, et forsknings- og utviklingsmiljø og et næringsliv som stimulerer til nyskaping, innovasjon og entreprenørskap

(Mål hentet fra kommuneplanens samfunnsdel)

Tittel på oppdrag	Beskrivelse av oppdrag	Strategi
Etablere en fast samarbeidsarena med bolig- og byggebransjen.	Etablere en arena for samhandling med bolig- og byggebransjen (innovasjonssenter for bolig- og byutvikling.	Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).
Indentifisere muligheter for flere boliger med tilvisningsavtaler.	Drøfte muligheter for etablering av boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbyggingssaker.	Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).
Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.	Utvikle Fredrikstad-modeller for del-eie og boligetablering for barnefamilier i mellomgruppene, i samarbeid med aktører i bransjen.	Økt innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).

OPPDRAG – FRAMSIKTS BEGREP FOR DE OVERORDNEDE «HANDLINGSPUNKTENE» I PLANEN

- Oppdragene deles igjen i *oppgaver* som detaljerer ut handlingspunktene i planen og kan delegeres ned i organisasjonen

Utrede boligsosiale gevinster som kan oppnås ved åpningen av Veumbekken.	I utredningen skal det tas utgangspunkt i om tomteareal som likevel må erverves for å sikre god overvannshåndtering også kan benyttes for å oppnå boligsosiale gevinster, eksempelvis utvikle leie-til-eie prosjekter, del-eie modeller eller universelt utformede utleieboliger. Det nedsettes en tverrfaglig arbeidsgruppe og en konkret framdriftsplan innen 1.6.25.	Økt Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen (ny).

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 60
Løpenr.: 301315/2024
Klassering: 145
Saksbehandler: Gabriella Grossmann

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	24.02.2025	5/25
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	24.02.2025	3/25
Eldrerådet	25.02.2025	5/25
Samfunnsutvalget	26.02.2025	12/25
Formannskapet	06.03.2025	26/25
Bystyret	13.03.2025	39/25

Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler samfunnsutvalget å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune,* slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Fredrikstad, 10.02.2025

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 24.02.2025:

Fredrikstad ungdomsråds uttalelse:
Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer i Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
Fredrikstad Ungdomsråd ser viktigheten av alle oppdragene som er nevnt i planen, men ønsker å særlig understreke viktigheten av følgende:

1. Ungdomsrådet ønsker å understreke viktigheten av å tilby opplæring i skolen til barn og unge innenfor kjøp og leie av bolig og hvilke rettigheter man har innenfor boligmarkedet. Dette er ikke nevnt i planen, men bør være en del av videre arbeid. Et slikt tiltak kan være med å sørge for at unge kommer inn på boligmarkedet.
2. Forebyggende tiltak: Ungdomsrådet mener at Fredrikstad kommune må prioritere de forebyggende tiltakene som er nevnt i planen. Preventive tiltak treffer bredere og fungerer mer kostnadseffektivt.
3. Tiltak for barnefamilier: Ungdomsrådet ser viktigheten av å prioritere barnefamilier, ettersom barnets utvikling er særlig utsatt i uegnede boforhold.
4. Ungdomsrådet ser viktigheten av planen som en helhet, men ønsker at kommunen særlig prioriterer følgende punkter fra planen:

- Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.
- Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier
- Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.
- Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger
- Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger
- Samordnet innsats for personer med utfordringer (rus, psykiatri, somatisk sykdom)

Fredrikstad ungdomsråds behandling 24.02.2025:

Fredrikstad ungdomsråd ønsket å gi følgende uttalelse::

Fredrikstad Ungdomsråd ser viktigheten av alle oppdragene som er nevnt i planen, men ønsker å særlig understreke viktigheten av følgende:

1. Ungdomsrådet ønsker å understreke viktigheten av å tilby opplæring i skolen til barn og unge innenfor kjøp og leie av bolig og hvilke rettigheter en har innenfor boligmarkedet. Dette er ikke nevnt i planen, men bør være en del av videre arbeid. Et slikt tiltak kan være med å sørge for at unge kommer inn på boligmarkedet.
2. Forebyggende tiltak: Ungdomsrådet mener at Fredrikstad kommune må prioritere de forebyggende tiltakene som er nevnt i planen. Preventive tiltak treffer bredere og fungerer mer kostnadseffektivt.
3. Tiltak for barnefamilier: Ungdomsrådet ser viktigheten av å prioritere barnefamilier, ettersom barnets utvikling er særlig utsatt i uegnede boforhold.
4. Ungdomsrådet ser viktigheten av planen som en helhet, men ønsker at kommunen særlig prioriterer følgende punkter fra planen:

- Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.
- Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier
- Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.
- Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger
- Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger
- Samordnet innsats for personer med utfordringer (rus, psykiatri, somatisk sykdom)

Votering:
Kommunedirektørs innstilling med tillegg av uttalelse enstemmig vedtatt.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 24.02.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

2. Rådet mener boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Det bør arbeides for at mennesker med funksjonsnedsettelse kan eie sin egen bolig.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 24.02.2025:

Rådet fikk en orientering om boligplan tidligere i møtet.

Et samlet råd fremmet følgende forslag til nytt punkt 2:
Rådet mener boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Det er viktig å kunne eie egen bolig.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling og rådets forslag til punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Eldrerådets vedtak 25.02.2025:

Eldrerådets uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Eldrerådets behandling 25.02.2025:

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble vedtatt med følgende tillegg:
Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legg ut på høring.

Samfunnsutvalgets vedtak 26.02.2025:

Samfunnsutvalgets innstilling:
1. Forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune,* slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene uten kommentarer eller vurdering.

Samfunnsutvalgets behandling 26.02.2025:

Uttalelser fra Råd for personer med funksjonsnedsettels og Eldrerådet ble sendt utvalgets medlemmer i e-post 26.02.2025, og uttalelse fra Ungdomsrådet ble sendt i e-post 26.02.2025.

Marianne Antonsen (UAVH) fremmet følgende forslag:
Nytt punkt 2.

Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.

Marianne Antonsen (UAVH) fremmet på vegne av UAVH, Ap, H, FrP, SV, BYM, V og KrF følgende forslag:
Nytt punkt 3.
Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene uten kommentarer eller vurdering.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling og forslagene fremmet av Marianne Antonsen ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak 06.03.2025:

Formannskapets innstilling:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og bystyrets gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.

Formannskapets behandling 06.03.2025:

Habilitet:
Atle Ottesen stilte spørsmål om sin habilitet. Han er ansatt som rådgiver i virksomhet Bolig.
Et enstemmig formannskap erklærte Ottesen som inhabil. Lovhjemmel: FVL § 6, annet ledd.

Marianne Kristiansen fremmet på vegne av Pp følgende utsettelsesforslag:
1. Saken utsettes i påvente av at kommunedirektøren legger inn føringer fra bystyrets vedtak i 251/24 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune og også er ferdig med å utsette organisering av kommunale boliger og formålsbygg.

Votering:
Utsettelsesforslaget fikk 1 stemme (Pp) og ble ikke vedtatt.

Silje Waters fremmet på vegne av Ap og SV følgende forslag til nytt punkt 4:
4. Politisk bestilling i budsjett og økonomiplan 2025-2028 om å utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg og samle forvaltningen i et KF eller andre organisasjonsformer stanses umiddelbart.

Marianne Kristiansen fremmet på vegne av Pp følgende forslag til alternativt punkt 3:
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.

Votering:
Samfunnsutvalgets innstilling punkt 1 og 2 ble enstemmig vedtatt.
Samfunnsutvalgets innstilling punkt 3 fikk ingen stemmer mot 15 stemmer som ble avgitt for forslag fremmet av Marianne Kristiansen.
Forslag fremmet av Silje Waters fikk 5 stemmer (AP 4, SV 1) og ble ikke vedtatt.

Bystyrets vedtak 13.03.2025:

1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet og ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring.
3. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og bystyrets gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.
4. Vedlegg 1. legges ved boligplanen ved høring

Bystyrets behandling 13.03.2025:

Atle Ottesen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet, han er ansatt som rådgiver i virksomhet Bolig.
Et enstemmig bystyre erklærte Atle Ottesen inhabil i saken (jf.fvl § 6 første ledd) vara Voica D.Imrik (Ap).

På vegne av R, Ap, SV, Pp, Bym,Sp fremmet Hannah Berg (R) følgende forslag:
1. Forslag til boligplan for Fredrikstad Kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker. (som innstillingen)
2. uttalelsene fra Råd for personer med funksjonsnedsettelser, Eldrerådet og Ungdomsrådet legges ved boligplanen ved høring (som innstillingen)
3. Vedlegg 1. legges ved boligplanen ved høring

4. Samtlige høringssvar sammenstilles uten unødig opphold og sendes utvalgsmedlemmene og bystyrets gruppeledere uten kommentarer eller vurdering.

På vegne av SV, Ap, R, Bym, Sp fremmet Silje Waters (SV) følgende forslag:
Politisk bestilling i budsjett og økonomiplan 2025-2028 om å utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg og samle forvaltningen i et KF eller andre organisasjonsformer stanses umiddelbart.

Votering:
Forslag fremmet av Silje Waters (SV) fikk 20 stemmer (SV 3, Ap 12, R 2, Bym 2, Sp 1) og ble ikke vedtatt.
Formannskapets innstilling med nytt punkt fremmet av Hannah Berg (R) ble enstemmig vedtatt.

Fredrikstad, 18.03.2025
Rett utskrift.

Yvonne Meidell
møtesekretær

Utskrift til: Gabriella Grossmann, samfunn

Sammendrag
Eldrerådet, råd for personer med funksjonsnedsettelse og Fredrikstad ungdomsråd uttaler seg i saken.

I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Kommunedirektøren legger i denne saken frem forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*. Boligplanen samler den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen, og har til hensikt å erstatte tidligere mål, innsatsområder, tiltak og strategier i eldre planverk.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Planen legges frem digitalt i Fredrikstad kommunes nye styringsverktøy Framsikt, og er strukturert i henhold til målhierarkiet i kommunens overordnede planverk.

Fredrikstad kommune har nylig omorganisert forvaltningen av boligområdet i en sammenslått virksomhet i ett nytt kommuneområde. Planen er fundert på dette, og berører ikke bystyrets nylige oppdrag om å utrede en ny reorganisering av boligområdet gjennom selskaps-dannelse. Dette vil bli håndtert i egen utredning fremlagt for bystyret.

Det anbefales at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Vedlegg:
1 Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
2 Planprogram for boligplan - fastsatt i bystyresak 30/22
3 Boligmarkedsanalyse Fredrikstad mot 2035
4 Oppdrag (Framsikts begrep for handlingspunktene i planen)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Boligplan for Fredrikstad kommune - Framsikt
2. Bystyresak 30/22 - Boligplan 2023–2030 – fastsetting av planprogram
3. Kontrollutvalgssak 25/8 - Oppfølgingsrapport forvaltningsrevisjon "Boligforvaltning - kommunale utleieboliger"
4. Bystyresak 251/25 - Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 for Fredrikstad kommune
5. Lovdata – «Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven)».
6. Plan for Helse og omsorgsbygg
7. Boligsosial plan 2014–2017
8. Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune.

Saksopplysninger

Bakgrunn for saken
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2024* ble det vedtatt at Fredrikstad kommune skulle utarbeide en boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk. Planen skulle erstatte tidligere *Boligsosial plan 2014–2017* og *Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan for Fredrikstad kommune*. Planprogrammet ble fastsatt av bystyret 24.03.2022.

Endringer av rammebetingelser og i markedet
Det har skjedd mye nytt på boligfeltet de siste tre årene, både hva angår sentral lovgivning samt det generelle boligmarkedet som kommunen må forholde seg til i planen. Boligsosialloven (Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet), som kom i juni 2023, tydeliggjør kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, og forventninger knyttet til helhetlig boligsosial planlegging. Det har også vært flere endringer i de statlige lån og tilskuddsordningene på boligfeltet, som får stor betydning for kommunens handlingsrom på feltet. Det har blitt mer utfordrende å framskaffe boliger til vanskeligstilte fordi tilskudd til utleieboliger har bortfalt. Tidligere statlige øremerkede tilskudd er også endret til å bli overført kommunene gjennom den generelle rammeoverføringen. Den statlige bostøtteordningen slår også dårlig ut for kommuner som Fredrikstad, noe som gjør at utgiftene til økonomisk sosialhjelp øker.

Etter en periode med høy boligprisvekst under pandemien, flatet boligprisene ut i 2022. I 2023 ble prisvekst i første halvår avløst av prisnedgang i andre halvår, og ved inngangen til 2025 har prisene økt. Rentenedgang kombinert med høy nominell lønnsvekst, befolkningsvekst og lav boligbygging, gir utsikter til boligprisvekst også fremover. Dette har ført til at presset i leiemarkedet har økt, boligbyggingen har gått noe ned, og det har blitt mer utfordrende for flere å betjene økte bo- og levekostnader. Demografiske endringer, som flere eldre og høy bosetting av flyktninger grunnet krigen i Ukraina, bidrar også til økt press i boligmarkedet.

Reorganisering av boligområdet i kommunen
Etter at arbeidet med boligplanen ble påbegynt har kommunen besluttet en reorganisering av hele boligområdet. Det tidligere boligbygg i kommuneområde Teknisk, samt boligformidlingen i det tidligere tildelingskontoret i kommuneområde Helse, er samordnet og reorganisert som nytt virksomhetsområde i det nye kommuneområdet Samfunn, sammen med blant annet Nav og Fredrikstad internasjonale skole. Dette innebærer at enkelte anbefalinger om en mer helhetlig organisering av de boligsosiale virkemidlene, som lå til grunn allerede ved oppstart av planarbeidet, er gjennomført.

I bystyresak 251/24 - *Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune*, er det besluttet at «kommunale formålsbygg og boliger samles i eget KF eller andre egnede organisasjonsformer», og at kommunedirektøren er bedt om å «utrede ny organisering av kommunale boliger og formålsbygg. Saken skal legges frem for politisk behandling høsten 2025. Kommunedirektøren har ikke inntatt dette perspektivet i forslaget til boligplan, og vil

komme tilbake til dette temaet i egne politiske utredninger og saker. Kommunedirektøren vil også vurdere om noen av de foreslått tiltakene i boligplanen bør settes noe på vent, i påvente av en eventuell ny omorganisering av boligområdet.

Medvirkning fra innbyggere
Planprosessen har vært lang og med tidvis tilnærmet stans i planarbeidet, grunnet høy turnover i sentrale rådgiverstillinger, ansettelsesstopp og omorganiseringer der ansvar har blitt flyttet mellom enheter. Planarbeidet har derfor vært intensivert siste halvdel av 2024 og inn i 2025. Den samlede medvirkningen fra innbyggerne har vært noe begrenset. Det er derfor viktig for kommunedirektøren å sørge for en god høringsprosess med mulighet til å gi innspill til planen. Det vil også bli lagt opp til orienteringer om planen i løpet av høringsperioden. Medvirkningsprosesser har også vært gjennomført i forumsamling for lokalsamfunnsutvalgene og det er gjennomført intervjuer med personer med funksjonsvariasjoner og personer med utfordringer knyttet til RUS og ROP.

Kommunens råd vil bli orientert om planen, og gis mulighet for å uttale seg til planen både ved utlegg av høringsforslaget og ved endelig sluttbehandling av planen.

Planens innretning
Boligplanen er en temaplan som jamfør vedtatt planprogram skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Ved motstrid eller manglende samsvar mellom boligplanen og tidligere planer og vedtak, har boligplanen forrang ovenfor alle boligpolitiske og boligsosiale mål, eller innsatsområder, tiltak og strategier som er beskrevet i øvrige gjeldende planer på samme eller lavere nivå i kommunen. Dette understøtter også omleggingen til det nye styringssystemet Framsikt, hvis hensikt også er å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

I planen er det valgt fem innsatsområder:
1. Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
2. Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
3. Kunnskapsbasert og helhetlig kommunal ressursbruk.
4. Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
5. Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Det er utarbeidet forslag til oppdrag knyttet til hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel og delmål fra kommunedelplan for Folkehelse og levekår, og kommunedelplan for Helse og velferd og disse fem innsatsområdene. «Oppdrag» er det begrepet som Framsikt benytter for overordnede tiltak som planen legger opp til at kommunen skal gjennomføre (se forenklet oversikt vedlagt saken).

Konsekvenser for sosial bærekraft
Sosial bærekraft handler om å sikre at alle innbyggere har like muligheter til et godt liv. En hovedutfordring i Fredrikstad er den systematiske sosiale ulikheten i helse. I enkelte boområder lever over 40 prosent av barna i lavinntektshusholdninger. Levekårskartleggingen viser også en klar sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og andelen leide boliger. Høy andel leide boliger følges vanligvis også av høyt nivå av inn- og utflytting, noe som igjen kan bli en risiko for stabiliteten i nærmiljøet. Det er derfor et overordnet mål for kommunen å tilrettelegge for at flest mulig gis anledning til å eie egen bolig.

Områder med ustabilitet kan oppleves som mindre attraktive, noe som igjen påvirker boligprisene. Denne markedsmekanismen bidrar til at de med svakest økonomi fortsetter å flytte til de allerede mest levekårsutsatte områdene. Folkehelseoversikten viser likevel at innbyggerne i Fredrikstad kommune i stor grad er fornøyd med lokalmiljøene sine og dette

gjelder også i levekårsutsatte områder. Dette er et godt grunnlag som vi bygger videre på i boligarbeidet.

For å fortette i en by uten at det går på bekostning av bokvalitet og helse, så kreves det god planlegging. Selv med et høyt tempo i boligbyggingen vil det være innbyggere som ikke vil klare å skaffe seg en bolig på egen hånd. I tillegg til igangsetting og ferdigstilling av tilstrekkelig antall nye enheter, vil kommunen måtte bruke egne og statlige boligøkonomiske virkemidler. Slik kan kommunen bidra til at nye boliger i transformasjonsområder også blir tilgjengelig for vanskeligstilte hushold.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Saken omhandler boligplanens innretning og bystyret skal ta stilling til om planen skal legges ut på høring. De handlinger som måtte avstedkomme av et endelig vedtak av boligplanen må vurderes i de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommunens økonomiske bærekraft vil utfordres på grunn av Fredrikstads demografiutvikling, særlig den kraftige veksten i eldre. Om kommunen kan tiltrekke seg nye familier og innbyggere som er i jobb, vil dette kunne virke positivt.

Økt boligbygging og tilflytting kan føre til høyere skatteinntekter for kommunen. Flere innbyggere betyr flere som betaler skatt, noe som kan styrke kommunens økonomi og gi rom for investeringer i offentlige tjenester og infrastruktur.

Boligplanen kan påvirke befolkningsveksten og sammensetningen i kommunen. Ved å tilby et variert boligtilbud kan kommunen tiltrekke seg ulike befolkningsgrupper, inkludert unge familier, eldre og personer med spesielle behov. Dette kan bidra til en balansert og mangfoldig befolkningssammensetning.

Bygging og vedlikehold av boliger skaper arbeidsplasser både direkte i byggebransjen og indirekte i tilknyttede sektorer som handel og tjenester. Dette kan bidra til å øke sysselsettingsgraden i kommunen og redusere arbeidsledigheten.

Et godt boligtilbud kan tiltrekke seg bedrifter og investorer, noe som kan styrke det lokale næringslivet. Bedrifter ser ofte etter steder med god infrastruktur og boligtilbud for sine ansatte. Dette kan også føre til økt økonomisk aktivitet og vekst i kommunen.

Boligplanen vil påvirke byutviklingen ved å definere hvor og hvordan nye boliger skal bygges. Dette inkluderer fortetting i sentrumsområder, utvikling av nye boligområder og forbedring av eksisterende boligområder. God byutvikling kan bidra til å skape attraktive og funksjonelle bomiljøer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Miljømessig bærekraft setter søkelys på å bevare naturressurser og redusere miljøpåvirkningen.

Økende temperaturer, mer nedbør og hyppigere ekstremvær stiller større krav til bygningskonstruksjoner. Dette kan også føre til at områder som tidligere ble ansett som trygge, nå kan bli utsatt for nye risikoer. I henhold til arealplanen må det derfor tas hensyn til disse endringene. Bypakke Nedre Glomma bidrar til å finansiere nødvendige tiltak for å tilpasse infrastrukturen til de nye klimaforholdene. Den understøtter initiativer som fremmer bærekraftig mobilitet og reduserer utslipp.

Klimaendringer krever mer robuste nybygg og endrer også behovene for vedlikehold av eksisterende bygg. Disse nødvendige hensynene kan føre til lengre planprosesser og økte byggekostnader. I tillegg vil klimautfordringene kreve endringer i bo- og mobilitetsvaner, da reisevei og reisemåter har stor betydning for utslippene.

De fleste boligene er allerede bygget, og derfor må man ta vare på den eksisterende bygningsmassen og nærmiljøkvalitetene Fredrikstad har. Dette handler om å vedlikeholde, fornye og gjenbruke bygningsstrukturer for å møte fremtidens klimautfordringer.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken. En eventuell utredning om selskapsdannelse vil imidlertid påvirke mange av kommunens ansatte, men vil bli håndtert i egne utredninger og politiske saker.

Vurdering
Kommunedirektøren viser til kunnskapsdel og plandel i vedlagte forslag til *Boligplan for Fredrikstad kommune*.

Kommunedirektøren anbefaler at planen legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

Vedlegg boligplan:

Virkemidler som ikke er beskrevet/tatt i bruk som kan/bør vurderes i planen/det videre arbeidet:

Etableringsboliger med gjenkjøpsmulighet.

Undersøke om kommunen selv har noen tomter som kan tildeles formålet, f.eks. etter modell fra Stavanger:

Om ordningen i Stavanger:

I saken "et trygt hjem for alle" framheves den todelte utfordringen kommunen står overfor i å hjelpe innbyggere i en ufrivillig leiesituasjon i posisjon til å eie egen bolig: 1) Egnede boliger må være tilgjengelige og 2) Det må være formålstjenlige finansieringsordninger. Innbyggere med betjeningsevne, men uten tilstrekkelig egenkapital kan settes i posisjon til å eie ved å tilby leie-til-eie ordninger eller garantiordning for egenkapital. Slike ordninger er imidlertid virkningsløse om boligene i utgangspunktet er for dyre eller ikke samsvarer med behovet.

For å bidra til å sikre at egnede boliger må være tilgjengelige kan kommunen benytte sin eierrådighet til å blant annet:

- *sikre utforming/tilrettelegging av boliger for en nærmere definerte målgruppe*
- *sikre integrering av bofelleskap*
- *sikre forkjøpsrett for et visst antall kommunale utleieboliger*
- *stille krav om et visst antall boliger til en overkommelig/rimelig pris*
- *stille krav om leie-til-eie ordning for et gitt antall enheter*
- *sikre gjenkjøpsordninger/omsetningsbegrensning for å opprettholde tilbud over tid*

Retningslinjer til etableringsboligordningen i Stavanger:
343168_3c563bae8fa74c0dad3094027114a662.pdf

Leierboersamvirke

Leieboerforeningen har utarbeidet en ikke-kommersiell leiemodell som vi har kalt leieboersamvirke. I en bolig utviklet og driftet av et leieboersamvirke er leieboerne medlemmer av samvirket og dermed også deltakende i forvaltningen av boligen og samvirket. Leieboermedvirkning er en sentral del av modellen. Modellen har vært utviklet i flere faser, og med økonomisk støtte fra Kommunal- og distriktsdepartementet, og Husbanken.

Samvirkeforetak (SA)

Et samvirkeforetak er en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Medlemmene fremmer sin økonomiske interesse ved at de deltar i foretakets virksomhet, enten som forbrukere, leverandører eller på annen lignende måte. Medlemmenes økonomiske gevinst vil i dette tilfelle være en relativt sett rimelig bolig. Avkastningen i et samvirkeforetak blir værende i virksomheten, eller fordelt mellom medlemmene på bakgrunn av deres omsetning med foretaket. Ingen av medlemmene har personlig ansvar for foretakets forpliktelser. I dette tilfelle med leieboersamvirke vil eventuell avkastning forbli i virksomheten.

Veileder om leieboer samvirke: leieboersamvirke-veileder.pdf

Lite konkrete punkter for hvordan kommunen skal jobbe med å nå målene i boligplanen.

Flere av punktene under «slik gjør vi det» likner mer på delmål enn på faktiske strategier for å nå målene. Her bør tiltakspakken utbedres og hva kommunen faktisk har tenkt til å gjøre for å oppnå målene tydeliggjøres. Noen eksempler på en liten konkret boligplan (ikke utfyllende liste):

- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger

Det må beskrives hvordan man skal få til å vektlegge dette. Det må angis tiltak. F.eks. at dette er tema i alle oppstartmøter med utbyggere, at kommunen benytter de muligheter som tross alt fins til å få med utbyggere på en slik løsning.

- Setter barna først.

Hvordan gjøres det? Det må beskrives konkrete tiltak!

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig – og byutviklingen.

Hvordan øker man de mulighetene, hva må konkret gjøres for at det skal skje?

- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og

systemnivå.

Hvordan er det tenkt det skal gjøres og når?

Vedtak fra bystyret som ikke er fulgt opp

… men hvor det har blitt sagt at dette skulle tas inn i boligplanen (deler av intensjonen i vedtaket er kommentert i planen, men det vises ikke til bestillingen i sin helhet):

Bystyret vedtok 07.12.23 følgende:

«kommunedirektøren utarbeider en strategi for de kommunale utleieboligene, denne skal inneholde tiltak for bedre vedlikehold og forvaltning. I tillegg skal det sees på om det er hensiktsmessig å dele opp boligporteføljen i en del for «gjennomstrømningsboliger» og en for langtidsleie, der også prisnivå og leieprismodell belyses. Dette for å sikre et bedre tilpasset botilbud».

FREDRIKSTAD KOMMUNE

«Mottakernavn»
«Kontakt»
«Adresse»
«Postnr» «PostSted»

Deres referanse	Vår referanse	Dato
«Ref»	2021/18051-67 (GABGRO)	25.03.2025

Høring Boligplan for Fredrikstad kommune

Etter vedtak i Bystyret 13.03.25 legges Boligplan for Fredrikstad kommune, uttalelse fra Ungdomsrådet, Eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, samt et vedlegg fra Bystyrebehandlingen ut på høring og offentlig ettersyn i seks uker fra 25. mars til 13. mai 2025.

Om Boligplanen:

Boligplanen er en temaplan som, i henhold til vedtatt planprogram, skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Planen bygger på overordnede mål fra:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommunedelplan for folkehelse og levekår
- Kommunedelplan Helse

Dette er i samsvar med føringer i kommunens nye styringssystem Framsikt, som har som hensikt å bidra til et enklere og ryddigere plansystem. Boligplanen er derfor strukturert i henhold til målhierarkiet i Framsikt.

Vedlagt følger:

Lenke til planen i Framsikt: Boligplan for Fredrikstad kommune

Vedlegg 1: Uttalelse ungdomsrådet, eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse

Vedlegg 2: Innspill til *Boligplan for Fredrikstad kommune* fra Bystyret 13.03.25

Eventuelle uttalelser til saken sendes innen **13.05.2025** via e-post til postmottak@fredrikstad.kommune.no eller brev til Fredrikstad kommune, Postmottak, postboks 1405, 1602 Fredrikstad. Vennligst merk uttalelsen med saksnummer 2021/18051.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Gabriella Grossmann
fagansvarlig

Folkehelse og frivillighet
Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank: 5122 05 77000
Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 24.02.2025:

Fredrikstad ungdomsråds uttalelse:
Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer i Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
Fredrikstad Ungdomsråd ser viktigheten av alle oppdragene som er nevnt i planen, men ønsker å særlig understreke viktigheten av følgende:

1. Ungdomsrådet ønsker å understreke viktigheten av å tilby opplæring i skolen til barn og unge innenfor kjøp og leie av bolig og hvilke rettigheter man har innenfor boligmarkedet. Dette er ikke nevnt i planen, men bør være en del av videre arbeid. Et slikt tiltak kan være med å sørge for at unge kommer inn på boligmarkedet.
2. Forebyggende tiltak: Ungdomsrådet mener at Fredrikstad kommune må prioritere de forebyggende tiltakene som er nevnt i planen. Preventive tiltak treffer bredere og fungerer mer kostnadseffektivt.
3. Tiltak for barnefamilier: Ungdomsrådet ser viktigheten av å prioritere barnefamilier, ettersom barnets utvikling er særlig utsatt i uegnede boforhold.
4. Ungdomsrådet ser viktigheten av planen som en helhet, men ønsker at kommunen særlig prioriterer følgende punkter fra planen:

- Styrke overgang til eid bolig for familier i mellomgruppen.
- Overgang til eid bolig for varig vanskeligstilte barnefamilier
- Langsiktig planlegging av boligform for innbyggere med funksjonsnedsettelser.
- Botrygghet for barnefamilier i kommunale boliger
- Etablere et beboerråd for beboere i kommunale boliger
- Samordnet innsats for personer med utfordringer (rus, psykiatri, somatisk sykdom)

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 24.02.2025:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

2. Rådet mener boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Det bør arbeides for at mennesker med funksjonsnedsettelse kan eie sin egen bolig.

Eldrerådets vedtak 25.02.2025:

Eldrerådets uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Vedlegg boligplan:

Virkemidler som ikke er beskrevet/tatt i bruk som kan/bør vurderes i planen/det videre arbeidet:

Etableringsboliger med gjenkjøpsmulighet.

Undersøke om kommunen selv har noen tomter som kan tildeles formålet, f.eks. etter modell fra Stavanger:

Om ordningen i Stavanger:

I saken "et trygt hjem for alle" framheves den todelte utfordringen kommunen står overfor i å hjelpe innbyggere i en ufrivillig leiesituasjon i posisjon til å eie egen bolig: 1) Egnede boliger må være tilgjengelige og 2) Det må være formålstjenlige finansieringsordninger. Innbyggere med betjeningsevne, men uten tilstrekkelig egenkapital kan settes i posisjon til å eie ved å tilby leie-til-eie ordninger eller garantiordning for egenkapital. Slike ordninger er imidlertid virkningsløse om boligene i utgangspunktet er for dyre eller ikke samsvarer med behovet.

For å bidra til å sikre at egnede boliger må være tilgjengelige kan kommunen benytte sin eierrådighet til å blant annet:

- *sikre utforming/tilrettelegging av boliger for en nærmere definerte målgruppe*
- *sikre integrering av bofelleskap*
- *sikre forkjøpsrett for et visst antall kommunale utleieboliger*
- *stille krav om et visst antall boliger til en overkommelig/rimelig pris*
- *stille krav om leie-til-eie ordning for et gitt antall enheter*
- *sikre gjenkjøpsordninger/omsetningsbegrensning for å opprettholde tilbud over tid*

Retningslinjer til etableringsboligordningen i Stavanger:
343168_3c563bae8fa74c0dad3094027114a662.pdf

Leierboersamvirke

Leieboerforeningen har utarbeidet en ikke-kommersiell leiemodell som vi har kalt leieboersamvirke. I en bolig utviklet og driftet av et leieboersamvirke er leieboerne medlemmer av samvirket og dermed også deltakende i forvaltningen av boligen og samvirket. Leieboermedvirkning er en sentral del av modellen. Modellen har vært utviklet i flere faser, og med økonomisk støtte fra Kommunal- og distriktsdepartementet, og Husbanken.

Samvirkeforetak (SA)

Et samvirkeforetak er en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Medlemmene fremmer sin økonomiske interesse ved at de deltar i foretakets virksomhet, enten som forbrukere, leverandører eller på annen lignende måte. Medlemmenes økonomiske gevinst vil i dette tilfelle være en relativt sett rimelig bolig. Avkastningen i et samvirkeforetak blir værende i virksomheten, eller fordelt mellom medlemmene på bakgrunn av deres omsetning med foretaket. Ingen av medlemmene har personlig ansvar for foretakets forpliktelser. I dette tilfelle med leieboersamvirke vil eventuell avkastning forbli i virksomheten.

Veileder om leieboer samvirke: leieboersamvirke-veileder.pdf

Lite konkrete punkter for hvordan kommunen skal jobbe med å nå målene i boligplanen.

Flere av punktene under «slik gjør vi det» likner mer på delmål enn på faktiske strategier for å nå målene. Her bør tiltakspakken utbedres og hva kommunen faktisk har tenkt til å gjøre for å oppnå målene tydeliggjøres. Noen eksempler på en liten konkret boligplan (ikke utfyllende liste):

- Vektlegger boliger med tilvisningsavtaler i alle større utbygginger

Det må beskrives hvordan man skal få til å vektlegge dette. Det må angis tiltak. F.eks. at dette er tema i alle oppstartmøter med utbyggere, at kommunen benytter de muligheter som tross alt fins til å få med utbyggere på en slik løsning.

- Setter barna først.

Hvordan gjøres det? Det må beskrives konkrete tiltak!

- Øker mulighetene for samskaping mellom det offentlige, kompetansemiljøer og næringslivet i bolig – og byutviklingen.

Hvordan øker man de mulighetene, hva må konkret gjøres for at det skal skje?

- Kvalitetssikrer tjenester gjennom brukermedvirkning på individ- og

systemnivå.

Hvordan er det tenkt det skal gjøres og når?

Vedtak fra bystyret som ikke er fulgt opp

… men hvor det har blitt sagt at dette skulle tas inn i boligplanen (deler av intensjonen i vedtaket er kommentert i planen, men det vises ikke til bestillingen i sin helhet):

Bystyret vedtok 07.12.23 følgende:

«kommunedirektøren utarbeider en strategi for de kommunale utleieboligene, denne skal inneholde tiltak for bedre vedlikehold og forvaltning. I tillegg skal det sees på om det er hensiktsmessig å dele opp boligporteføljen i en del for «gjennomstrømningsboliger» og en for langtidsleie, der også prisnivå og leieprismodell belyses. Dette for å sikre et bedre tilpasset botilbud».

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2021/18051
Dokumentnr.: 62
Løpenr.: 69598/2025
Klassering: 145

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Eldrerådet	25.03.2025	7/25

Boligplan for Fredrikstad kommune. Eldrerådets uttalelse til planforslaget som er lagt ut på høring

Saken legges frem uten innstilling.
Eldrerådet utarbeider og vedtar sin uttalelse i møtet 25.3.2025.

Eldrerådets vedtak 25.03.2025:

Eldrerådet anerkjenner boligmeldingen og ser den som en nyttig, men kritisk gjennomgang av tidligere tiltak. Meldingen fremhever utfordringer med koordinering av kommunens boligbehov, spesielt i møte med demografiske endringer og økonomiske faktorer.

Vi støtter omorganiseringen av boligarbeidet i kommunen, som skal styrke koordineringen mellom kommuneområder og forbedre boligutviklingen. Dette gir forventninger om bedre løsninger som kan fremme helse, utdanning og økonomisk effektivitet. Eldrerådet ser videre at økningen i antall eldre, samt tilflytting, vil øke etterspørselen etter mindre boliger.

Eldrerådet anerkjenner også tiltakene for å hjelpe sårbare familier med startlån og setter pris på kommunens arbeid for å få bedre oversikt over tilgjengelige boliger via KOBO-systemet. Vi støtter også innsatsen for å håndtere sekundærmigrasjon, som Fredrikstad er sterkt berørt av.

Videre mener vi det er viktig at boligplanleggingen ikke bare fokuserer på nybygg, men også på å vedlikeholde og utvikle eksisterende boligmassen. Dette kan gi både kostnadseffektive og kreative løsninger som gir positive økonomiske effekter for fellesskapet.

Eldrerådet fremsetter følgende prioriteringer for å møte eldres behov i boligplanen:
1. **Tilgjengelighet og tilpasning:** Boliger bør tilpasses eldre med bevegelseshemninger, inkludert heiser og ramper, samt velferdsteknologi.
2. **Nærhet til tjenester:** Boliger bør ligge nær helsetjenester, butikker og kulturtilbud for å støtte selvstendighet.
3. **Økonomisk støtte:** Støtteordninger bør sikre at eldre kan bo i tilpassede boliger uten økonomisk belastning.
4. **Trygghet og sikkerhet:** Boliger må være sikre med god belysning, røykvarslere og andre nødvendige sikkerhetstiltak.
5. **Sosiale møteplasser**: Tilrettelegging for sosiale møteplasser kan motvirke ensomhet og fremme sosialt samvær.
6. **Bofellesskap:** Bofellesskap bør tilpasses eldres behov og fremme intergenerasjonelt fellesskap.
7. **Informasjon og veiledning:** Eldre bør få tilgang til god informasjon om boligtilbud og tilpasningsmuligheter.
8. **Fleksibilitet og valgmuligheter:** Boligplanen bør tilby løsninger som kan tilpasses individuelle behov.

Eldrerådet håper disse punktene blir vektlagt i den videre utviklingen av boligplanen for Fredrikstad kommune.

Eldrerådets behandling 25.03.2025:
Votering:
Eldrerådet vedtok enstemmig høringsuttalelse slik den er gjengitt under eldrerådets vedtak.

Fredrikstad 25.3.2025
Rett utskrift.
Marit Hexeberg, møtesekretær

Utskrift sendt: høringsuttalelsen er oversendt saksbehandler Gabriella Grossmann i egen oversendelse, se dokumen 68 i saksmappa

Sammendrag
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Eldrerådet behandlet saken i sitt møte 25.2.2025 i sak 5/25 og vedtok følgende uttalelse.
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.
2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Bystyret vedtok i sitt møte 13.3.2025 at planen legges ut på høring i 6 uker.
Planen er nå vedtatt lagt ut på høring og eldrerådet tar opp saken i sitt møte 25.3.2025 for å gi sin uttalelse.

Vedlegg
1 Boligplan for Fredrikstad kommune - planforslag til høring
2 Boligplan for Fredrikstad kommune - pdf-versjon av Framsikt per 10.02.2025
3 Planprogram for boligplan - fastsatt i bystyresak 30/22

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
I *Planstrategi for Fredrikstad kommune* er det besluttet at det skal utarbeides en ny boligplan for framtidig målrettet boligpolitikk, som skal erstatte tidligere planer.

Planen består av en kunnskapsdel og en plandel som har fem innsatsområder: variert bolig- og befolkningssammensetning, botrygghet, kunnskapsbasert ressursbruk, bistand til vanskeligstilte, og innovasjon i bolig- og byutviklingen.

Eldrerådet behandlet i sitt møte 25.2.2025 sak 5/25 og vedtok følgende uttalelse:
1. Forslag til Boligplan for Fredrikstad kommune, slik den fremkommer av Framsikt, legges ut på høring og til offentlig ettersyn i 6 uker.

2. Eldrerådet anerkjenner arbeidet med boligplanen og vil gi sin høringsuttalelse når planen legges ut på høring.

Bystyret vedtok i sitt møte 13.3.2025 at planen legges ut på høring i 6 uker.
Planen er nå vedtatt lagt ut på høring og eldrerådet tar opp saken i sitt møte 25.3.2025 for å gi sin uttalelse.

Eldrerådet tar opp saken til behandling i sitt møte 25.3.2025 for å gi sin uttalelse, etter bystyrets vedtak 13.3.2025 om å legge planen ut på høring.

Relevante bestemmelser
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Ansattes medbestemmelse
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Vurdering
Kommundirektøren anbefale Eldrerådet og gi sin uttalelse i møte 25.3.2025.

Alternative løsninger
Se vedlagte saksfremlegg til Bystyret 13.3.2025.

Konklusjon
Kommundirektøren anbefale Eldrerådet og gi sin uttalelse i møte 25.3.2025.

Innsendt: 02.04.2025 09:17

Ref.nr: QEAUGQ

Fredrikstad kommune

Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1606 Fredrikstad
Telefon: 69 30 60 00
E-post: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Hjemmeside: https://www.fredrikstad.kommune.no

Offentlig høring - høringssvar

Innsender

Innsender er:
Organisasjon registrert i Enhetsregisteret

Org.nr.	971247835
Forening/organisasjon	Lo i fredrikstad
Adresse	Farmanns gate 1
Postnr.	1607
Poststed	Fredrikstad
Telefonnr.	69 31 31 38
E-postadresse	post@lofredrikstad.no

Kontaktperson:

Fornavn og ev. mellomnavn	Vidar
Etternavn	Schei

Saken gjelder

Velg sak du vil gi høringssvar til
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksnr.
2021/18051

Høringssvar

Høringssvar – Boligplan for Fredrikstad kommune

LO i Fredrikstad viser til planforslaget Boligplan for Fredrikstad kommune som nå er på høring, og takker for muligheten til å komme med innspill. LO i Fredrikstad representerer et bredt spekter av arbeidstakere i kommunen, og vi ser at våre medlemmer – som folk flest – møter stadig større utfordringer på boligmarkedet, både når det gjelder å komme inn på eiemarkedet og å finne trygge, rimelige leieboliger. Dagens boligpriser og leiekostnader bidrar til økte forskjeller: De som allerede eier bolig kan oppleve gevinst, mens de som står utenfor får det stadig vanskeligere med å etablere seg. Kommunens egen boligmarkedsanalyse påpeker at boligmarkedet nå utgjør en kilde til ulikhet i Fredrikstad. Samtidig ser vi at de med lavest inntekter rammes hardest av presset i boligmarkedet. På denne bakgrunn er en offensiv og sosial boligpolitikk helt avgjørende, og vi forventer at Fredrikstad kommune bruker boligplanen aktivt for å sikre rettferdig tilgang til bolig for alle innbyggergrupper.

Behov for en konkret og offensiv boligpolitikk

LO i Fredrikstad mener boligplanen er et etterlengtet initiativ, og vi støtter planens overordnede mål om at alle skal

bo godt og trygt i alle livsfaser. Vi vil spesielt framheve viktigheten av at planen omfatter både ordinær boligpolitikk og boligsosiale tiltak, slik at sammenhengen mellom markedet og velferd fanges opp. Dessverre opplever vi at mange av forslagene i høringsutkastet fortsatt er for vage og generelle. Kapittelet om innsatsområder, mål, strategier og oppdrag fremstår uten tilstrekkelig konkretisering – det mangler tydelige tiltak og tidsfrister for gjennomføring. Formuleringer som "setter barna først" eller "øker mulighetene for samskaping" er positive intensjoner, men planen må utdype hvordan dette faktisk skal gjennomføres i praksis. Slik høringsutkastet står nå, er det vanskelig å vite hva kommunen konkret har tenkt å gjøre for å nå målsettingene, hvilke virkemidler som skal tas i bruk, og når tiltakene skal settes i verk. Etter en så lang prosess og med et så viktig tema forventer vi at den endelige boligplanen gir flere klare svar og løsninger enn det som kommer frem i utkastet. LO i Fredrikstad etterlyser derfor en langt mer offensiv sosial boligpolitikk i Fredrikstad. Særlig viktig er det å styrke innsatsen for grupper som i dag sliter mest på boligmarkedet – unge, lavtlønte, førstegangsetablerere, småbarnsfamilier og andre sårbare grupper. For disse vil det være avgjørende med målrettede tiltak som senker terskelen for å skaffe seg en egnet bolig. Vi registrerer at terskelen for å kjøpe bolig i Fredrikstad har økt selv for vanlig inntektsgrupper. Mange med helt ordinær lønn har i praksis ikke mulighet til å kjøpe sin egen bolig under dagens markedsforhold. Samtidig viser undersøkelser at over halvparten av Fredrikstads leietakere forblir i leiemarkedet i år etter år, ofte uten å oppnå den tryggheten og verdiskapingen som eierskap gir. Dette understreker behovet for at kommunen tar grep. Bolig er et grunnleggende velferdsgode, men i Norge fordeles boliger i all hovedsak av markedskreftene. Kommunen må derfor bruke alle tilgjengelige virkemidler for å motvirke at markedet alene styrer utviklingen. Vi har tro på at Fredrikstad kommune kan gjøre en forskjell – ved å ta i bruk en sterkere offentlig verktøykasse kan man dempe de negative utslagene av markedet og sikre at flere får mulighet til å eie eller leie en god bolig.

Konkrete forslag til tiltak i boligplanen
For å styrke boligplanen og gjøre den mer handlingsrettet, vil LO i Fredrikstad fremme følgende konkrete forslag og merknader til tiltak:

Flere rimelige utleieboliger: Det er et akutt behov for flere boliger til overkommelige leiepriser i Fredrikstad. Kommunen må ta et større ansvar for å fremskaffe rimelige utleieboliger – både gjennom å øke antallet kommunale boliger og ved å støtte opp under en ikke-kommersiell boligsektor. Vi foreslår at Fredrikstad etablerer en kommunalt støttet "tredje boligsektor" med subsidierte utleieboliger på tomter som kommunen eier eller disponerer. Slik kan man tilby langtidsleie til en rimelig pris for de som faller utenfor både eie- og leiemarkedet i dag. Det er også viktig at private utleieaktører og boligstiftelser inviteres med på laget for å øke antallet ikke-kommersielle utleieenheter med god standard. Et større tilbud av rimelige utleieboliger vil dempe presset i leiemarkedet og gi flere trygghet i bosituasjonen.

Nye modeller for leie-til-eie og deleie: LO i Fredrikstad ber kommunen satse på innovative etableringsmodeller som kan hjelpe flere inn i boligmarkedet. Leie-til-eie (leie med opsjon på kjøp) og del-eie (deleiermodeller) er utformet nettopp for å sikre at husholdninger med lav egenkapital kan få en stabil boligsituasjon med mulighet til å bli boligeiere. Vi foreslår at kommunen aktivt oppfordrer utbyggere til å inkludere slike modeller i nye boligprosjekter. I Fredrikstad ser vi at mange blir "stående fast" som leietakere over lang tid – mer enn halvparten av leietakerne har bodd til leie i over tre år, og blant disse mottar hele 14 % statlig bostøtte og 12 % økonomisk sosialhjelp. Dette tyder på at mange husholdninger med stabil, men lav inntekt ikke klarer å spare opp egenkapital. Leie-til-eie-ordninger vil kunne gi disse familiene en vei inn i eiemarkedet ved at en del av husleien fungerer som sparing til framtidig kjøp. Kommunen bør også vurdere å etablere pilotprosjekter med leie-til-eie i regi av kommunale boligforetak eller i samarbeid med boligbyggelag.

Tydelig kommunal tomte- og planpolitikk: Fredrikstad kommune har et kraftig virkemiddel gjennom arealplanlegging og tomtepolitikk til å styre boligutviklingen. Vi oppfordrer kommunen til å benytte dette handlingsrommet fullt ut for å fremme sosialt balansert byutvikling. Det må legges til rette for tilstrekkelig

boligbygging i tråd med lokale behov, ikke bare markedsefterspørsel. En tydelig tomtepolitikk innebærer at kommunen aktivt bruker sin eiendomsmasse og reguleringsmyndighet for å sikre variert boligbygging: Når kommunen disponerer tomter, bør det stilles krav om at en andel av boligene som bygges er rimelige utleieboliger eller prisregulerte boliger for førstegangskjøpere. Kommunen bør også vurdere forkjøpsrett eller oppkjøp av egnede arealer som kan brukes til boliger for vanskeligstilte. Gjennom klare føringer i arealplan og utbyggingsavtaler kan man sikre at utbyggere bidrar til offentlige mål, for eksempel ved å avsette en andel av prosjektene til ikke-kommersielle boliger eller samarbeide med Husbanken om finansieringsløsninger. Slik planmessig styring vil gjøre at boligbyggingen bidrar til gode og varierte bomiljøer for alle, i tråd med nasjonale forventninger og kommunens egne mål.

Aktiv bruk av Husbankens virkemidler: Vi etterlyser en mer offensiv utnyttelse av de statlige støtteordningene som finnes gjennom Husbanken. Fredrikstad kommune bør intensivere bruken av Startlån for førstegangsetablerere og barnefamilier som sliter med finansiering. En mer liberal praksis for startlån vil hjelpe flere i "mellomgruppen" – de som ikke får ordinært lån i bank, men heller ikke kvalifiserer til dagens boligsosiale hjelp – til å kjøpe sin første bolig. Videre bør kommunen i større grad benytte boligtilskudd til etablering og tilpasning for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med egenkapital og nødvendig tilrettelegging. Husbanken tilbyr også ordninger som grunnlån til utleieboliger; her kan kommunen søke om midler og samarbeide med ideelle aktører for å finansiere bygging av rimelige utleieboliger. LO i Fredrikstad vil understreke at kombinasjonen av kommunale og statlige virkemidler er nøkkelen for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Vi oppfordrer derfor kommunen til å ha en tett dialog med Husbanken og aktivt informere innbyggerne om mulighetene som finnes for økonomisk støtte til bolig.

Boligbygging som et sosialt ansvar – ikke bare marked: Boligplanen bør tydelig signalisere at boligutvikling er et offentlig ansvar like mye som et privat marked. I dag ser vi at markedet alene ikke klarer å dekke behovet for rimelige boliger; det bygges primært dyrere boliger som maksimerer profitt, mens rimelige familieboliger og utleieboliger henger etter. Kommunen må på banen for å sikre en sosial bærekraftig boligpolitikk. Det kan bety å initiere egne boligprosjekter gjennom kommunale foretak, allianser med boligbyggelag eller ideelle stiftelser, samt å stille sosiale krav i alle større utbygginger. LO i Fredrikstad støtter målet om at flere skal kunne eie sin egen bolig, da dette gir økonomisk trygghet og fordeler formue i befolkningen. Samtidig må vi anerkjenne at ikke alle kan eller vil eie – et velfungerende leiemarked med trygge leieforhold er like viktig. Boligpolitikken må derfor sees som et virkemiddel for å utjevne forskjeller og skape gode levekår, slik Plan- og bygningsloven og nasjonale føringer legger opp til at kommunen skal gjøre. Vi ønsker at Fredrikstad tar et slikt helhetlig ansvar: Bolig skal ikke være en vare kun for dem med tykkest lommebok, men et gode alle kan få del i gjennom offentlige og solidariske løsninger.

Motvirke sosial segregasjon i pressområder: Fredrikstad opplever, som mange byer, stort press på boliger i sentrumsnære og attraktive områder. Vi vil advare mot en utvikling der nye boligprosjekter i pressområder kun retter seg mot kjøpesterke grupper, noe som kan skape økt segregasjon. For å sikre blandede bomiljøer bør det i alle større utbygginger tilstrebes en miks av boligtyper og prisklasser. Kommunen bør stille krav om at en andel av boligene i nye felt enten er mindre og rimeligere enheter, utleieboliger (herunder kommunalt disponerte boliger) eller inngår i alternative eieformer. Fredrikstad har et godt utgangspunkt for å blande boligtyper og befolkningsgrupper i samme nabolag – selv i sentrum finnes det en miks av eneboliger, rekkehus og leiligheter innen gangavstand. Dette bør utnyttes ved at nybygging bidrar til ytterligere sosial mix, fremfor å forsterke ulikheter. Med en bevisst arealplanlegging og bruk av utbyggingsbestemmelser kan kommunen sikre at boligbyggingen ikke skaper ensidige og segregerte bomiljøer, men tvert imot fremmer integrering på tvers av sosioøkonomiske skillelinjer. Slik kan byen forbli "trygge og rause lokalsamfunn med variert sammensetning av boliger og befolkningsgrupper", i tråd med visjonen i planforslagets innledning.

Avslutning

Avslutningsvis vil LO i Fredrikstad understreke at en sterk kommunal boligplan kan bli et viktig verktøy for å

dempe de økende forskjellene vi ser i samfunnet. Boligpolitikken har stor betydning for levekår og muligheter: Når stadig flere faller utenfor boligmarkedet, øker de sosiale ulikhetene. Denne utviklingen kan snus dersom kommunen tar tydelige grep. Vi forventer at våre innspill og forslag blir tatt med i det videre arbeidet med Boligplan for Fredrikstad kommune, og at den endelige planen utformes med forpliktende tiltak som monner. LO i Fredrikstad har tillit til at Fredrikstad kommune ønsker en sosialt rettferdig byutvikling, og vi kommer gjerne med i den videre prosessen for å bidra med våre perspektiver og erfaringer. På vegne av våre medlemmer og byens arbeidstakere for øvrig, oppfordrer vi kommunen til å være modig og ambisiøs i boligpolitikken. Det handler om å sikre at alle kan bo godt og trygt, ikke bare de som har mest. Vi står klare til å samarbeide for å realisere visjonen om en by der boligmarkedet fungerer for folk flest og ikke mot dem.

Med vennlig hilsen,
LO i Fredrikstad

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

ØSTFOLD FYLKESKOMMUNE

Fredrikstad kommune
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Vår ref.: 2025/8514-3 Deres ref.:2021/18051 Dato: 06.05.2025

Uttalelse - Boligplan for Fredrikstad kommune

Østfold fylkeskommune viser til brev fra Fredrikstad kommune datert 25. mars 2025. Etter vedtak i Bystyret 13. mars 2025 legges Boligplan for Fredrikstad kommune ut på høring og offentlig ettersyn. Boligplanen er vedlagt uttalelse fra Ungdomsrådet, Eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, samt et vedlegg fra Bystyrebehandlingen.

Om Boligplanen

Boligplanen er en temaplan som, i henhold til vedtatt planprogram, skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen i Fredrikstad kommune. Planen bygger på overordnede mål fra:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommunedelplan for folkehelse og levekår
- Kommunedelplan Helse

Frist for høringsuttalelse er 13. mai 2025.

Fylkeskommunens rolle

Østfold fylkeskommune har vurdert saken som regional planmyndighet. Fylkeskommunen har i tillegg en veilederrolle, og ønsker å bidra til gode prosjekter som styrker og ivaretar viktige hensyn til blant annet by- og stedsutvikling, kulturminner, bo- og oppvekstsvilkår samt naturmangfold i tråd med blant annet bærekraftsmålene i FN17.

Fylkeskommunen skal bidra til og sørge for at nasjonale og regionale føringer blir fulgt opp i alt planarbeid. Vi skal vurdere planarbeidet som regional planmyndighet, forvalter av fylkesvei, fagmyndighet for kulturminnevern, forvalter av miljøvernhensyn og utøvende myndighet etter vannforskriften.

Fylkesplanen for Østfold ligger til grunn for vår uttalelse, og fylkesplanen sammen med andre regionale planer ligger på vår hjemmeside under Regionale planer - Østfold fylkeskommune

PLAN samfunnsplanlegging og miljø
Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Oscar Pedersens vei 39, 1721 SARPSBORG
Telefon: 69 11 70 00

E-post: post@ofk.no
Internett: www.ofk.no
Org.nr.: 930580694

Østfold fylkeskommune har følgende merknader til Boligplan for Fredrikstad kommune:

Plan- og bygningsloven er et redskap for kommunene i arbeidet med å sikre bærekraftig boligbygging. Selv om de fleste bor godt i Norge så gjelder ikke dette alle. Det finnes også mange vanskeligstilte på boligmarkedet. Her er det kommunen som har nøkkelrollen gjennom blant annet sin nærhet til og kunnskap om lokale variasjoner og individuelle behov. En god bolig og et trygt bomiljø er en betingelse for et godt liv. Alle bør derfor sikres en bolig som tilfredsstiller deres behov. Bebyggelsen utformes med god kvalitet og med løsninger som fremmer helse, miljø, gode møteplasser og god tilgjengelighet (regjeringen.no).

Folkehelseperspektivet

Boligplanen for Fredrikstad kommune fremstår som et gjennomarbeidet og helhetlig dokument med tydelig forankring i viktige folkehelseprinsipper. Planen trekker frem sammenhengen mellom bolig og livskvalitet, og vektlegger både boligens rolle i velferdsordningen og behovet for trygghet, mestring og stabilitet i hverdagen. Det er særlig positivt at planen løfter frem sosial bærekraft, reduserte forskjeller og inkluderende bomiljøer som sentrale mål. Videre er det svært positivt at barnefamilier, vanskeligstilte og personer med sammensatte behov gis en tydelig prioritering, og at tiltak som boligskole og områdesatsinger innarbeides som verktøy i den boligsosiale innsatsen.

Planen viser også en bevissthet rundt tiltak som styrker mestring, deltakelse og sosial inkludering. Eksempelet *Bo-i-Fred* illustrerer hvordan praktisk læring og støtte i boforhold kan treffe en bred målgruppe og bidra til sosial og praktisk mestring. Det er positivt at tiltaket omtales som tilpasningsdyktig og tilgjengelig for ulike grupper.

For å styrke folkehelseprofilen ytterligere, foreslås noen justeringer og presiseringer:

Et særlig søkelys på innvandrerbefolkningen i tiltak og problemstillinger vil ikke bare kunne gi positive folkehelseeffekter for denne gruppen, men også for samfunnet som helhet. Stabile boforhold for en sårbar gruppe som innvandrerbefolkningen, kan bidra til å etablere sosiale nettverk, styrke norsklæring og fremme tilhørighet og deltakelse i lokalsamfunnet. Stabile boområder hvor alle tar del i fellesskapet gir grobunn for naboskap og trivsel for hele området. Med et tydeligere søkelys på behov i innvandrerbefolkningen, kan folkehelsefokuset i planen styrkes ytterligere.

Det er forståelig at innvandrerbefolkningen i stor grad kan være tenkt inn under de bredere målgruppene i planen, som «vanskeligstilte» eller «innbyggere med sammensatte behov». Samtidig kan det være hensiktsmessig å synliggjøre denne gruppens behov mer eksplisitt. En tydeligere omtale av innvandrerbefolkningens boligrelaterte utfordringer og hvordan disse kan møtes gjennom planarbeidet, vil kunne styrke planens treffsikkerhet og dens folkehelsemessige forankring.

Boligplanen for Fredrikstad er ambisiøs og inneholder mange gode intensjoner knyttet til sosial bærekraft, redusert ulikhet og økt bostabilitet. Den fremhever blant annet behovet for å styrke levekår i utsatte områder, øke tilgjengeligheten til boliger for ulike grupper og bidra til sosial miks i alle bydeler. Tiltak som *leie-til-eie*-modeller og satsingen *Bo i Fred* er gode eksempler på hvordan kommunen ønsker å legge til rette for mer stabile bosituasjoner, også for husholdninger med lav inntekt. Likevel fremstår oppdragene i planen som lite forpliktende og ikke tilstrekkelig knyttet til mål om å redusere flyttehyppighet blant barnefamilier, eller måltall for bostabilitet i utsatte områder. Planen vektlegger også kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk, men beskriver i liten grad hvordan effekter av tiltak skal evalueres eller følges opp. Dette peker på et gap mellom mål og gjennomføring, og det ville være interessant å se mer sammenheng mellom planens ambisjoner og faktiske prioriteringer og tiltak.

For en helhetlig folkehelsetilnærming, kunne boligplanen hatt et tydeligere kobling mellom bomiljøutvikling og kvalitet i barnehage- og skoletilbudet. Barnehager og skoler er sentrale institusjoner i lokalsamfunn og har stor betydning for barns utvikling, tilhørighet og trivsel. I levekårsutsatte områder kan de fungere som kompenserende arenaer som bidrar til sosial utjevning og økt livskvalitet for barn og unge. Samtidig kan en tydelig satsing på kvalitet og stabilitet i barnehage- og skoletilbudet, også gjøre disse områdene mer attraktive for familier med høyere sosioøkonomisk status, og dermed bidra til økt sosial miks og reduserte forskjeller mellom boområder. Det kan med fordel vurderes hvordan boligplanen i større grad kan anerkjenne betydningen av barnehager og skoler som del av bomiljøet, og styrke samspillet mellom boligpolitikken og kommunens oppvekststrategier.

Planen synliggjør i liten grad hvem som har stått for utformingen, eller hvilke faglige og administrative perspektiver som er lagt til grunn i arbeidet. For å styrke transparens og innsyn, kan det være nyttig å synliggjøre dette nærmere.

Videre er det noe uklart når de ulike oppdragene i planen er tenkt realisert, og hvem som har ansvar for gjennomføring. En tydeligere forankring i tid og ansvar vil kunne bidra til å styrke planens gjennomføringskraft og gi bedre forutsigbarhet i oppfølgingen.

Boliger for eldre

Boligplanen omtaler en aldrende befolkning på grunn av høyere levealder og store barnekull som nå bli gamle. Kommunen skriver at *«Den eldre befolkningen bor vanligvis i mindre hushold enn yngre generasjoner».* Den totale etterspørselen etter nye boliger øker dermed noe mer enn befolkningsveksten alene skulle tilsi. Det skal legges til rette for at eldre som ønsker det kan bo lenger hjemme i egen bolig. Fylkeskommunen viser til Ageing in the Arctic — Fabric+, samt veileder for aldersvennlige boliger som dere finner her OBOS satser på aldersvennlige boliger | OBOS Living Lab

I 2030 vil det være flere eldre enn barn i Norge. For å møte denne samfunnsendringen og samtidig legge til rette for en aktiv og trygg alderdom, la regjeringen i juni 2023 frem en ny eldrereform – Meld. St. 24 (2022–2023) - regjeringen.no Tilgjengelige boenheter må øke raskt.

Boliger til vanskeligstilte

Boligplanen beskriver den sosiale boligpolitikken og at det legges til rette for boligtilbudet for vanskeligstilte. Bolig er en forutsetning for vår velferd. Alle må bo, og med riktig hjelp kan alle bo. Bolig er et personlig ansvar, men det offentlige skal legge til rette for bosetting. Fylkeskommunen opplever i dag, spesielt i byene, at kvalitet på boliger og boområder er under press. Det er også barn som er registrert som bostedsløse sammen med sine foreldre. Midlertidig botilbud skal kun unntaksvis benyttes til barnefamilier og ungdom.

Østfold fylkeskommune mener at boliger for bostedsløse ikke skal ha dårligere forutsetninger enn andre boliger. Fylkeskommunen er opptatt av at en bolig bør:

- ha gode og funksjonelle planløsninger med rom som er lette å møblere.
- legge til rette for at barn kan trives, leke og vokse opp, for sosiale aktiviteter og sammenkomster.
- tilrettelegge for at beboerne kan utføre ulike aktiviteter til samme tid uten å forstyrre hverandre.
- ha gode dagslysforhold, aller helst gjennomlysning, utsyn, skjerming mot innsyn,
- tilgang til skjermet uteplass.
- ha god lydisolasjon.
- ha tilstrekkelig lagringsplass inne i selve boligen (i tillegg til bod).
- være fleksibel nok til å tilpasse seg ulike behov, funksjonsevne og livsfaser.

Vi erfarer at boliger til vanskeligstilte kommer som dispensasjonssøknader, vi minner om at arealbruk primært skal avklares gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Dette vil blant annet sikre at lokalisering av utbyggingsområder skjer etter en samlet vurdering av konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn.

Universell utforming

Universell utforming nevnes i planen, men dette viktige temaet kan styrkes ytterligere ved mer spesifisert omtale. Det kan med fordel tydeliggjøres hvilke observasjoner eller behov for forbedring som er identifisert, og hvordan universell utforming konkret skal følges opp i kommende plan- og utbyggingsprosesser.

Østfold fylkeskommune mener at boligplanen er for svak på universell utforming. Det vises ofte til TEK 17, at teknisk forskrift ivaretar behovet. Vi ønsker å presisere at TEK 17 trekker opp grensen for det *minimum* av egenskaper et byggverk skal ha for å kunne oppføres lovlig i Norge.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse mener at boligplanen må fokusere mer på universell utforming og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne, spesielt artikkel 19 og retten til egen bolig. Fylkeskommunen støtter denne vurderingen.

Barn og unge

Østfold fylkeskommune viser til rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging - Lovdata.

Viktige nasjonale mål er å:

a. Sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov.

b. Ivareta det offentlige ansvar for å sikre barn og unge de tilbud og muligheter som samlet kan gi den enkelte utfordringer og en meningsfylt oppvekst uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn.

Formålet med retningslinjen er å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Kommunene skal sikre at pkt. 4 *Krav til den kommunale planleggingsprosessen* og 5 *Krav til fysisk utforming* i retningslinjene blir ivaretatt og klargjøre hvor i kommunen ansvaret med å følge opp retningslinjene skal ligge.

Blanding av formål

I flere kommuner ser vi nå en økende tendens til å blande ulike formål, som industri og bolig, side om side. Dette kan føre til en rekke konsekvenser som påvirker både livskvalitet og miljø. Det er derfor viktig å nøye vurdere hvem som blir naboer i slike områder. En god planlegging kan bidra til å minimere konflikter og sikre at både industri og boligområder kan eksistere harmonisk sammen. Det finnes flere virkemidler for å unngå dette, for eksempel utarbeidelse av detaljerte reguleringsplaner som tar hensyn til både nåværende og fremtidige behov kan bidra til å unngå konflikter mellom ulike typer områder. Et annet virkemiddel er involvering av lokalsamfunnet i planleggingsprosessen kan bidra til å sikre at innbyggernes bekymringer og behov blir tatt i betraktning.

Vi ønsker kommunen lykke til med den siste innspurten av planarbeidet. Samtidig vil vi minne om viktigheten av å formidle dette til de folkevalgte, slik at de er godt informert og kan ta veloverveide beslutninger. God kommunikasjon mellom administrasjon og politikere er avgjørende for å sikre at planene blir gjennomført på en måte som gagner hele lokalsamfunnet.

Vennlig hilsen

Elin Tangen Skeide
fylkesplansjef

Christine Stene
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS
STATENS VEGVESEN LILLEHAMMER KONTORSTED

Fra: Bente Tandberg[bente.tandberg@outlook.com]
Sendt: 07.05.2025 11:50:36
Til: Postmottak Fredrikstad Kommune;Kristian Flodin;Martinsen Siri;Vigdisdatter Gunhild;Berg Hannah;Waters Silje Louise
Jarild;joqv@fredrikstad.kmmune.no;vicri@fredrikstad.kommune.no[postmottak@fredrikstad.kommune.no;kf@vilje.com;sirm@fredrikstad.kommune.no;gunvig@hvaler.kommune.no;hannbe@fredrikstad.kommune.no;silwat@fredrikstad.kommune.no;joqv@fredrikstad.kmmune.no;vicri@fredrikstad.kommune.no]
Tittel: Høringssvar til " Boligplan for Fredrikstad Kommune"

Fredrikstad sosialdemokratiske forening hadde et folkemøte den 28 april om boligpolitikk i Fredrikstad Kommune.

Det var et meget godt møte og det fremkom mange gode diskusjoner og innspill til forslaget om boligplan som Fredrikstad Kommune har lagt ut til høring.

Foreningen har laget et høringsnotat, som herved sendes ved som innspill til kommunens plan.

For Fredrikstad Sosialdemokratiske forening.

FSF

Bente L. Tandberg
telefon 91859262
e - post: bente.tandberg@outlook.com

Gjenreis den sosiale boligpolitikken

Fredrikstad Sosialdemokratiske Forening (FSF) har i et åpent møte 28 04 2025 drøftet boligpolitikken i kommunen. På møtet framkom det særlig bekymring for at den sosiale dimensjonen i boligpolitikken ikke er god nok.

På bakgrunn av diskusjonen i dette møtet ønsker FSF å komme med følgende uttalelse i forbindelse med at kommune har en ny boligplan til høring:

Vi legger til grunn at det i Fredrikstad ikke er mangel på boliger. Tvert imot bygges det mange boliger og det er store planer om å bygge enda mer. FSF vil peke på at det store problemet er kostnadsnivået. Det er mange grupper som i dag ikke har råd til å kjøpe ny bolig. Det gjelder både eldre og yngre.

For studenter er situasjonen kritisk, ja så kritisk at studenter velger å studere andre steder på grunn av høye boligpriser.

FSF mener det er tid for å gjenreise en bred sosial boligpolitikk hvor et bærende element er å få kostnadene ned så folk kan få råd til å skaffe seg en bolig. Vi vil spesielt be om at det sees nærmere på om Isegran Eiendom kan bli en kommunal aktør i så måte.

FSF vil også peke på mulighetene som ligger i å etablere rimelige utleie-boliger. I våre naboland er etablering og utleie av rimelige boliger vanlig, ofte i offentlig regi. Vi mener det spesielt bør vurderes om kommunen skal ta en aktiv rolle når Forsvarets selger sine eiendommer i Gamlebyen, med sikte på å etablere rimelige utleie-boliger.

I det hele tatt ønsker vi at kommunen skal bli en mer aktiv aktør på boligmarkedet. Dette for å bidra til at ikke boligpolitikken øker forskjellene mellom folk. Det trengs en felles dugnad til for å få til en tilpasset boligplan for folk i forskjellige livssituasjoner og økonomisk livsgrunnlag.

Oppsummert mener vi at Fredrikstad kommune bør ha en boligpolitikk som

- *bidrar til flere rimelige leieboliger, særlig for de som sliter i boligmarkedet.*
- *etablerer et sterkere samarbeid mellom kommuner, næringsliv, ideelle- og boligbyggelagene for å gjennomføre en kraftig satsing på å bygge leieboliger.*
- *sørger for at leietakere får bedre rettigheter og mer forutsigbarhet i sin bosituasjon.*
- *innebærer regler om bindingstidtid og rett for leier til å forlenge leieavtale*
- *ser nærmere på arealpolitikken og vurderer om fordelingen 60-30-10 er hensiktsmessig i Fredrikstad.*

- *vurdere om det bør bygges eie boliger i mindre skala med en lavere kvadratmeterpris*.
- bidrar til at studenter som studerer i vår kommune også vil ha Fredrikstad som bostedskommune etter endt utdanning. Fredrikstad trenger fagutdannede, og da må det legges til rette for gode boforhold også etter endt studietid.
- *vurdere om det bør innføres et « tredje boligmarked» med non-profitt konsept, hvor kommunen tar et større ansvar*.

Styret i Fredrikstad Sosialdemokratiske Forening

Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 13.05.2025
Vår ref: 2021/34765
Deres dato: 25.03.2025
Deres ref: 2021/18051

FREDRIKSTAD KOMMUNE
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Carl Henrik Jensen, 69247049

Uttalelse til høring av boligplan for Fredrikstad kommune

Vi viser til brev datert 25. mars 2025 med høring av boligplan for Fredrikstad kommune.

Bakgrunn

Boligplanen er en temaplan som, i henhold til vedtatt planprogram, skal samle den boligpolitiske og boligsosiale innsatsen. Planen bygger på overordnede mål fra:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommunedelplan for folkehelse og levekår
- Kommunedelplan Helse

Boligplanen har fem innsatsområder:

- Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler.
- Botrygghet i rause og aktive lokalsamfunn.
- Kunnskapsbasert og helhetlig ressursbruk.
- Vanskeligstilte på boligmarkedet får rett bistand til rett tid.
- Innovasjonskraft i bolig- og byutviklingen.

Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev datert 11. januar 2022.

Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, barn og unges interesser, samfunnssikkerhet og gravplasser. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer.

Vurdering

Planforslaget er en temaplan og må dermed ikke følge plan- og bygningslovens prosessregler. Når det likevel ble utarbeidet og vedtatt et planprogram mener vi dette burde vært sendt de som ga innspill til planarbeidet, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 16.

Da det ble varslet oppstart av planarbeidet i 2021 var det omtalt en tidsperiode fra 2022 til 2030. I høringsutkastet for planforslaget kan vi ikke se at det er gitt noen tidsramme for planen. En tidsramme kan gjøre at planen oppleves som mer forpliktene og vil gjøre det lettere å evaluere om planen får ønsket effekt. Vi mener kommunen også bør vurdere å være tydeligere på tiltakene slik at det også på den måten blir enklere å evaluere planen i ettertid. Det kan også vurderes om noen av tiltakene bør prioriteres fremfor andre.

Det pågår også som det er nevnt i planforslaget arbeid med endringer i plan- og bygningsloven. Det kan vurderes om det bør legges føringer for hvordan kommunen skal bruke handlingsrommet (eller mulig fremtidig handlingsrom) i plan- og bygningsloven i sin forvaltning av arealplanene.

Boligsosialloven

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) trådte i kraft 1. juli 2023, og legger føringer for kommunens boligsosiale arbeid. Dette er særlig aktuelt for arbeidet med ny boligplan.

Boligplanen beskriver kravene i loven, og planen beskriver utfordringene kommunen har. Samtidig kobler planen i liten grad de konkrete utfordringene og tiltakene i planen direkte til ansvaret kommunen har etter lovens § 5 både når det gjelder samarbeid internt i kommunen og med eksterne, samordning av tjenester, og det å ha oversikt over både ordinære og tilpassede boliger i kommunen og innbyggernes behov for slike boliger. Vi ser at det kan gi lite styring av området og dermed redusere kommunens mulighet til å lykkes med å oppfylle lovens krav.

Videre ser vi at boligplanen i liten grad omhandler hvordan innbyggerne skal få rett til individuell boligsosial bistand. Planen viser til kommunens plikt til å gi bistand, og viser også til flere boligsosiale tiltak for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet. Planene sier lite om hvordan kommunen bistå vanskeligstilte, og ha kapasitet til å gi de som trenger det retten de har etter boligsosialloven. Vi mener planforslaget kan forbedres med å beskrive denne delen av kommunens arbeid.

Medvirkning

Vi anbefaler at boligplanen i noe større grad synliggjør og konkretiserer hvordan kommunen i arbeidet med tiltak, vil sørge for å få involvert flere fra de mest utsatte gruppene i samfunnet til å medvirke, da det er de som trenger og kjenner behovet for spesiell tilrettelegging på ulike samfunnsområder, som bolig, skole og helhetlige sosiale- og helsetjenester. For å sikre en bærekraftig utvikling, anbefaler vi i tillegg, at medvirkning fra disse gruppene inkorporeres som vilkår for samarbeid med utbyggingsaktører, som kommunene åpner for å inngå utbyggingsavtaler med i utkastet, for å sikre gjennomføring av nødvendig offentlig infrastruktur.

Levekår

Det fremgår av boligplanen at Fredrikstad har utfordringer med opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder av byen. Regjeringen fremhever i de nasjonale forventningene, at samfunns- og arealplanlegging, boligpolitiske virkemidler, boligbygging og offentlige tjenester kan bidra til å motvirke at økonomisk ulikhet gir opphopning av levekårsutfordringer. God planlegging kan også bidra til å sikre en likestilt og rettferdig tilgang til offentlige goder. Viktige tiltak er å sikre variasjon i

boligtilbud innad i boområder og å utjevne forskjeller mellom boområder. Nybygging og utbedring av boområder og nabolag kan bidra til bedre bo- og nærmiljø. Videre, forventer regjeringen at kommunene legger til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen.

Bolig og boforhold

I de nasjonale forventningene fremhever regjeringen at det er viktig at barn og unge har gode boforhold, at unge kan etablere seg på boligmarkedet, at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo, og at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Regjeringen forventer at det legges til rette for tilstrekkelig boligbygging og med tilgang til boliger og tjenester i tråd med kommunale forutsetninger og behov. Boligbyggingen bør bidra til gode og varierte boligtilbud og bomiljøer for alle og at det legges til rette for boligtilbud for vanskeligstilte i ulike deler av kommunen.

Universell utforming

Universell utforming nevnes i planen, men kan styrkes gjennom med mer tydelig omtale. I plan- og bygningslovens formål i § 1-1 omtales universell utforming som et prinsipp som skal ivaretas i planleggingen etter loven og skal i varetas for boliger gjennom krav til tilgjengelighet. Universell utforming er også løftet frem som en egen generell retningslinje i punkt 3.15 i *Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet*. Ifølge de nasjonale forventningene skal det legges til rette for trygge skoleveier og aktivitetsvennlige nærmiljøer med varierte tilbud for lek og opphold for ulike aldersgrupper. Deltakelse i samfunnet for flest mulig sikres gjennom universell utforming av nye bygninger og uteområder. Vi savner etter dette en tydeliggjøring av universell utforming i planen og som et verktøy for å oppnå tilgjengelighet og likestilling.

Aldersvennlig stedsutvikling

Planen tar opp mange av de sentrale prinsippene i reformen *Fellesskap og mestring – Bu trygt heime*, og vi vurderer at den i stor grad støtter opp under innsatsområde 2; Bustadstilpasning og -planlegging. Det legges vekt på at eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig, med støtte fra tjenester og velferdsteknologi. Planen omtaler også boligtilpasninger, differensiert botilbud, og Husbankens virkemiddelbruk, som gir flere valgmuligheter for eldre. Vi savner at planen også inkluderer konkrete tiltak for å utvikle nærmiljøer spesielt tilrettelagt for eldre, for eksempel med korte avstander til tjenester, møteplasser, og sosial aktivitet.

Aldersvennlig stedsutvikling er en sentral forutsetning for god boligplanlegging og for å lykkes med målene i *Fellesskap og mestring – Bu trygt heime*.

Aldersvennlig stedsutvikling handler grunnleggende sett om å utvikle fysiske omgivelser som legger til rette for at eldre kan være aktive samfunnsdeltakere så lenge som mulig – også når funksjonsevnen reduseres. Dette inkluderer tilgjengelige og trygge nærområder, korte avstander til hverdagsfunksjoner, og godt utbygde møteplasser.

Selv om begrepet retter seg mot eldre, viser både forskning og erfaring at tiltakene som fremmer aldersvennlighet også er bra for andre – som barn, personer med nedsatt funksjonsevne og innbyggere med lav mobilitet. Prinsippene samsvarer med nasjonale føringer for bærekraftig stedsutvikling og folkehelse, og er i tråd med FNs bærekraftsmål. Vi viser i denne sammenheng til senteret for et aldersvennlig Norge sin håndbok for aldersvennlig stedsutvikling.

Konklusjon

Vi mener kommunen bør vurdere å være tydeligere i planens føringer og viser til de ulike temaene i vår vurdering ovenfor.

Ellers viser vi til Statsforvalterens forventningsbrev for 2025 og til overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde.

Vi ber om å få tilsendt vedtaket i saken og eventuelt godkjent temaplan.

Med hilsen

Brede Kihle
fagleder
Klima- og miljøvernavdelingen

Carl Henrik Jensen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Medsaksbehandlere:
Hallvard Øren og Anne Helén Førrisdahl Bråthe

Kopi til:

Østfold fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG
Statens Vegvesen	Postboks 1010 Nordre Ål	2605	LILLEHAMMER

Innsendt: 13.05.2025 12:11

Ref.nr: NFDPYR

Fredrikstad kommune

Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1606 Fredrikstad
Telefon: 69 30 60 00
E-post: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Hjemmeside: https://www.fredrikstad.kommune.no

Offentlig høring - høringssvar

Innsender

Innsender er:
Organisasjon registrert i Enhetsregisteret

Org.nr.	921587341
Forening/organisasjon	Isegran eiendom as
Adresse	Storgata 3
Postnr.	1607
Poststed	Fredrikstad
Telefonnr.	95304411
E-postadresse	steinar@isegraneiendom.no

Kontaktperson:

Fornavn og ev. mellomnavn	Steinar
Etternavn	Frølandshagen

Saken gjelder

Velg sak du vil gi høringssvar til
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksnr.
2021/18051

Høringssvar

Vi takker for muligheten til å gi innspill til boligplanen for Fredrikstad kommune. Planen favner bredt og peker på viktige utfordringer og strategier for boligpolitikken frem mot 2036.

Vi har konkrete kommentarer og innspill til planen som er spesifisert i det følgende:

1.Planens målsetninger og løsningsforslag bør være klarere definert

Etter vår mening beskriver planen både problemstillinger og løsninger på et for overgripende nivå. Planen bør gjøres mer konkret og operasjonell – og vise til en tydeligere målsetning og ansvarsfordeling i beskrivelsene.

Eksempler fra plandokumentet som bør tydeliggjøres:

Begrepsbruken "Ville, Vite, Gjøre" (omtalt s. 3):

Begrepene presenteres som bærende prinsipper, men fremstår abstrakte og løsrevet fra konkrete tiltak. For å sikre bedre sammenheng mellom prinsipper og innsatsområder anbefales det å utarbeide en oversikt/tabell som viser hvordan "Ville, Vite, Gjøre" knyttes direkte til planens operative mål.

Definisjonen av "mellomgruppen" på boligmarkedet (omtalt s. 10):
Beskrivelsen av den såkalte "mellomgruppen" fremstår som upresis, både når det gjelder hvem som inngår i målgruppen og hvilke virkemidler som skal benyttes. For å sikre bedre målretting og oppfølging anbefales det at planen tydelig definerer målgruppen, for eksempel gjennom inntektsnivåer eller andre målbare kriterier, og konkretiserer hvilke tiltak som skal utvikles for denne gruppen.

Antallet kommunale boliger per 1000 innbyggere (omtalt s. 17):
Dagens nivå på 16 kommunale boliger per 1000 innbyggere presenteres uten en vurdering av hvorvidt dette er tilstrekkelig for å dekke det faktiske behovet. For å sikre bedre planlegging og målrettet innsats, anbefaler vi at kommunen fastsetter et konkret måltall for ønsket boligdekning, basert på tydelige og etterprøvbare kriterier. Dessuten bør demografien vurderes opp mot måltallet. Dette måltallet bør løpende følges opp av en klar tidsangivelse for når målet skal være oppnådd.

Ansvarsdeling mellom kommunen og private aktører (omtalt s. 18-19):
Planen omtaler samarbeid med private aktører, men dette er ikke fulgt opp med kvantitative målsettinger eller en tydelig ansvarsdeling. For å styrke gjennomføringskraften og sikre forutsigbarhet, anbefaler vi at planen spesifiserer en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen og private aktører, samt beskriver aktuelle samarbeidsmodeller.

2.Merknader om Isegran Eiendom AS

Isegran Eiendom AS, etablert i 2018 og heleid av Fredrikstad kommune, forvalter en betydelig eiendomsportefølje med potensial for byutvikling og boligsosiale formål.
Basert på signaler fra eier har selskapet hittil hatt en kommersiell hovedprofil og med en begrenset boligsosial anvendelse.

I boligplanen antydes det at endringer i eierstyring kan gi økt boligsosial effekt, men dette er formulert på et overordnet og uforpliktende nivå.

Vi anbefaler at omtalen av Isegran Eiendom konkretiseres med en mulighetsanalyse og et klarere mandat. Eksempler på innsatsområder i en slik mulighetsanalyse vil kunne være, men ikke begrenses til:

•Utvikling av eiendommer i Isegran Eiendom sin portefølje som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
•Utvikling av kommunale eiendommer utenfor porteføljen som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
•Utvikling av en «tredje boligsektor» for utleieboliger
•Utvikling av alternative boformer
•Kartlegging og tilrettelegging av eksisterende muligheter for alternative boligfinansiering
•Være en pådriver i utvikling av nye boligfinansieringsmodeller
•Utrede mulighet for modell for deleie der kommunen er deleier sammen med boligkjøper
•Utvikling av systemer for forvaltning og drift av kommunale boliger. Herunder rehabiliterings- og vedlikeholdsplaner
•Forvaltning og drift av den kommunale boligporteføljen. Herunder rehabilitering og vedlikehold
•Være et «læringssenter» for boligkjøpere med tilpassede behov
•Være en innspills- og bidragsyter på sosial boligutvikling som en del av byutviklingen

3.Andre innspill til planen

Definere behovet for leieboliger:
Vi anbefaler at planen konkretiserer og kvantifiserer hvilke grupper av boligsøkere som særlig har behov for leieboliger – både midlertidig og som varig bosituasjon. En slik kartlegging bør omfatte både det offentlige og det private leiemarkedet, og inngå som en del av den rullerende boligplanleggingen for å fange opp endringer og variasjoner i behov over tid.

Omsetning av kommunale boliger:
Vi anbefaler at Fredrikstad kommune vurderer å utvikle en plan for kontinuerlig omsetning og fornyelse av den kommunale boligmassen. En slik plan vil kunne sikre jevnlig oppgradering og modernisering av eksisterende boliger, samtidig som den legger til rette for løpende vurdering av behov og tilpasning av boligporteføljen til endrede demografiske og sosiale forhold.

Bolig som investeringsobjekt:
Boligplanen tar opp viktige utfordringer knyttet til økte etableringsbarrierer og ulikheter i boligmarkedet, og foreslår tiltak som startlån og leie-til-eie-modeller for å gjøre det lettere å komme inn på boligmarkedet. Det kunne samtidig vært interessant med en bredere drøfting av hvordan økonomiske drivkrefter påvirker boligprisene, og om det finnes flere virkemidler som kan bidra til et mer forutsigbart og inkluderende marked.

4.Oppsummering

«Boligplanen for Fredrikstad kommune» er et sentralt dokument for utviklingen av et inkluderende og bærekraftig samfunn, der alle innbyggere har et sted å bo.

Vi mener at en tydeligere konkretisering av mål, tiltak, ansvar og samarbeidspartnere vil styrke planens gjennomslagskraft og evne til å møte utfordringene i boligmarkedet i Fredrikstad.

Videre er vi av den oppfatning at en strategisk anvendelse av Isegran Eiendom kan spille en avgjørende rolle i arbeidet for en mer inkluderende og bærekraftig by- og boligutvikling.

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon
Høringsuttalelse Boligplan.pdf

ISEGRAN EIENDOM

Høringsuttalelse: Boligplan for Fredrikstad kommune

Vi takker for muligheten til å gi innspill til boligplanen for Fredrikstad kommune. Planen favner bredt og peker på viktige utfordringer og strategier for boligpolitikken frem mot 2036.

Vi har konkrete kommentarer og innspill til planen som er spesifisert i det følgende:

1. Planens målsetninger og løsningsforslag bør være klarere definert

Etter vår mening beskriver planen både problemstillinger og løsninger på et for overgripende nivå. Planen bør gjøres mer konkret og operasjonell – og vise til en tydeligere målsetning og ansvarsfordeling i beskrivelsene.

Eksempler fra plandokumentet som bør tydeliggjøres:

Begrepsbruken "Ville, Vite, Gjøre" (omtalt s. 3)
Begrepene presenteres som bærende prinsipper, men fremstår abstrakte og løsrevet fra konkrete tiltak. For å sikre bedre sammenheng mellom prinsipper og innsatsområder anbefales det å utarbeide en oversikt/tabell som viser hvordan "Ville, Vite, Gjøre" knyttes direkte til planens operative mål.

Definisjonen av "mellomgruppen" på boligmarkedet (omtalt s. 10)
Beskrivelsen av den såkalte "mellomgruppen" fremstår som upresis, både når det gjelder hvem som inngår i målgruppen og hvilke virkemidler som skal benyttes. For å sikre bedre målretting og oppfølging anbefales det at planen tydelig definerer målgruppen, for eksempel gjennom inntektsnivåer eller andre målbare kriterier, og konkretiserer hvilke tiltak som skal utvikles for denne gruppen.

Antallet kommunale boliger per 1000 innbyggere (omtalt s. 17)
Dagens nivå på 16 kommunale boliger per 1000 innbyggere presenteres uten en vurdering av hvorvidt dette er tilstrekkelig for å dekke det faktiske behovet. For å sikre bedre planlegging og målrettet innsats, anbefaler vi at kommunen fastsetter et konkret måltall for ønsket boligdekning, basert på tydelige og etterprøvbare kriterier. Dessuten bør demografien vurderes opp mot måltallet. Dette måltallet bør løpende følges opp av en klar tidsangivelse for når målet skal være oppnådd.

Ansvarsdeling mellom kommunen og private aktører (omtalt s. 18-19)
Planen omtaler samarbeid med private aktører, men dette er ikke fulgt opp med kvantitative målsettinger eller en tydelig ansvarsdeling. For å styrke gjennomføringskraften og sikre forutsigbarhet, anbefaler vi at planen spesifiserer en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen og private aktører, samt beskriver aktuelle samarbeidsmodeller.

2. Merknader om Isegran Eiendom

Isegran Eiendom AS, etablert i 2018 og heleid av Fredrikstad kommune, forvalter en betydelig eiendomsportefølje med potensial for byutvikling og boligsosiale formål.
Basert på signaler fra eier har selskapet hittil hatt en kommersiell hovedprofil og med en begrenset boligsosial anvendelse.

I boligplanen antydes det at endringer i eierstyring kan gi økt boligsosial effekt, men dette er formulert på et overordnet og uforpliktende nivå.

Vi anbefaler at omtalen av Isegran Eiendom konkretiseres med en mulighetsanalyse og et klarere mandat.

Eksempler på innsatsområder i en slik mulighetsanalyse vil kunne være, men ikke begrenses til:

- Utvikling av eiendommer i Isegran Eiendom sin portefølje som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
- Utvikling av kommunale eiendommer utenfor porteføljen som egner seg for beboere med tilpassede boligbehov
- Utvikling av en «tredje boligsektor» for utleieboliger
- Utvikling av alternative boformer
- Kartlegging og tilrettelegging av eksisterende muligheter for alternative boligfinansiering
- Være en pådriver i utvikling av nye boligfinansieringsmodeller
- Utrede mulighet for modell for deleie der kommunen er deleier sammen med boligkjøper
- Utvikling av systemer for forvaltning og drift av kommunale boliger. Herunder rehabiliterings- og vedlikeholdsplaner
- Forvaltning og drift av den kommunale boligporteføljen. Herunder rehabilitering og vedlikehold
- Være et «læringssenter» for boligkjøpere med tilpassede behov
- Være en innspills- og bidragsyter på sosial boligutvikling som en del av byutviklingen

3. Andre innspill til planen

Definere behovet for leieboliger
Vi anbefaler at planen konkretiserer og kvantifiserer hvilke grupper av boligsøkere som særlig har behov for leieboliger – både midlertidig og som varig bosituasjon. En slik kartlegging bør omfatte både det offentlige og det private leiemarkedet, og inngå som en del av den rullerende boligplanleggingen for å fange opp endringer og variasjoner i behov over tid.

Omsetning av kommunale boliger

Vi anbefaler at Fredrikstad kommune vurderer å utvikle en plan for kontinuerlig omsetning og fornyelse av den kommunale boligmassen. En slik plan vil kunne sikre jevnlig oppgradering og modernisering av eksisterende boliger, samtidig som den legger til rette for løpende vurdering av behov og tilpasning av boligporteføljen til endrede demografiske og sosiale forhold.

Bolig som investeringsobjekt

Boligplanen tar opp viktige utfordringer knyttet til økte etableringsbarrierer og ulikheter i boligmarkedet, og foreslår tiltak som startlån og leie-til-eie-modeller for å gjøre det lettere å komme inn på boligmarkedet. Det kunne samtidig vært interessant med en bredere drøfting av hvordan økonomiske drivkrefter påvirker boligprisene, og om det finnes flere virkemidler som kan bidra til et mer forutsigbart og inkluderende marked.

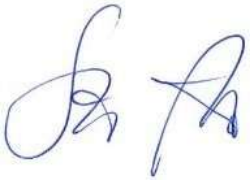
4. Oppsummering

«Boligplanen for Fredrikstad kommune» er et sentralt dokument for utviklingen av et inkluderende og bærekraftig samfunn, der alle innbyggere har et sted å bo.

Vi mener at en tydeligere konkretisering av mål, tiltak, ansvar og samarbeidspartnere vil styrke planens gjennomslagskraft og evne til å møte utfordringene i boligmarkedet i Fredrikstad.

Videre er vi av den oppfatning at en strategisk anvendelse av Isegran Eiendom kan spille en avgjørende rolle i arbeidet for en mer inkluderende og bærekraftig by- og boligutvikling.

Fredrikstad, 13. mai 2025



Steinar Frølandshagen
Administrerende direktør
Isegran Eiendom AS

Innsendt: 13.05.2025 22:11

Ref.nr: MUJXCO

Fredrikstad kommune

Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1606 Fredrikstad
Telefon: 69 30 60 00
E-post: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Hjemmeside: https://www.fredrikstad.kommune.no

Offentlig høring - høringssvar

Innsender

Innsender er:
Enkeltpersonforetak/forening uten organisasjonsnummer

Foretakets eller foreningens navn
Norsk forbund for utviklingshemmede nedre glomma

Adresse
Nesveien 7

Postnr.
1666

Poststed
Rolvsøy

Telefonnr.
48051010

E-postadresse
nedreglommanfu@gmail.com

Kontaktperson:

Fornavn og ev. mellomnavn
Karianne Ragnhild

Etternavn
Nes

Saken gjelder

Velg sak du vil gi høringssvar til
Boligplan for Fredrikstad kommune

Saksnr.
2021/18051

Høringssvar

Høringssvar på boligplan for Fredrikstad – Boligsosiale hensyn og strategier
fra Norsk Forbund for utviklingshemmede i Nedre Glomma

Vi ønsker å uttrykke vår støtte til en boligsosial plan som sikrer et rettferdig og inkluderende boligtilbud i Fredrikstad, spesielt for personer med nedsatt funksjonsevne.
Vi synes det er flott at planforslaget har fokus på prinsippet om eie-først, og tiltak for å sikre differensierte botilbud.
Vi synes også det er bra at man i forslag til boligplanen skiller mellom bolig og tjenester.

Som beskrevet i den nasjonale strategien for sosial boligpolitikk (2021–2024) Alle trenger et trygt hjem er denne gruppen en prioritert målgruppe, med særlig fokus på personer med utviklingshemming. Derfor synes vi det er rart at kapittelet om boligsosialt arbeid ikke har fakta eller tekst som handler om funksjonshemmede eller utviklingshemmede spesielt. Vi forstår det slik at det skal utvikles en boligsosial plan for denne gruppen særskilt i et eget prosjekt. Det er ikke i tråd med bestillingen fra bystyret og planprogrammet.

Nasjonalt erfarer vi at FNs bærekraftsmål 11 Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge og bærekraftige og

særlig Delmål 11.1: Innen 2030 sikre at alle har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder, er viktig i boligplaner. Dette målet er ikke nevnt i forslag til boligplan i Fredrikstad. Vi vil herved foreslå at også dette målet tas med sammen med øvrige bærekraftsmål.

Vi vil gjøre oppmerksom på at forslag til boligplan ikke er utformet i tråd med medvirkning fra oss som brukerorganisasjon, til tross for at vi har tok kontakt med kommunen for å sikre medvirkning høsten 2022. Vi forstår det slik at dette skyldes manglende kapasitet. Vi vet fra andre kommuner at dette er uheldig siden medvirkning fra brukerorganisasjoner er et suksesskriterie for gode boligsosiale planer som gir gode resultater for kommune og brukergruppene som omfattes av det boligsosiale arbeid.

Planlegging i tråd med nasjonale føringer
Ifølge artikkel 19 i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har statene plikt til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne selv kan bestemme hvor og hvordan de vil bo, på lik linje med andre. Det er derfor essensielt at Fredrikstad kommune utarbeider en boligplan som respekterer denne retten og tilrettelegger for varierte boformer som ivaretar brukergruppens store variasjon og ulike behov.

NTNU Samfunnsforskning kartla bosituasjonen for personer med utviklingshemming i 2021 på oppdrag fra Husbanken, og rapporten avdekket en betydelig underdekning av boliger samt utfordringer med vedlikehold av kommunale utleieboliger. Det er nødvendig å adressere disse problemene i den sosiale boligplanen for å sikre personer med utviklingshemming bolig til rett tid.

Vi mener derfor at det bør inn et avsnitt om nå-situasjonen for boligtilbudet til personer med funksjonshemming med bistandsbehov i boligplanens del om sosialt boligarbeid. 30 personer med funksjonshemming står på venteliste for bolig, over hundre uføre med funksjonshemming bor med pårørende (526 uføre bor med pårørende ifølge Husbanken), mange bor frivillig med pårørende, men det er også mange som ønsker å få sitt eget hjem. Så vidt vi vet finnes det i dag ingen planer for utbyggingsavtale med private utbyggere som tar i bruk Husbankens virkemidler for å sikre differensierte og individuelt tilrettelagte boformer i tråd med CRPD. Vi opplever at situasjonen er akutt på grunn av manglende kunnskap om virkemidler, manglende oversikt over framtidig boligbehov, manglende kapasitet eller ansvarsplassering på boligområdet for personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser og manglende samarbeid med berørte innbyggere, brukerorganisasjoner, næringsliv og pårørende.

Innsatsområder, Strategier, tiltak og oppdrag for et mer inkluderende boligtilbud
Vi har følgende forslag for å sikre at Fredrikstad kommunes boligplan samsvarer med internasjonale og nasjonale føringer:

1.Planen bør ha et ekstra innsatsområde som handler om å sikre nok boliger til vanskeligstilte og personer med varige og sammensatte behov (uklart om dette er en eller to grupper).
Det er et nasjonalt estimert underskudd på ca. 2000 boliger for målgruppen. Kommunen bør arbeide aktivt for å bygge flere boliger og gi flere personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser muligheten til å eie egen bolig. Dette bør målfestes i boligplanen.

2.Nytt Tiltak under innsatsområde Variert bolig- og befolkningssammensetning i alle bydeler: Fremme borettslagsmodellen som en eiermulighet.
Husbanken har vist at etablering av borettslag kan gi personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser større mulighet til å eie egen bolig. Kommunen bør aktivt støtte slike initiativ med startlån, Husbankens tilskudd og kommunalt boligtilskudd. Dette bør adresseres i boligplanen som eget oppdrag.

3.Nytt oppdrag: Bedre vedlikehold av kommunale boliger
Ny strategi: unngå konflikter ved nybygg
Mange kommunale bofellesskap som ble bygget før 2006 har dårlig standard, noe som skyldes manglende vedlikehold. Som nevnt i planen er disse byggene ikke kartlagt i Fredrikstad. Det må settes av ressurser til oppgradering av eksisterende boliger. Fra andre kommuner vet vi at kostnadene til oppgradering har vært så store at man har valgt å bygge nytt. Manglende kunnskap om CRPD har ført til store konflikter om nybygg av institusjonsliknende boliger som ikke er i tråd med Husbankens retningslinjer. Vi håper Fredrikstad kommune kan lære av andres erfaringer slik at vi får til gode prosesser som gir smarte og innovative boløsninger som er i tråd med CRPD.

4.Nytt oppdrag: Sikre at leie av bolig er et trygt alternativ
Ikke alle kan eller vil kjøpe egen bolig. Kommunen må sørge for at leie er et stabilt og verdig alternativ, med god lokalisering, langvarige kontrakter og universell utforming av boliger.

5.Ny strategi: Unngå institusjonspregede bofellesskap
Forskning viser at store bofellesskap ikke nødvendigvis er den beste løsningen verken for livsmestring og trivsel for innbyggerne eller når det gjelder arbeidsmiljø og økonomi for kommune. Kommunen bør satse på mindre enheter for å sikre mer individuell tilpasning og selvbestemmelse.

6.Justering av oppdrag: Etablere arena/treningsbolig for kartlegging av mestringsnivå og utprøving av velferdsteknologi.
Dette er et bra oppdrag som vi støtter. Vi erfarer at det er for stort fokus på at botrening skal skje utenfor hjemmet og for sent i livet. Vi mener botrening og hverdagsmestring i tillegg til å foregå å spesielle arenaer bør være en del av pårørendestøtte (rådgivning) og praktisk bistand for innbyggere med funksjonsnedsettelse fra fylte 12 år. Da reduseres behovet for særskilt trening senere i livet.

Konklusjon
Vi oppfordrer Fredrikstad kommune til å sørge for at den boligsosiale planen sikrer et variert og inkluderende boligtilbud for mennesker med intellektuelle funksjonsnedsettelser, i tråd med Husbankens anbefalinger og nasjonale føringer. Det er avgjørende at personer med intellektuelle funksjonsnedsettelser får reelle muligheter til å velge boligform og eierstruktur på lik linje med andre. Vi ser frem til videre dialog og håper at disse innspillene kan bidra til en mer inkluderende boligpolitikk i Fredrikstad.

Gode eksempler
NFU har gitt ut en eksempelsamling, der ni personer viser veien fram til egen bolig. Den tar for seg erfaringene til alle støttespillerne, fra personlige assistenter til ansvarlige i kommunen.
Lettlest brosjyre
NFU har utviklet en lettlest brosjyre med fokus på eget hjem. Du kan bestille den i vår nettbutikk eller ved å ringe oss på telefon 22 39 60 50.
Nyttig eksempelsamling fra NFU
NFU har utgitt to bøker med gode eksempler på hvordan personer med utviklingshemning har fått sin egen bolig. Bøkene "Veien frem til egen bolig" og den lettleste "Sjef i eget hus" kan du bestille via vår nettbutikk eller ved å ringe oss på telefon 22 39 60 50.

Dokumentasjon

Last opp dokumentasjon

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2020/38890
Dokumentnr.: 335
Løpenr.: 23971/2026
Klassering: 614

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	14/26
Bystyret	19.03.2026	

Endring av investeringsbeslutning - Fredrikstad brannstasjon strakstiltak

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. De økonomiske rammene for prosjektet Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak, justeres til en styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og en kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Sammendrag
Prosjektet Fredrikstad brannstasjon strakstiltak har som formål å utbedre forskriftsmessig rent og urent område på dagens brannstasjon.

I forbindelse med oppstart bygningsmessige arbeider er det blitt avdekket omfattende mangler ved bygningsmassen og behov for rehabilitering som må gjennomføres for å få bygget opp på et forsvarlig nivå.

Forholdene som er avdekket er ikke knyttet til etablering av rent og urent område, men skyldes et betydelig vedlikeholdsetterslep på et 65 år gammelt bygg.

Vedlegg
Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. Bystyresak 105/25 den 12.06.2025, Investeringsbeslutning Fredrikstad brannstasjon - strakstiltak
2. Bystyresak 46/24 den 21.03.2024, Fredrikstad Brannstasjon – utredning av videre bruk
3. Bystyresak 124/23 den 15.06 2023, Dokumentasjon av brannvesenet i Fredrikstad
4. Bystyresak 85/21 den 17.06.2021, Revidert budsjett / 1. tertial 2021 for Fredrikstad kommune
5. Bystyresak 77/20 den 18.06.2020, Fredrikstad brannstasjon - behovsutredning og alternativvurdering

Saksopplysninger
Investeringsbeslutning for Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak ble vedtatt i juni 2025 med følgende rammer (indeksjustert per januar 2026):

- Styringsramme P50 (forventet sluttkostnad) på 110,9 millioner kroner inklusive merverdiavgift
- Kostnadsramme (P85) på 123,3 millioner kroner inklusive merverdiavgift

Denne saken var avgrenset til å løse behovet for rent og urent område inkludert etablering av en ny vaskehall for kjøretøy. I tillegg inngikk det å etablere tre nye forlegningsrom med tilhørende fasiliteter for å imøtekomme krav fremlagt i vedtatt beredskapsanalyse.

I saken ble også følgende beskrevet i forhold til brannstasjonens bygningsmessige tilstand:

Det er i henhold til kommunens tilstandskartlegging behov for bygningsmessige oppgraderinger på brannstasjonen som ikke er en del av dette prosjektet.

Dette gjelder:
- *Rehabilitering av fasader*
- *Rehabilitering av tårnet*
- *Vinduer*
- *Deler av el-anlegg, LED-armaturer, ventilasjon og varme med mer.*

Disse forholdene vil være nødvendig å utbedre på et senere tidspunkt som del av verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

Entreprisetilbud for Fredrikstad brannstasjon strakstiltak ble innhentet og kontrakt ble signert med Mesterbygg Sarpsborg AS den 15. oktober 2025. Tilbudet lå under forventet kostnad i kalkylen og tilsa at P50 og P85 for prosjektet kunne justeres ned vesentlig. Nedjustering ble vedtatt i 2. tertial 2025 med følgende indeksjusterte rammer:

- Styringsramme P50 (forventet sluttkostnad) på 78,2 millioner kroner inklusive merverdiavgift
- Kostnadsramme (P85) på 88,5 millioner kroner inklusive merverdiavgift

<u>Kostnadsøkende tiltak som må gjennomføres i forbindelse med pågående prosjekt</u>
Etter prosjektoppstart har det vist seg at oppgraderingstiltak utenfor prosjektets tiltaksgrense som var planlagt utført på et senere tidspunkt, slik som oppgraderinger av el-anlegg, ventilasjon og varmesystem, ikke kan utsettes.

Anleggene viser seg å være i dårligere forfatning enn forutsatt og ikke mulige å bygge videre på. Det har også blitt indentifisert behov for flere andre omfattende oppgraderinger av bygningsmassen som skyldes et betydelig vedlikeholdsetterslep og som nå avdekkes i forbindelse med etablering av rent og urent område.

Det har vist seg at betongdekket i kjelleretasjen hvor rent og urent område skal etableres savner bæreevne slik at ny bærekonstruksjon må etableres. Videre er det utenfor prosjektets tiltaksgrense konstatert at bærekonstruksjonen i brannstasjonens vognhall må oppgraderes og karbonforsterkes da dagens lastekapasitet er mer enn maksimalt utnyttet.

Portene i vognhallen bør i den forbindelsen også utvides for å sikre forsvarlig inn- og utkjøring da dagens porter er svært smale sett i forhold til størrelsen på brannbilene. Endrede forutsetninger i rammetillatelsen for vaskehallen medfører også økte kostnader.

<u>Tiltak som bør gjennomføres i forbindelse med pågående prosjekt</u>
Da tiltakene på brannstasjonen må utvides vesentlig for videre forsvarlig drift av stasjonen er det også innhentet priser på ytterligere tiltak som kan gjøres for å få økt tilstandsgraden på flere bygningsdeler i prosjektet. Det gjelder tiltak som taktekking, murpuss, utskifting av stenplater på fasade, opprydding av kabler, bytte av resterende vinduer, oppgradering av dekke garasjedel i kjeller og opprydding i VA-nett. Disse tiltakene er vurdert som bør-tiltak.

De kan gjennomføres ved et senere tidspunkt, men det vurderes som hensiktsmessig og kostnadsbesparende at nevnte tiltak gjennomføres som del av pågående prosjekt.

Det presiseres at dersom også bør-tiltak gjennomføres vil det ikke kunne defineres som en totalrehabilitering, da det fortsatt vil gjenstå behov for vedlikeholdstiltak på et senere tidspunkt, men tiltakene vil gi et betydelig løft på tilstandsgrad på brannstasjonen.

Nødstrøm
Det er behov for å installere et nødstrømsaggregat på brannstasjonen for å sikre at stasjonen kan være operativ ved lengre strømbortfall. Det er ikke installert nødstrøm på brannstasjonen i dag. Det er gjennom prosjektet identifisert en mulig plassering i bygget for nødstrømsaggregat og tilhørende dieseltank.

Ny usikkerhetsvurdering
Det er foretatt en ny usikkerhetsvurdering basert på det som nå er avdekket og vurdering av resterende usikkerheter.

Vurderingen er at de nye økonomiske rammene for prosjektet Fredrikstad brannstasjon – strakstiltak må justeres til følgende nivå for å ferdigstille prosjektet med de tiltak som må gjennomføres:

- Styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift
- Kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift

Relevante bestemmelser
Krav til fysisk arbeidsmiljø i brannstasjoner (Arbeidstilsynet)
Brann- og redningsvesenforskriften
Veiledning til brann- og redningsvesenforskriften

Konsekvenser for sosial bærekraft
Fredrikstad brannvesen har et viktig samfunnsoppdrag, som innebærer at ingen skal omkomme i brann eller ulykke. En brannstasjon som understøtter at kommunen har en effektiv brann- og redningsberedskap er nødvendig for kommunens innbyggere.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
De økonomiske rammene for prosjektene samlet sett økes fra en styringsramme (P50) på 78,2 millioner inklusive merverdiavgift og en kostnadsramme (P85) på 88,5 millioner i inklusive merverdiavgift til styringsramme (P50) på 110 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og en kostnadsramme (P85) på 120 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Forvaltning, drift, vedlikehold og utviklingskostnader (FDVU-kostnader) er vurdert tilnærmet likt som i dag grunnet rehabilitering av eksisterende arealer med unntak av vaskehall som vil være et nybygg.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
En brannstasjon som ivaretar god brann- og redningsberedskap, bidrar til å redusere konsekvensen dersom brann og andre uønskede hendelser skulle inntreffe. En hendelse kan føre til store samfunnsmessige konsekvenser. Derfor er det viktig med en brannstasjon og et brannvesen som ivaretar lovpålagte og nødvendige krav til beredskap slik at samfunnsoppdraget ivaretas.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Rehabilitering av eksisterende bygningsmasse har på et generelt grunnlag et lavere klimagassutslipp enn nybygg.

Ansattes medbestemmelse
Det har vært gjennomført brukermedvirkning med Fredrikstad brannvesen gjennom hele prosessen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert for denne saken.

Vurdering
En endring av rammer gitt i tidligere investeringsbeslutning vil være nødvendig for å imøtekomme lov- og forskriftskrav knyttet til rent og urent område samt for å gjennomføre nødvendige oppgraderingstiltak innenfor og utenfor prosjektets opprinnelige tiltaksgrense.

Alternative løsninger
Alternativet til kommunedirektørens innstilling er også å innarbeide nødstrøm, alternativt innarbeide både nødstrøm og definerte bør-krav.

Nedenfor er opplistet to alternative vedtak:

2. For å sikre drift i krisesituasjoner installeres nødstrømsaggregat i tillegg til definerte må-krav. Som følge av dette settes styringsrammen (P50) til 116 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og kostnadsrammen (P85) til 126 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

3. For å sikre drift i krisesituasjoner installeres nødstrømsaggregat i tillegg til definerte må- og bør-krav. Som følge av dette settes styringsrammen (P50) til 124 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og kostnadsrammen (P85) til 136 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Det vil både kostnadsmessig og for kontinuerlig drift av brannstasjonen være fordelaktig om dette utføres som del av pågående byggeprosjekt, heller enn å utføre dette på et senere tidspunkt.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at kommunen øker prosjektets rammer for å gjennomføre prosjektets definerte må-krav.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/23927
Dokumentnr.: 5
Løpenr.: 30871/2026
Klassering: 610

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	15/26
Bystyret	19.03.2026	

Salg av eiendommen Torslund gnr/bnr 303/1266

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret.

1. Kommunen selger eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, sammen med øvrige jordbruksarealer som inngår i driftsenheten gnr/bnr 303/1240, til nåværende leietaker.
2. Eiendommen avhendes til takst og kjøper dekker alle kommunens kostnader knyttet til transaksjonen, herunder kostnader til takstmann og eventuell oppmåling/deling.
3. Salgsinntektene inntektsføres på AN 8860.

Sammendrag
Eiendommen 303/1266 er en mindre landbrukseiendom på en åkerholme med svært godt dyrkingsareal, som inngår i en større driftsenhet sammen med flere teiger. Våningshuset og annekset er gamle og i svært dårlig stand, og kostnadene ved å sette dem i stand og etablere avløpsløsning vil være betydelige. Området har kulturhistorisk verdi, med både bygninger og adkomstvei som vurderes som bevaringsverdige. Eiendommen ligger i et LNF-område innenfor et kulturmiljø av regional og nasjonal interesse.

Jorda leies ut langsiktig til en aktiv gårdbruker som har uttrykt ønske om å kjøpe hele driftsenheten dersom kommunen selger. Et salg av bare bnr. 1266 vil kreve deling etter jordloven. Miljø og landbruk anbefaler salg av hele driftsenheten samlet, mens byantikvaren fraråder riving og peker på kulturminneverdiene på stedet. Kommunen har mottatt flere henvendelser etter omtale i media, og et salg må skje til markedspris for å unngå offentlig støtte.

Kommunen vil ved et salg få en engangsinntekt og slippe store vedlikeholdsutgifter, men miste årlige jordleieinntekter. Salg til dagens leietaker vurderes å gi best grunnlag for langsiktig og bærekraftig drift, samtidig som kommunen fortsatt kan styre arealbruken gjennom plan- og jordlovsverk.

Alternativer til salg er å beholde eiendommen og bevilge midler til sikring, riving eller rehabilitering, eller å avvente en større prinsippsak om kommunens landbrukseiendommer.

Kommunedirektøren anbefaler å selge hele driftsenheten 303/1240 samlet til nåværende leietaker, til takst og med kostnader ved deling og overdragelse lagt på kjøper.

Vedlegg
1 Uttalelse fra Byantikvaren - Thorslund gård
2 Uttalelse fra miljø og landbruk - salg av Torslund gård
3 Forespørsel om kjøp av Thorslund.pdf

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
Landbrukseiendommen 303/1266 er på ca. 65 dekar og består av et våningshus og et mindre anneks. Jordbruksarealet er av NIBIO klassifisert som svært god jordkvalitet (AR5, 2024), egnet til fulldyrking.

Eiendommen ligger på sørenden av en åkerholme omgitt av dyrket mark. Lokalhistoriske kilder beskriver slike holmer som karakteristiske for det eldre jordbrukslandskapet på Byens Marker – små, opphøyde jordpartier brukt til gårdsdrift omgitt av flate leirsletter. Jordveien på landbrukseiendommen leies ut sammen med nærliggende jordbruksområder og dette arealet utgjør samlet en driftsenhet etter definisjonen i jordloven.

Fra Klokkerstuveien fører en eldre, gjengrodd vei bygd opp av oppsamlet åkerstein fram til gårdstunet. Veien er ifølge lokalhistoriske kilder et sjeldent bevart eksempel på eldre ferdselsårer i området, brukt til transport av redskap og avling mellom teiger.
Det vanskelig å tidfeste nøyaktig når våningshuset ble oppført, men vi vet at det var bebodd rundt år 1900, men alt tyder på at det er eldre enn det. For å tidfeste mer nøyaktig må det foretas nærmere undersøkelser. Våningshuset er bygget i laftekonstruksjon og bygningen har gjennomgått flere endringer, men de historiske strukturene er fortsatt synlige.

Området der eiendommen ligger, er kommuneplanens arealdel avsatt til LNF-formål (landbruk, natur og friluftsliv) med hensynssoner landskap og landbruk. Eiendommen ligger innenfor et kulturmiljø og landskap av regional og nasjonal interesse, sammen med Fredrikstad festning og Gamlebyen.

Eiendommen har ifølge matrikkelen vært i Fredrikstad kommunes eie siden 1962. I 2007 søkte kommunen dispensasjon for å oppføre boliger for vanskeligstilte på eiendommen, men fylkesmannen avslo søknad om omdisponering etter jordlova, søknaden ble senere trukket og byggingen ble ikke gjennomført.

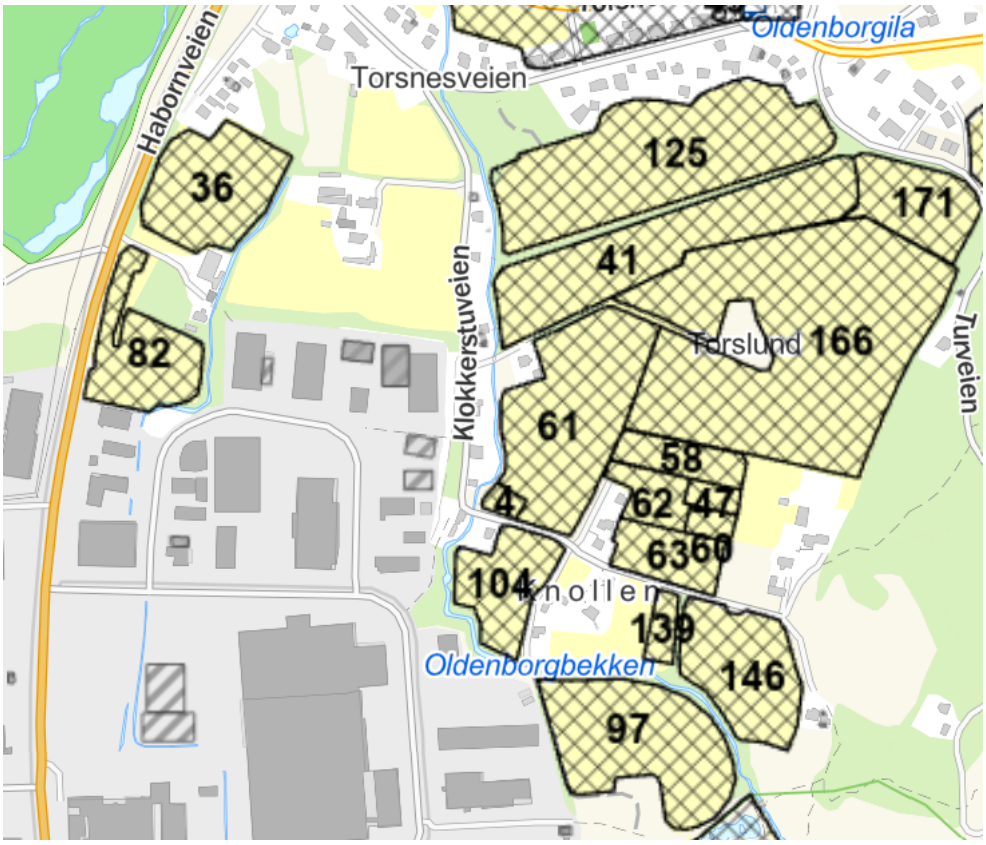
I 2016 søkte Fredrikstad kommune om å rive bygget, men rivingen ble ikke gjennomført av økonomiske grunner. Bygget er i dag i svært dårlig forfatning og det vil kreve betydelige midler å sette i stand bygget og tilknytte det til nødvendig infrastruktur. Det er avklart at kommunen ikke har behov for eiendommen til boligformål.

I dag leies jordbruksarealet på eiendommen ut til en aktiv gårdbruker. Leieavtalen gjelder i 10 år fra 1.1.2021. Leier kan si opp avtalen med ett års varsel, men eier (Fredrikstad kommune) kan kun si opp avtalen ved mislighold av avtalevilkårene. Dersom eiendommen skal legges ut i markedet og selges til andre enn jordleier, vil jordleieavtalen også være bindende for framtidig eier.

I gårdskartet (gardskart.nibio.no) er eiendommen Torslund i dag oppgitt å være en del av en større driftsenhet med betegnelsen 303/1240, som består av 14 bnr. under gnr. 303.

Jordbruksarealet utgjør 259,6 dekar som leies ut til samme gårdbruker. Leieprisen utgjør 103 840 kroner per år.

Figuren viser de aktuelle teigene:



Salg av eiendommen er underlagt konsesjonsloven og et salg av kun eiendommen 303/1266 (som utgjør mesteparten av teig 166) vil medføre at eiendommen må omsøkes delt etter jordlovens § 12.

Etter omtale i Fredrikstad blad om at bygningene står til nedfalls har kommunen mottatt noen henvendelser om kjøp av eiendommen, både av tomta rundt huset alene og av hele eiendommen. Av de som har henvendt seg, er også de som leier landbruksjorda av Fredrikstad kommune i dag. De har bekreftet overfor kommunen at de ønsker å kjøpe hele driftsenheten samlet dersom det er ønskelig.

Boligen har ikke godkjent avløpsløsning, dersom bygningen skal restaureres og få innlagt vann, må avløpet kobles til offentlig avløpsnett. Dette vil også medføre en betydelig kostnad.

Saken har vært lagt fram for byantikvaren og Miljø og landbruk for uttalelse.

Miljø og Landbruk har i sin uttalelse vurdert salg av kun 303/1266 opp mot hele driftsenheten i forhold delingsbestemmelsene i jordlovens §12.

Byantikvaren fraråder riving av bygget og vurderer at dersom bygget likevel skal rives bør åkerholmen der bygget står få stå i fred og ikke søkes oppdyrket. Byantikvaren påpeker også at veien inn til tunet i seg selv er et kulturminne som ikke må fjernes. I h.h.til kommuneplanens § 13.2 skal verneverdi vurderes ved søknad om tiltak. Det må også innhentes uttalelse fra regional kulturminneforvaltning. I stedet for å rive bygningen, foreslår Byantikvarens å overdra bygningen til forening, institusjon eller entitet som ønsker og evner å påta seg ansvaret for restaurering og videre bruk av huset. Eksempler på dette kan være historielag, hagelag, turistforeninger/-lag, fortidsminneforeningen eller

undervisningsinstitusjoner. En privat aktør eller forening vil kunne utløse midler fra Kulturminnefondet en offentlig eier ikke har anledning til.

Kulturminnefondet er en statlig tilskuddsordning som skal bidra til å bevare verneverdige og fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Det ble opprettet av Stortinget i 2002 og er underlagt Klima- og miljødepartementet.

Uttalelsene er vedlagt saken i sin helhet.

Ved salg av kommunal eiendom må kommunen ta stilling til om transaksjonen kan innebære offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Salg under markedspris kan anses som økonomisk fordel til kjøperen, og dermed utgjøre ulovlig statsstøtte dersom de øvrige vilkårene er oppfylt. Det er derfor nødvendig å dokumentere at salget skjer på markedsmessige vilkår.

For å sikre at salg av offentlig eiendom skjer på markedsmessige vilkår, viser ESA til to aksepterte hovedmetoder:

- Åpen, reell budrunde,

  eller

- En uavhengig ekstern verdivurdering (takst) gjennom kvalifisert ekspert.

Dersom kommunen følger én av disse prosedyrene, kan kommunen legge til grunn at salget ikke innebærer offentlig støtte.

Relevante bestemmelser
Jordlovens §§ 1 og 12
Konsesjonsloven: boplikt og priskontroll.
Kommuneplanens arealdel.
Plan- og bygningsloven.
Kulturminneloven.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Å selge en del av et sammenhengende landbruksareal vil kunne påvirke framtidig arrondering, samdrift og fellestiltak, og kan redusere fleksibiliteten for lokale gårdbrukere framover.

Et salg av driftsenheten samlet til den som leier jorda i dag vil skape større trygghet og langsiktighet for driften av eiendommen til kjøper.

Overgang fra offentlig til privat eierskap kan i noen grad svekke kommunens mulighet til å styre jorda i tråd med politiske mål og prioritere nye leietakere ved generasjonsskifter, men arealbruken i området styres også av offentlig myndighet som forvalter av plan og bygningsloven og jordloven uavhengig av eierskap.

Jordlova legger vekt på at kommunen skal ivareta gode og tjenlige bruksstrukturer ut fra samfunnsutvikling og bosettingshensyn uansett eierskap.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Ved salg av eiendommen vil kommunen få en engangsinntekt av salget. Eiendommen er underlagt prisregulering noe som vil gi begrensninger på salgsinntekten.

Ved et salg vil kommunen videre ikke ha ansvar for bygningsmassen på tunet, som er svært falleferdig. Det vil være en betydelig utgift å sette bygningsmassen i stand og tilknytte nødvendig infrastruktur som vann og avløp.

Kommunen har i dag leieinntekter på jorda. Årlig jordleie på hele driftsenheten utgjør rundt 104 000 kroner i året. Leieinntekten vil bortfalle ved salg av eiendommen.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
En bonde som eier jorda har insentiver til langsiktig drift og utvikling, noe som kan styrke lokal matproduksjon over tid.

På den annen side kan et salg svekke kommunens strategiske rolle som forvalter av jordressursen. Jordvern og matsikkerhet er nasjonale hensyn, og lokalt eierskap i fellesskapets regi kan gi en sterkere mulighet for langsiktig styring.

Kommunen kan likevel ivareta disse hensynene gjennom forvaltning av jordloven og konsesjonsloven samt gjennom kommunens forvaltning av arealer gjennom arealplanlegging og oppfølging av plan- og bygningsloven.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
En bonde som eier jorda selv kan ha større motivasjon til å drive langsiktig og bærekraftig og investere i tiltak som karbonbinding i jord, bedre jordstruktur, redusert erosjon og et bedre driftsopplegg.

Kommunen har latt bygningsmassen på eiendommen stå å forfalle gjennom flere år, og heller ikke prioritert å rive bygningsmassen. Ved et salg vil det være ny eier som har ansvaret for bygningen og vurdere om det er ønskelig å sette i stand bygget eller om det skal søkes om riving.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant

Vurdert for uttalelser i rådene
Det anses ikke at saken omhandler problemstillinger som det er naturlig å sende til uttalelse til rådene.

Vurdering
Slik bygningsmassen står i dag utgjør den en fare for sine omgivelser og dersom eiendommen ikke skal selges er det nødvendig å finne løsninger for å sikre bygningsmassen eller å bevilge nødvendige midler til riving eller rehabilitering.

Kommunen har stort vedlikeholdsetterslep på hele sin eiendomsportefølje, og er i ferd med å avhende bygningsmasse det ikke er bruk for i kommunal tjenesteyting. Det er fastslått at kommunen selv ikke har behov for denne bygningsmassen. Budsjetterte vedlikeholdsmidler er svært begrenset og må prioriteres grundig.

Fredrikstad kommune er en stor jordeier som leier ut landbruksjord til private bønder gjennom langsiktige jordleieavtaler. I denne saken er det nødvendig å se hele driftsenheten under ett, da et salg av kun bnr. 1266 vil kreve delingstillatelse etter jordloven. Det er statsforvalteren som eventuelt gir tillatelse til slik deling.

Ved å selge eiendommen som én enhet til aktøren som allerede drifter arealene, sørger kommunen for:

- at ressursene brukes effektivt og langsiktig,
- at jordsmonnet ivaretas,
- at risiko for fragmentering reduseres.

Fragmentering av landbrukseiendom er et kjent problem som ofte svekker driftsgrunnlaget over tid og kan lede til mer omdisponering og mindre bærekraftige driftsformer.

Kommunedirektøren legger til grunn at eiendommen skal selges til takst satt av en uavhengig, kvalifisert takstmann. Dette er én av de to prosedyrene ESA anerkjenner som tilstrekkelig dokumentasjon for at transaksjonen skjer til markedspris.

Det legges til grunn at alle utgifter i forbindelse med deling og øvrige transaksjonskostnader må dekkes av kjøper.

Kommunedirektøren mener ut fra dette at jordbruksarealet til driftsenheten bør selges samlet til nåværende leietaker som har bekreftet overfor kommunen at vedkommende ønsker å kjøpe på disse vilkår.

Alternative løsninger
Bystyret kan velge å ikke selge eiendommen. Det vil da være nødvendig å bevilge nødvendige midler eller finne andre løsninger for å ivareta kommunens ansvar for bygningsmassen enten til riving eller bevaring, eller en minimumssikring.

En kan også avvente beslutning om salg og samtidig be om at det legges fram en prinsippsak om framtidig eierskap til kommunens landbrukseiendommer.

Alternative vedtaksformuleringer kan være:

- Eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, selges ikke. I forbindelse med behandlingen av 1. tertialrapport 2026 bevilges det nødvendige midler for å rive eller ivareta bygningsmassen.

- Bystyret avventer vurdering av salg av eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, og ber kommunedirektøren utarbeide en helhetlig prinsippsak om framtidig eierskap til kommunens landbrukseiendommer.

- Eiendommen Torslund, gnr/bnr 303/1266, beholdes i kommunalt eie. Eierskapet til bygningsmassen søkes overført til en privat aktør eller forening som kan utløse midler fra Kulturminnefondet.

Konklusjon
Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren at det settes i gang en prosess med salg av jordbruksarealene til driftsenheten 303/1240 til nåværende leietaker av arealene.

Eiendommen selges til takst med påstående bygningsmasse. Alle kostnader i forbindelse med overdragelsen belastes kjøper.

Fra: "Førre Tormod Hundsnes" <tomfor@fredrikstad.kommune.no>/span>
Sendt: torsdag 23. oktober 2025 20:03:34
Til: "Ottesen Atle" <atot@fredrikstad.kommune.no>
Kopi: "Auganes Anna" <aaug@fredrikstad.kommune.no>; "Vik Guri" <gurvik@fredrikstad.kommune.no>; "Andersen June Holt" <juan@fredrikstad.kommune.no>
Emne: Uttalelse fra Byantikvaren - Thorslund gård

Thorslund gård ligger på «Byens marker», et område med status *Kulturmiljø og landskap av regional* og *nasjonal interesse*. «Byens marker», i sammenheng med Fredrikstad festning og Gamlebyen, har status *verneverdig*.

Våningshuset på Thorslund gård er bygget på sørenden av en større åkerholme omkranset av dyrket mark i alle retninger. Tidligere lå det også en større låve og bryggerhus på stedet. Fra Klokkerstuveien går det en gjengrodd vei til tunet som antageligvis er bygget av oppsamlet åkerstein. Bygningen var etter all sannsynlighet allerede oppført i 1900, selv om bygningen ikke er SEFRAK-registrert. Byggemetode tyder på at bygningen kan være eldre, da den er laftet i stedet for bygget med knubb eller reisverk. Det er likevel vanskelig å angi byggeår mer presist da bygningen har gjennomgått flere endringer gjennom levetiden. Endringene er synlige som spor i fasader, tidligere og nåværende vindusinnsettinger og i interiør. At bygningen er fra før 1940, der kommuneplanens § 13.2 krever vurderinger av verneverdi, er hevet over tvil.

Thorslund er kanskje den eneste av gårdene på «Byens marker» der fortetting, modernisering og omprogrammering ikke har svekket den historiske lesbarheten. Selv om låven og bryggerhuset er borte, står våningshuset tydelig fram som en bolig knyttet til den historiske driften av jorda rundt. Andre steder er denne sammenhengen til en viss grad hvisket ut. F.eks. er noen av gårdene fornyet for dekke moderne behov, andre steder har jordbruksarealene fått ny funksjon og nytt program knyttet til fritid, og mellom de opprinnelige gårdene har nye funksjoner og bygninger blitt lagt til. Riksantikvaren beskriver situasjonen slik:

> Landskapskarakter
> Området er et befestet bylandskap med omkringliggende bymarker som var viktige for bydannelsen. De flate leirslettene ved utløpet av Glomma skaper det overordnede landskapet, mens nyere tids bebyggelse, kommunikasjonsårer og landemerker deler det inn og strukturer det. Åpenheten og de nære forbindelsene mellom tettbebyggelse, særlig festningsbyen, og landbruksområder gir landskapet karakter.
>
> Såbarhet
> De åpne markene omkring Fredrikstad festning er svært sårbare for utbygging. Det er viktig å ta hensyn til de mange kulturhistoriske forbindelsene i dette landskapet, f.eks. mellom Gamlebyen, Kongsten fort, Gansrødbukta, Krigskirkegården og Vaterland. Landskapet er i dag svært nær smertegrensen for hva forterrenget til festningen og bymarken tåler av bebyggelse. Det bør stilles strenge krav til plassering, tilpasning og god arkitektur. Den visuelle forbindelsen mellom Kongsten fort og fjorden/«Svenskelandet» bør opprettholdes. Gamlebyen, Kongsten fort og Vaterland inngår alle i Riksantikvarens NB!-register. Av kulturhistoriske hensyn er det viktig å forvalte disse bymiljøene i en større landskapssammenheng.
> Kart - Kulturminnesøk
> Kart - Kulturminnesøk
> Askeladden

Byantikvarens vurdering er at «Byens marker» ikke bare er sårbar for utbygging, men at alle tiltak, også riving av historisk bebyggelse og endring av kulturlandskap er med på å svekke kulturminnet. Våningshuset på Thorslund har både verdi i seg selv og som del av det historiske kulturlandskapet. Det samme gjelder veien ut til åkerholmen og det tidligere gårdstunet; Veien er en del av Byens marker og har historisk egenverdi.

Bygningen er preget av forfall, men ikke i den grad at den må sees som tapt. Gitt Byens markers status som verneverdig, påligger det kommunen å strekke seg langt for å unngå riving. I stedet for å rive bygningen er det Byantikvarens forslag å overdra bygningen til forening, institusjon eller entitet som ønsker og evner å påta seg ansvaret for restaurering og videre bruk av huset. Dette kan være historielag, hagelag, turistforening/-lag, Fortidsminneforeningen eller en undervisningsinstitusjon. En privat aktør eller forening vil kunne utløse midler fra Kulturminnefondet en offentlig eier ikke har anledning til. Det finnes også gode eksempler på at tilsvarende steder og bygninger har blitt brukt til kurs og undervisning:
kultur og underholdning, kulturvern | Lærer tradisjons-håndverk på Garlaus
Gardlaus (gård i Bærum) – lokalhistoriewiki.no
(4) Facebook

Byantikvaren vil sterkt fraråde riving med begrunnelse i det ovenstående. Skulle man mot formodning likevel ønske å rive bygget, er det Byantikvarens vurdering at åkerholmen må få stå i fred og ikke søkes oppdyrket. Det samme gjelder veien ut til Thorslund. Veien er i seg selv et kulturminne og må ikke fjernes. I henhold til kommuneplanens § 13.2, skal verneverdi vurderes ved søknad om tiltak. Det må også innhentes uttalelse fra regional kulturminneforvaltning.

Vennlig hilsen
Tormod H Førre

Konstituert byantikvar
Areal og samferdsel
Fredrikstad kommune
E-post: tomfor@fredrikstad.kommune.no
Tel: +4748896576

Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en privat e-postadresse. Både inngående og utgående e-post blir vurdert for ev. offentlig journalføring i kommunens sak-arkivsystem.
Denne e-posten (inkludert vedlegg) er kun beregnet for mottakerne. Hvis du har mottatt denne e-posten ved en feil, vennligst gi oss beskjed omgående via e-post eller telefon og slett denne meldingen fra systemet

FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Saksref.: 2025/23927-6
Dato: 23.02.2026

Til:
Eiendom v/Guri Vik

Fra:
Miljø og Landbruk v/ Reidun Ottosen

Uttalelse fra miljø og landbruk - salg av Torslund gård

Det vises til henvendelse fra avdeling Eiendom, hvor virksomhet Miljø og landbruk er bedt om en uttalelse i forbindelse med salg av kommunens eiendom 303/1266. Kommunen ønsker å selge Torslund 303/1266 sammen med de øvrige jordbruksarealene som inngår i driftsenheten 303/1240.

Fradeling etter jordloven
I jordlovens §12 «Deling» heter det at «deling av eiendom som er nytta til eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk må godkjennast av departementet». I rundskriv M2-2021 står det i 5.3.3. at bestemmelsene om deling gjelder uavhengig av om eiendommen består av flere eller færre gårds- og bruksnummer (§ 12, sjette ledd), så lenge eiendommen har felles eier og kan regnes som en driftsenhet.

For å bestemme om deling etter jordlova er nødvendig i dette tilfellet, må det først bestemmes hva som kan regnes som en eiendom og/eller en driftsenhet. Det er i dette tilfellet et skjønnsspørsmål, fordi Fredrikstad kommune er grunneier i større deler av området. Kommunen eier både regulert areal som benyttes til industri, og jordbruksarealer. Opprinnelige eiendomsgrenser går i noen tilfeller på kryss av disse, og i NIBIOs gårdskart er grunneiendommer i begge kategorier listet som en del av samme landbrukseiendom.

Virksomhet Miljø- og landbruk mener at det i dette tilfellet ikke er nødvendig å søke om fradeling etter jordloven § 12. Ved salg av eiendommen er det likevel viktig med en praktisk tilnærming basert på hva som i dag er jordbruksarealer i drift, hva som leies ut som en enhet og drives av samme landbruksforetak, og hva som er definert som jordbruksarealer og dermed faller inn under jordlovens bestemmelser. Med dette som utgangspunkt mener vi at eiendom 303/1240 er å anse som en enhet, som kan selges som en samlet enhet til en kjøper.

Konsesjon
Omsetning av landbrukseiendommer er regulert gjennom konsesjonsloven. Konsesjonsloven har regler for hva som skal legges vekt på ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål. Det er viktig å merke seg at det blant annet skal foretas en konkret vurdering av hva som vil bli en driftsmessig god løsning. Landbruks- og matdepartementet har i rundskriv M-1/2001 presisert at driftsmessig gode løsninger forutsetter rasjonelle driftsenheter, og at det ved kjøp av tilleggsarealer er viktig at ikke avstanden mellom eiendommene blir for stor. Samtidig presiseres at det i noen saker

kan være aktuelt å åpne for lengre avstander enn hvor det ikke har eksistert et tidligere leieforhold. Hvor den konkrete leieavtalen har vart over svært lang tid og leiejorda utgjør en sentral del av driftsopplegget, kan leiejorda ha blitt en integrert del av erververens driftsgrunnlag. I slike tilfeller sier departementet at det kan være i tråd med formålsbestemmelsen i loven å gi konsesjon selv om avstanden er stor.

Det er også viktig å merke seg at det ved avgjørelse av en søknad om konsesjon på erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål, vil bli foretatt en priskontroll. Det skal etter konsesjonsloven legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling.

Drift av jordbruksarealene
Fredrikstad kommunes landbrukseiendommer omfattes av jordlovens bestemmelser om driveplikt. Hovedregelen er at jordbruksareal skal drives (driveplikt), dette følger av jordloven § 8. Det er eieren som har driveplikt. Eieren kan oppfylle driveplikten ved å drive jordbruksarealet selv, eller leie det bort. Fredrikstad kommune dyrker ikke sine jordbruksarealer i egen regi, men oppfyller driveplikten gjennom leieavtaler. Det er krav om at leieavtaler skal inngås med en minstetid på 10 år.

Jordbruksarealet på eiendom 303/1240 leies i dag ut til aktiv gårdbruker. Avtalens varighet er 10 år regnet fra 01.01.2021. Leier kan si opp avtalen med ett års varsel. Eier kan kun si opp avtalen ved mislighold av avtalevilkårene.

Det har i det siste vært oppslag i Fredrikstad Blad om at det vurderes et salg av Thorslund.

Jeg, Ottar Weel, fremmer med dette ønske om å kjøpe Thorslund av Fredrikstad Kommune.

Min kone, Solfrid Våset, og jeg har i dag leiekontrakt med Fredrikstad Kommune på nevnte areal. Det har vi hatt siden 2020. De omkringliggende arealene har vi leid og drevet de siste ca 30 årene. Det samme gjelder arealene på Gangsrød og Ulfeng, som eies av Fredrikstad Kommune. Dette er nærliggende arealer til Thorslund.

På bakgrunn av dette ønsker vi et snarlig møte med kommunedirektøren for å diskutere et eventuelt kjøp.

Med vennlig hilsen

Solfrid Våset og Ottar Weel

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2024/30257
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 312009/2025
Klassering: 205/90

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	16/26
Bystyret	19.03.2026	

Lisleby samfunnshus - kommunalt eierskap

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Lisleby samfunnshus beholdes i kommunalt eie.
2. Dersom det kommunale behovet opphører, skal spørsmålet om avhending vurderes på nytt.

Sammendrag

Saken omhandler Lisleby samfunnshus som tidligere er foreslått som et aktuelt bygg for avhending. Bygget brukes i dag til kommunale formål og er en møteplass for lokalsamfunnet på Lisleby.

I 1.etasje er det opprettet base for de kommunale vekterne og parkeringsbetjentene. I underetasjen er det fritidsklubb for barn og unge, og i tillegg leier Al Huda muslimsk senter arealer som moské. Forsamlingssalen med tilhørende kjøkken og sanitærfasiliteter, benyttes til kommunale møter og leies ut til ideelle organisasjoner og private arrangementer. Frivilligsentralen Nord er fast leietaker, mens NAV, Fontenehuset og Funksjonshemmede fellesorganisasjon ikke lenger er faste brukere, men er sporadisk innom etter behov og som en del av områdesatsningen.

Kommunen er selv en stor bruker av bygget og kommunedirektøren foreslår at bygget beholdes i kommunalt eie så lenge det er et kommunalt behov for bygget.

Vedlegg

1 Frivilligsentralen tilbakemelding mulig avhending
2 Lisleby samfunnsutvalg tilbakemelding mulig avhending
3 Brobyggeren Lisleby Samfunnshus tilbakemelding mulig avhending
4 Lisleby Musikkorps tilbakemelding mulig avhending
5 Innspill fra Fritid i Fredrikstad - Lisleby samfunnshus
6 Årsrapport 2024 Områdesatsing Fredrikstad

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak 133/23-Kommunale eiendommer-mulig avhending
2. Bystyresak 122/2024-Avhending av kommunale eiendommer-status

Saksopplysninger

Saken følger opp tidligere politiske vedtak om salg av kommunale eiendommer, behandlet i bystyret i 2023 og 2024.

I sak PS 133/23 om Kommunale eiendommer – mulig avhending vedtok bystyret 7.9.2023:

1. *Kommunedirektøren går i dialog med aktuelle lokalsamfunnsutvalg og leietakerne av de eiendommene som er beskrevet i saken, som gis mulighet til å uttale seg om sine framtidsutsikter og ønsket leieforhold. Dette som grunnlag for en oppdatert sak om mulig avhending, hvor arealeffektivisering, bruk av kommunale arealer i lokalsamfunn og vedtatt reglement for utleie av kommunale arealer ses i sammenheng*

Som oppfølging av bystyrets vedtak i sak PS 133/23, ble det sendt ut et orienteringsskriv til leietakere som helt eller delvis omfattes av kommunens utleiereglement. Skrivet omhandlet både utleie og mulig salg av kommunale eiendommer, og ble også distribuert til de aktuelle lokalsamfunnsutvalgene.

I sak PS 122/24 om avhending av kommunale eiendommer-status vedtok bystyret 13.06.2024:

1. *Saken tas til orientering*
2. *Kommunedirektøren legger fram en sak der salg av flere kommunale eiendommer/boliger vurderes solgt før budsjett 2025 skal behandles.*
3. *Eiendommer som er vedtatt solgt, realiseres umiddelbart.*

Denne saken gjelder en konkret vurdering av Lisleby samfunnshus (Ole Hansens vei 9).

<u>Generelt om eiendommen - Lisleby samfunnshus</u>
Ole Hansens vei 9, gnr. 205 bnr. 90, er registrert som samfunnshus/grendehus og har et bruksareal på 1 850 m² og et bruttoareal på 2 280 m². Bygget ble oppført i 1986 og har usikre eiendomsgrenser, da det ikke er oppmålt. En tilstandsanalyse fra 2018 vurderte bygget til en vektet tilstandsgrad på 1,1, noe som tilsier at det er i god teknisk stand.

Eiendommen er i kommuneplanen 2020–2032 avsatt til bebyggelse og anlegg, men er per i dag uregulert.

Bygget benyttes både til kommunale formål og utleie til private aktører. I underetasjen disponerer Fritid i Fredrikstad 473 m² til fritidsklubb for barn og unge. I tillegg leier Al Huda muslimsk senter 106 m² til bruk som moské. Forsamlingssalen med tilhørende kjøkken og sanitærfasiliteter benyttes til kommunale møter. Faste brukere/leietakere av huset kan leie i helger til arrangementer som ikke innebærer selskap/fest, mens utleie i helger til private personer til eksempelvis bryllup og fest, er stoppet fra 1.1.2026.



Figur 1: Lisleby samfunnshus med kommuneplan transparent over (fra kommunekartet)

Faste, ikke kommunale leietakere/brukere pr dags dato;
- Fredrikstad Nord Frivilligsentralen
- Lisleby musikkorps
- Al-Huda islamsksenter
- Fredrikstad Sjakkselskap
- Brobyggeren (lagerrom/bod i underetasje)

Kommunale brukere pr dags dato:
- Fritidsklubben avd. Lisleby
- Virksomhet vakt og sikring
- Områdesatsinga

Alle kommunale virksomheter og politiske partier kan booke salen gratis til kommunale og politiske møter på hverdager.
Drift ved renholdsavdelingen bruker salen mye i forbindelse med samlinger og kurs.
Den er også brukt en del av virksomheter innenfor Helse. Salen kan samle 150 personer og det er pr. i dag det eneste møterommet i kommunen som har kapasitet til så mange og hvor kommunale virksomheter slipper å betale for bruk av lokalet.

Framtidsutsikter og leieforhold:
I tråd med vedtaket i sak PS 133/23 er det bedt om tilbakemeldinger fra brukere og aktører ved Lisleby samfunnshus.
I forbindelse med høringen om et eventuelt salg av Lisleby samfunnshus har kommunen mottatt tilbakemeldinger fra Fredrikstad Frivilligsentral, Lisleby lokalsamfunnsutvalg, Lisleby Musikkorps, Brobygger'n og Fritid i Fredrikstad (fritidsklubben). Det påpekes at tilbakemeldingene er fra 2024.

Fredrikstad Frivilligsentral
Frivilligsentralen Nord er under etablering og har base på Lisleby samfunnshus. Sentralen benytter storstua til arrangementer og hadde per april 2024 registrert 53 frivillige som til sammen yter 137 timer frivillig innsats per uke fra Lisleby samfunnshus.

Lisleby lokalsamfunnsutvalg
Lokalsamfunnsutvalget uttrykker et tydelig ønske om at kommunen beholder Lisleby samfunnshus i kommunalt eie. De fremhever bygget som en viktig møteplass og en sentral del av områdesatsingen. Bygget omtales som et flerbrukshus som er viktig for lokalt arbeid og benyttes av mange lag og foreninger. Utvalget viser også til at området har blitt mer fredelig, og at samfunnshuset bidrar til samhandling på tvers av etniske grupper. De foreslår at bygget bør omfattes av ordningen for kostnadsdekkende leie, eller alternativt vurderes solgt til ideelle eller frivillige organisasjoner for å sikre fortsatt bruk til ungdomsarbeid, eldreomsorg og møteplasser for sårbare grupper.

Lisleby Musikkorps
Musikkorpset har hatt tilhold på Lisleby samfunnshus siden bygget sto ferdig i 1984, og har vært en del av lokalsamfunnet i over 120 år. I sin tilbakemelding uttrykker de bekymring over at bygget gjentatte ganger vurderes for salg, og understreker at områdesatsingen har gitt positive resultater. De gleder seg over økt aktivitet og engasjement i bygget.

Brobygger'n Fritid
Brobygger'n er en frivillig organisasjon med base på Lisleby samfunnshus. De driver en rekke aktiviteter som seniorkafé, mattehjelp, matutdeling, temakvelder og ferieaktiviteter for barn og unge. Organisasjonen låner et rom vederlagsfritt og rapporterer at 122 barn deltok i kunstaktiviteter sommeren 2024. De samarbeider også med Kiwanis og Lions.

Per januar 2026 har Brobyggeren ikke lenger kunstaktiviteter på huset og disponerer nå kun et lagerrom/bod i underetasjen. Leieavtalen er per januar 2026 ikke inngått.

Fritid i Fredrikstad
Fritidsklubben har holdt til i underetasjen på Lisleby samfunnshus siden bygget ble oppført. De tilbyr et lavterskel fritidstilbud for barn og unge, og fremhever den forebyggende effekten av dette. Det pekes på et særlig behov i området, som er definert som rød sone og inngår i områdesatsingen. Det uttrykkes bekymring for at en eventuell flytting eller nedleggelse som følge av salg vil svekke tilbudets identitet og tilknytning til nærmiljøet.

Strategi for områdestastningen i Fredrikstad kommune 2023-2033
Bystyret vedtok 15.06.2023 *Strategi for områdesatsning i Fredrikstad kommune 2023-2033*. Strategien beskriver målet med områdesatsningen slik: «*Målet med en områdesatsning er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur.»* Det er pekt på aktuelle geografiske områder og her inngår blant annet Lisleby Samfunnshus som en viktig møteplass.

Årsrapport 2024 Områdesatsning Fredrikstad beskriver investeringer og tiltak i regi av områdesatsningen. Det er utført ulike tiltak både på Lisleby Samfunnshus:

- Ombygging av resepsjon for Nord Frivilligsentral på Lisleby Samfunnshus
- Utbedring av kjøkken på Lisleby Samfunnshus (Arbeidsinkludering og Kafedrift)
- Musikkanlegg til Lisleby Samfunnshus

Relevante bestemmelser
EØS-avtalens regler om offentlig støtte:
Salg av offentlig eiendom må skje til markedspris for å unngå ulovlig statsstøtte. Dette kan sikres gjennom en åpen budrunde eller ved å innhente en ekstern vurdering av markedsverdien fra en kvalifisert, uavhengig ekspert.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Levekårskartlegginger i Fredrikstad viser at sosial ulikhet i helse og levekårsutfordringer er blant kommunens største samfunnsutfordringer. Områdesatsing er et virkemiddel for å øke velferden og utjevne levekårsforskjeller i bestemte områder. Programmet for områdesatsing i Fredrikstad skal bidra til å skape levende lokalsamfunn med gode nærmiljøer, boforhold og levekår i tre utsatte områder. Innsatsen setter søkelys på de grunnleggende årsakene til vanskelige levekår og konsentreres om oppvekst og utdanning, sysselsetting og bo- og nærmiljø. Barn, unge og deres foreldre er hovedmålgruppen for arbeidet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Gjennomsnittlige driftskostnader per år i perioden 2021-2024 er 1,4 millioner kroner, som tilsvarer 613 kroner per kvadratmeter. Leieinntekter med dagens leietakere (januar 2026) er rundt 150 000 kroner per år.

De siste fire årene har det i snitt blitt brukt 420 000 kroner per år på vedlikeholdstiltak.
Det må planlegges med investeringsmidler for utskiftning av ventilasjonsanlegg og forbedring av akustikk i store sal.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Gjennom områdesatsingen i Fredrikstad skal offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur styrkes i utvalgte bydeler. Dette skal oppnås gjennom målrettet stedsutvikling, mobilisering av lokale ressurser og utvikling av tjenester i samarbeid med innbyggerne. Sivilsamfunnet skal spille en sentral rolle i dette arbeidet, og en møteplass som Lisleby samfunnshus er en viktig arena for lokal deltakelse og fellesskap.

I Strategi for områdesatsing i Fredrikstad kommune 2023–2033 er Lisleby definert som prioriterte geografiske områder for gjennomføring av tiltak og prosjekter. Lisleby samfunnshus benyttes aktivt av frivillige organisasjoner, lag og foreninger, og fungerer som viktige knutepunkter for lokal aktivitet og inkludering.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke aktuelt i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken omhandler om Lisleby samfunnshus skal avhendes eller fortsatt beholdes i kommunalt eie, og ansees derfor ikke aktuell for vurdering i rådene.

Vurdering
Fredrikstad kommune har et betydelig vedlikeholdsetterslep på sine eiendommer. Det er derfor nødvendig å foreta en strategisk vurdering av hvilke bygg kommunen skal beholde i sin eiendomsportefølje. Samtidig må kommunens egne behov og den vedtatte strategien for områdesatsing i Fredrikstad legges til grunn. De prioriterte områdene er valgt på bakgrunn av levekårskartleggingen som kommunen har gjennomført siden 2012.

Lisleby samfunnshus har i dag en viktig funksjon som kommunalt flerbruksbygg og som møteplass i lokalsamfunnet. Fritidsklubben disponerer 452 m² eksklusivt til et lavterskel fritidstilbud for barn og unge, etablert siden bygget sto ferdig i 1984. Et eventuelt salg av bygget vil innebære at kommunen enten må legge ned tilbudet eller leie alternative lokaler i det private markedet, noe som kan svekke kontinuitet og forankring i nærmiljøet.

Salen i samfunnshuset benyttes jevnlig av kommunale virksomheter til møter og kurs. Den er per i dag kommunens eneste tilgjengelige sal med kapasitet til over 150 personer, og benyttes blant annet av renholdsavdelingen som ikke har andre egnede lokaler. Selv om salen på Onsøy rådhus har tilsvarende kapasitet, er den mindre egnet grunnet begrenset parkeringsdekning i området.

Lisleby samfunnshus er strategisk plassert i nærhet til skole og idrettsanlegg, og fungerer som et knutepunkt for både kommunale tjenester, frivillige organisasjoner og eksterne leietakere. Tilbudet til barn og unge er godt forankret i lokalbefolkningen, og har over tid utviklet en sterk identitet – fortsatt omtalt som "Bullit" og "Shadow" av både tidligere og nåværende brukere. Lokalene er tilrettelagt for kultur- og fritidsaktiviteter som kafédrift, gaming og diskotek.

Lisleby er definert som en rød sone og inngår i kommunens områdesatsing. Det er derfor særlig viktig å opprettholde og videreutvikle lavterskeltilbud med forebyggende effekt for barn og unge i området. Et salg av bygget vil kunne svekke dette arbeidet og redusere kommunens tilstedeværelse i et område med dokumenterte levekårsutfordringer.

Alternative løsninger
Lisleby samfunnshus avhendes og det vurderes alternative løsninger for fritidsklubben, områdesatsinga, og virksomhet vakt og sikring.

Konklusjon
Med utgangspunkt i kommunale behov og områdesatsingen anbefaler kommunedirektøren at Lisleby samfunnshus videreføres som en del av kommunens eiendomsportefølje. Bygget benyttes aktivt til kommunale formål og fungerer som en viktig møteplass for lokalsamfunnet.

I tillegg huser bygget en fritidsklubb, som vil måtte få en alternativ lokalisering dersom bygget selges.

Hvis kommunalt behov opphører, skal behovet for kommunalt eie revurderes. Erfaringer og evalueringer fra prøveprosjektet Nabolagshus bør inngå i vurderingen.

Fredrikstad kommune

Att: Geir Aalgaard

Postboks 1405

1602 Fredrikstad

Frivilligsentralene i Fredrikstad gir med dette tilbakemelding på deres brev av 9.4.2024 saksnummer 2022/20588. Frivilligsentralene er berørt i to av de nevnte bygningene. «Det Hvite Hus» på Sellebakk og samfunnshuset på Lisleby.

Frivilligsentralene har generelt sett en svært anstrengt økonomi og på disse to lokasjonene har vi pr dato lav leie. Ved en vesentlig økning av utgiftene vil vi være helt avhengig av større offentlig tilskudd for å kunne fortsette driften.

Frivilligsentralen Øst i «Det Hvite Hus» samarbeider med en rekke organisasjoner lokalt om tiltak og dele av lokalene. Somalisk-, Kurdisk- Polsk forening, Angstringen forening , Sellebakksvenner, Lokal Samfunn Sellebakk og Kiwani sin-mathjelp. En økning i utgiftene våre vil også påvirke disse samarbeids mulighetene. Vi yter selv ved denne sentralen knappe 7 ukesverk med frivillig arbeid pr uke for å gjøre samfunnet på Sellebakk et bedre sted å bo for alle.

Frivilligsentralen Nord på Lisleby er plassert i Samfunnshuset og skaper aktivitet på Lisleby. Vi leier i tillegg storstua for arrangementer. Denne sentralen er under oppbygging etter ønske fra Fredrikstad kommune. Vi har nå oppnådd å få 53 frivillige som yter 137 timer pr uke med frivillig arbeid. Dette bidrar sterkt til at Lisleby blir et bedre sted å bo.

Frivilligsentralene har beskjedne midler for å kunne fortsette sin drift, og vesentlige økninger i husleie vil medføre behov for offentlig tilskudd på et høyere nivå enn vi har mottatt til nå. Vi håper Fredrikstad kommune fortsetter med leiebetingelser slik vi kjenner dem, og at dette er et bidrag til at vi kan fortsette vårt viktige samfunnsoppdrag.

Med vennlig hilsen

Stein Eriksen

Styreleder Fredrikstad Frivilligsentraler

Fredrikstad kommune
Forvaltningsstab
Postboks 1405,
1602 FREDRIKSTAD
postmottak@fredrikstad.kommune.no

LISLEBY
LOKALSAMFUNNSUTVALG
- trivsel for alle

Deres referanse:	Deres dato:	Vår referanse:	Vår Dato
2022/20588-10 (GEIAAL)	09/04/2024	2024/noSlah/01	15/05/2024

Vedrørende vedlegg 2
«Vedlegg 2 - Oversikt over mulige eiendommer som kan vurderes avhendet.»

Vi i Lisleby lokalsamfunnsutvalg, ønsker at kommunen beholder Lisleby samfunnshus.

Lisleby samfunnshus er en meget sentral møteplass og inngår i kommunens områdesatsing, der mobilisering av nærmiljøets ressurser er vesentlig. Det vil derfor være meget uheldig dersom man ønsker å avhende huset eller kreve markedsleie av frivillige organisasjoner for bruk av samfunnshuset.

Lisleby samfunnshus er svært viktig både for lokalt rettet arbeid og de mange lokale lagene og foreningene som nyter godt av et sentralt flerbrukshus.

Vi ser at forholdene i området har blitt mer fredelige, og folk fra ulike etniske grupper samhandler gjennom samfunnshuset. Kulturen blomstrer og deles mellom de ulike lagene.

Det vil være svært uheldig hvis huset selges til private aktører som kan ønske å endre bruken. Det lokale, frivillige og mangfoldige kulturlivet vil være i fare for å bli ødelagt.

De negative trendene som tidligere var tydelige, er nå bedre under kontroll, og vi ønsker at denne positive utviklingen fortsetter.

Ved salg til private aktører:
Overgangen fra «subsidiert leie» eller «kostnadsdekkende leie» til markedsleie kan bety betydelige leie økninger, noe som kan gjøre det vanskelig for mange leietagere å fortsette å være i samfunnshuset. Dette kan spesielt påvirke lavinntektsfamilier, pensjonister og sårbare grupper.

Generelt om salg av aktivitetshus som eies av kommunen:
Lisleby samfunnshus bør naturlig være i kategorien «kostnadsdekkende leie»
Alternativt kan kommunen vurdere om salg til ideelle og eller frivillige organisasjoner, dette kan sikre økt sosial verdi ved at eiendommen vil fortsatt være gunstig for lokalsamfunnet, og fortsatt bli brukt til ungdomsarbeid, eldreomsorg, møteplasser for lavinntektsfamilier og andre sårbare grupper.

Lisleby lokalsamfunnsutvalg
Svein-E. Langli Hoel

Gamle kirkevei 90a
1617 Fredrikstad
Svein.hoel@gmail.com

Fra: Nils Malcolm[m_nils@hotmail.com]
Sendt: 22.08.2024 21:47:13
Til: Postmottak Fredrikstad Kommune[postmottak@fredrikstad.kommune.no]
Tittel:

Hei
Viser til dokument med saksnummer 2022/20588 mottatt av Edel Pavlic i dag 22.08.2024, der Fredrikstad kommune ber om en tilbakemelding om framtidsutsikter og videre ønsket leieforhold og hvordan et salg av eiendommen vil påvirke oss.

Brobygger'n Fritid er en 100% frivillig organisasjon med base på Lisleby Samfunnshus. Vi er involvert i en rekke aktiviteter som seniorcafe, mattehjelp, matutdeling, temacafe i tillegg til en rekke ferieaktiviteter for barn og ungdom. Sommeren 2024 hadde vi mer enn 2500 deltakere på våre ferieaktiviteter for barn og ungdom. All vår aktivitet er basert på tilskudd fra kommune, fylke og stiftelser. Vi har pr. i dag ikke midler til driftsutgifter, da de aller fleste av de fleste av våre tilskuddsgivere ikke gir tilskudd til ordinær drift.

Vi disponerer i dag et rom (vaktrommet) i Lisleby Samfunnshus. Dette rommet benyttes til lager, kontor og kunststudio. Rommet blir også benyttet i forbindelse med matutdelinger de vi samarbeider med organisasjoner som Kiwanis og Lions. Jeg antar at lokalet er ca 7-8 m2 og det har i sommer blitt benyttet av totalt 122 deltakere i forbindelse med kunstaktiviteter. For oss er det en 100% nødvendighet å ha tilgang lokalet for å kunne drive Brobygger'n Fritid. Vi ønsker derfor å disponere rommet videre. Pr. i dag får vi låne rommet vedrlagsfritt. Vi benytter ikke oppvarming og vi står selv for renhold. Dersom vi i framtiden skal måtte betale leie, vil vi være avhengige av kommunens tilskudd for dette. Jeg regner med at salg av Lisleby Samfunnshus er uaktuelt for Fredrikstad kommune.

Med vennlig hilsen

Nils Malcolm
Frivillig leder
Brobygger'n Fritid
Mob: 957 79 006

Fredrikstad, 14.5.2024

Fredrikstad kommune
Postboks 1405
1602 Fredrikstad

Deres ref. 2022/20588.

Tilbakemelding vedr. bruk av Lisleby samfunnshus.

Vi mottok via kontakter en epost sendt ut en orientering til kommunens leietakere.
Selv om vi ikke står på denne epostlisten velger vi å gi en uttalelse på denne høringen.
Lisleby musikkorps har leid Lisleby Samfunnshus hver mandag siden huset ble bygget, og det er noe vi ønsker å gjøre også i all overskuelig framtid.

Vi i Lisleby musikkorps synes det er synd at Samfunnshuset til stadighet settes på liste over bygg som står i fare for å bli solgt, da dette er et hus som kommer hele Lislebys befolkning til gode. Det er gledelig å se at det er liv på huset og at lokallivet blomstrer. Levekårssatsningen på Lisleby har båret frukter.

For oss betyr det å leie Lisleby samfunnshus å ha et fast sted å øve, et sted vi kan oppbevare våre eiendeler (der mye er i ukentlig bruk) og et sted å spille for lokalbefolkningen. Det er viktig for oss å være en del av Lislebysamfunnet, slik vi har vært i over 120 år. Et salg av eiendommen vil medføre at vi blir «kastet på gata», da det ikke finnes noe alternativ på Lisleby.

Vi ønsker videre framover en langtidskontrakt på leie, hver mandag, slik det har vært dialog om med utleieansvarlig allerede.

For Lisleby musikkorps

Ann Kristin Adolfsen
styreleder

Fritid i Fredrikstad, avdeling Lisleby har hatt lokaler på Lisleby samfunnshus siden samfunnshuset ble bygget i 1984. Tilbudet til barn og unge er derfor godt etablert i kjelleren på Lisleby samfunnshus, og forankret i lokalbefolkningen. Foreldre snakker fortsatt om minnene sine fra Bullit og Shadow (som avdelingen het tidligere) som de selv gikk på når de var barn/ungdom. Dagens unge, omtaler også tilbudet fortsatt som Bullit/Shadow, som viser til hvor godt forankret dette tilbudet er over generasjoner. Det at avdeling Lisleby har eksistert over flere år, har også gjort at lokalene er tilpasset en drift for kultur- og fritidsaktivitet (eks cafèdrift, gamingrom og discotek).

Kultur- og fritidstilbud til barn og unge bør prioriteres, når man ser utfordringene som er i barne- og ungdomsmiljø. Viktigheten av lavterskeltilbud til barn og unge som gir forebyggende effekt, må ha fokus i en slik vurdering. Det er et særskilt behov på Lisleby, som ligger i en rød sone og er en del av områdesatsningen. Det er viktig at barn og unge får beholde et trygt og godt etablert lavterskeltilbud i lokalsamfunnet sitt. Lisleby samfunnshus er et knutepunkt på Lisleby, og har en god plassering, både med tanke på idrettsanlegg og skole. Med andre ord, der barn og unge naturlig oppholder seg, eller går forbi.

Hvis dette tilbudet skulle legges ned, eller flyttes pga. salg av Lisleby samfunnshus, ville tilbudet miste en stor del av identiteten det har bygget opp over flere år. Og det er alltid vanskelig å finne andre egnede lokaler eller starte opp på nytt ved en annen lokasjon. Et godt eksempel på dette er Fritids sentrumsavdeling Chill som ble lagt ned, for å starte opp avdeling LittFri. LittFri slet med å etablere seg, og fikk aldri samme tiltrekning og besøkstall som Chill tidligere hadde hatt. Det er nå vedtatt at LittFri skal legges ned.

Fritid i Fredrikstad syns jo også det er viktig å inkludere ungdommens stemme i slike beslutninger, og har derfor lagt ved en video fra festivalen «Med hjertet for Lisleby», laget av en ungdom i filmgruppa på avdeling Lisleby. Videoen kan ses her:
Prek med Framtia.mov

Vennlig hilsen

Charlotte Kjær Sandberg

Virksomhetsleder
Kulturetaten - Fritid i Fredrikstad
Fredrikstad kommune
E-post: chasan@fredrikstad.kommune.no
Mob: +4747784016
Tel: +4769306034

Områdesatsing Fredrikstad



Program for områdesatsing i Fredrikstad 2023-2027

Årsrapport 2024

Innhold

Introduksjon 3
Rapportens inndeling 3
Rammer og føringer 5
Målgruppe 5
Helhet og systematikk 8
Aktiviteter 13
Prioriteringer og resultater i 2024 13
Prioriterte tiltak i 2024 14
Bo- og nærmiljø 14
Oppvekst 16
Arbeid 17
Oversikt over aktiviteter - med begrunnelser for tildeling 21

Introduksjon

Fredrikstad kommune mottok 5 000 000 kroner fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) til områdesatsing i 2024. Denne årsrapporten gir en oversikt over hvordan midlene ble brukt og begrunnelse for bruken. Rapporten sendes KDD for godkjenning sammen med regnskapet for 2024 og handlingsplan for 2025. Godkjent dokumentasjon utløser nye årlige midler til satsingen.

I Strategi for områdesatsing i Fredrikstad 2023-2033 er program vedtatt som styrings- og organiseringsform. Programmet består av en klynge av prosjekter og ad-hoc aktiviteter som skal bidra til en samlet gevinst under en felles organisatorisk ramme.

I 2024 er et bredt utvalg prosjekter, tiltak og oppgaver integrert i programmet. Aktivitetene skal flytte organisasjonen fra nåværende til fremtidige modeller for håndtering av komplekse velferdsutfordringer. Dette krever et strukturert rammeverk, felles forståelse av mål og arbeidsmetoder, og tilstrekkelig bemanning for å gjennomføre aktiviteter og tiltak. I året som gikk har programmet brukt tid på å få dette på plass, samtidig som vi også har stimulert til aktivitet og tiltak i lokalsamfunnene og i kommuneorganisasjonen.

Rapportens inndeling

Rapporten er delt inn i tre deler:

1. **Rammer og føringer**: Beskriver programmets fremdrift og gir en oversikt over statlig og kommunalt rammeverk.
2. **Systemet anvendt i praksis**: Gir en innføring i helhet og systematikk i arbeidet, slik det er organisert og iverksatt i løpet av året.
3. **Aktiviteter**: Presenterer årets aktiviteter og tiltak, organisert under budsjettpostene i programmet.

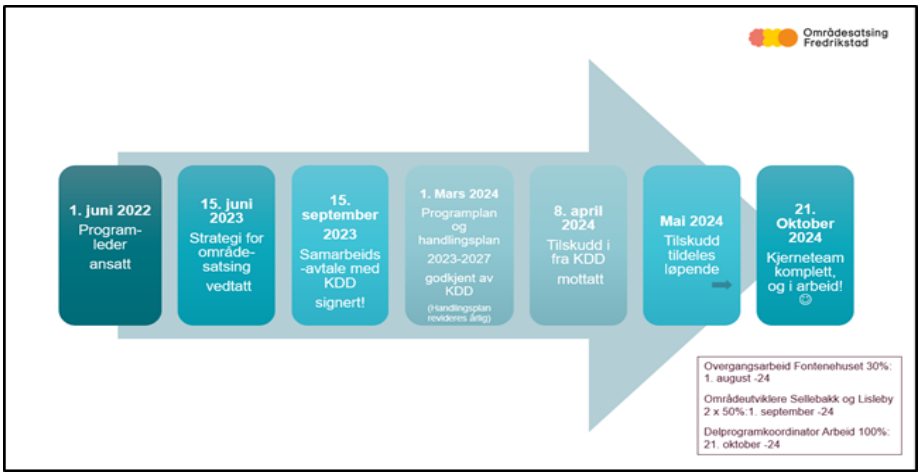


Elever ved Kjølberg skole under «Kompani Kjølberg-uka»

Rammer og føringer

Fremdrift

Strategi for områdesatsing i Fredrikstad 2023-2033 er vedtatt av bystyret 15. juni 2023. Strategien gir retning for kommunens områdesatsing og for samarbeidet med staten. Programbeskrivelsen utdyper innsatsområder og mål, organisering og roller.
programplan-2023-2033-fredrikstad-kommune.pdf



Statlige rammer og føringer

KDD har bevilget totalt 25 000 000 kroner til områdesatsing i Fredrikstad for årene 2023-2027. Godkjente årlige handlingsplaner utløser 5 000 000 kroner årlig. Midlene skal brukes på tiltak som bidrar til gode og trygge nærmiljøer, attraktive møteplasser, omdømmebygging, inkludering, bedre offentlige tjenester, frivillighet og entreprenørskap og forebygging av utenforskap og kriminalitet. Ubrukte midler kan overføres i inntil tre år.

Kommunens rammer og føringer

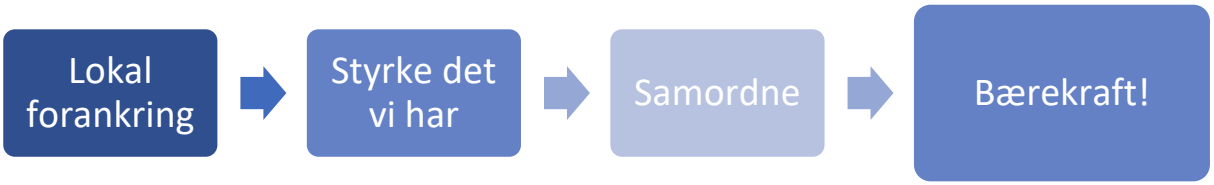
Målgruppe

Målgruppen i Fredrikstad er barn, unge og deres foreldre i områdene Sellebakk, Lisleby/Nøkleby og sentrum nord, øst og vest. Mange familier i de utvalgte områdene har sammensatte behov og forholder seg til flere av kommunens tjenester. Områdene preges av både privat eide utleieboliger og kommunale utleieboliger.

De omtalte områdene er valgt på grunn av levekårsutfordringer dokumentert i levekårskartlegginger over tid, bekreftet også i levekarskartleggingen fra 2024.
levekarskartlegging-2024.pdf

Nøkkelfaktorer i arbeidet

Ressursmobilisering, stedsutvikling og tjenesteutvikling er sentrale faktorer i arbeidet. Ved å styrke det lokale og finne nye måter å bruke eksisterende ressurser gjennom samordning og samarbeid på tvers, ønsker vi å oppnå varighet og sosial bærekraft.





Områdesatsingen og Bokstart Fredrikstad deler ut bokpakker til barnehager.

Helhet og systematikk

Organisering

Strategi for områdesatsing angir ønsket politisk retning for innsatsen i Fredrikstad. Videre utdypes innsatsområder og mål i Programplanen, som også gir en detaljert innsikt i programmets styringsstruktur, roller og ansvar. I 2024 har vi startet omsetningen av føringene i strategi og programplan i praksis. Programstyret, delprogrammenes arbeidsgrupper, kjerneteamet og prosjekter i virksomhetene, er etablert og bemannet.

Programmet er avledet av Kommunedelplan for folkehelse og levekår 2023-2030, og inndelingen i delprogram følger kommunedelplanens tematiske innsatsområder:

- Bo- og nærmiljø, Oppvekst, og Arbeid
- Helse og bolig er gjennomgående tema i alle delprogrammene.

Målene for programarbeidet skal nås gjennom en kombinasjon av forskjønnende og sosiale tiltak og tiltak som retter seg mot strukturelle utfordringer**.** Vi erfarer at inndelingen i tematiske delprogram bidrar til dette i det faktiske arbeidet.

Helse og bolig er gjennomgående temaer i alle delprogrammene, og ivaretas også gjennom samarbeidet med Program Aktive Fredrikstad. Dette programmet komplementerer områdesatsingen ved å tilby aktiviteter med helsefokus i de aktuelle områdene. Flere av aktivitetene i regi av Aktive Fredrikstad er finansiert av områdesatsingen. Mer informasjon om Aktive Fredrikstad finner du på fredrikstad.kommune.no/aktivefredrikstad

Virksomhet Bolig ivaretar boligperspektivet og har fått tildelt midler for blant annet å utnytte Husbankens boligvirkemidler på en hensiktsmessig måte i områdene. Målet er å motvirke hyppige flyttinger som påvirker barnas læringsmuligheter og familienes stabilitet, og formidle kunnskap om bolig og det å bo til innbyggere som trenger det. Prosjektleder startet opp høsten 2024 og har utredet hva som gjøres i dag og hvilke tiltak som bør settes inn de kommende årene. Dette er gjort i dialog med ulike virksomheter og i tråd med kommunens arbeid med ny boligplan. Samarbeidet med Husbanken er etablert og videreutvikles i 2025.

Mål, og kriterier for prioritering

Målene og delmålene i programmet er avledet fra innsatsområdene i kommunedelplanen for Folkehelse og levekår. Hovedmålet og de overordnede målene for hvert delprogram er beskrevet i programplanen. I 2024 ble også delmålene for hvert delprogram formulert. De utgjør også kriteriene for utvelgelse når det skal prioriteres mellom ulike forslag til aktiviteter og tiltak. Tiltak som oppfyller flere delmål vil bli prioritert for tildeling fremfor tiltak som oppfyller færre delmål. Dette er imidlertid ikke helt entydig, da enkelte aktiviteter kan oppfylle delmål indirekte ved å støtte og styrke andre utvalgte tiltak.

Rapportering

En felles rapporteringsstruktur for tiltak med tildeling er innført fra 2024. Her vurderes eget arbeid etter delmålene (kriteriene) i programmet. Oppfølging av egenvurderingene gjøres i dialog med programkontoret, og gir mulighet for å justere tiltakenes retning på arbeidet. Vurderingene vil også inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget når programmets endelige gevinst skal vurderes.

Evaluering og forskning

Fredrikstad samarbeider med Østfold fylkeskommune og kommunene Sarpsborg, Indre Østfold og Halden om å anskaffe en felles regional evaluering av de fire områdesatsingene. Hver kommune bidrar med kr 200 000 til anskaffelsen. Fylkeskommunen bidrar med det samme beløpet pr. kommune. Anskaffelsen ferdigstilles første kvartal 2025.

I 2024 innledet vi en dialog om samarbeid med Høgskolen i Østfold (HiØ) om forskningsprosjektet «Sammen om områdesatsing» (SAMOM). Formålet med prosjektet er å få innsikt i hvordan kommunale, ideelle og private aktører samskaper utviklingen av lokalbaserte tjenester. Prosjektet undersøker hvilke muligheter og utfordringer som oppstår ved implementeringen av områdesatsingen, og hvordan ideen om samskaping forstås. Prosjektet ledes av Høgskolen i Østfold (Institutt for velferd, ledelse og organisasjon) og har en varighet på to år, frem til 1. november 2026.

Høgskolen i Østfold (HiØ) har flere innganger til områdesatsingen i Fredrikstad. Masterstudent Elise Lilletorp Lien skriver en masteroppgave om samordning på tvers av fag og kommuneområder i områdesatsingen, og utforsker programstyrets funksjon i denne sammenhengen. Masteroppgaven leveres i mai 2025.

Bemanning

Koordinering av et komplekst og tverrgående arbeid som det i Fredrikstad krever bemanning. I 2024 er alle nødvendige koordineringsfunksjoner besatt i kjerneteamet, som nå består av 5,5 stillinger. Ansvar og roller i teamet og programorganisasjonen for øvrig er detaljert beskrevet i programplanen.

En avtale om tilførsel av en 30% overgangsstilling (OA) er signert som en del av samarbeidet med Fontenehuset, med oppstart i august 2024.
Overgangsarbeid — Fontenehuset Fredrikstad

Styring og forankring

Det er viktig at alle aktørene i programorganisasjonen, både kommunale og andre, forstår hvordan planer og oppgaver i deres egen virksomhet påvirker og bidrar til det samlede programarbeidet. Uten denne forståelsen kan meningen med å være en del av et større arbeid gå tapt.

Programstyret i Fredrikstad, som representerer alle relevante kommunale områder på ledernivå, har som oppgave å formidle denne forståelsen til sine virksomheter. I 2024 har styret gjennomført jevnlige strategiske dialogmøter internt i gruppen, og samarbeidet om å

utarbeide felles retningslinjer som formidles videre til virksomhetene. Styret har også vedtatt de viktigste økonomiske prioriteringene for arbeidet.

Gjennom året har det blitt etablert strategiske tverretatlige arbeidsgrupper for hvert delprogram. Formålet med disse gruppene er å skape felles eierskap til utviklingsarbeidet, motvirke «siloarbeid» og sikre fremtidig forankring i kommuneorganisasjonen. Arbeidsgruppene oppdateres på aktiviteter og prosjekter på tvers av delprogrammene og sørger for at programarbeidet utføres i tråd med kommunens øvrige retningslinjer og løpende oppgaver.

Som en start på dette arbeidet gjennomførte programstyret en omfattende forankringssamling for alle relevante virksomheter våren 2024. For å «bygge laget» og skape en felles organisasjonskultur med en felles forståelse for hvordan oppnå endelige gevinster, gjennomførte kjerneteamet en intern oppstartsamling i oktober, med prosessbistand fra SoCentral. Dette var et nødvendig og samlende tiltak, men det viktigste virkemidlet for en stø og felles kurs ligger likevel i den daglige dialogen «på tvers» av oppgaver og ansvar, og i den forutsigbare møtestrukturen som ble innarbeidet i 2024.

Kommunikasjon

Kommunikasjonsplan for områdesatsingen er utarbeidet i samarbeid med kommunens kommunikasjonsavdeling. Daglige kommunikasjonsoppgaver og markedsføring av satsingen ivaretas i regelmessige samarbeidsmøter.

Sosiale medier håndteres av kjerneteamet. Fra august 2024 er et medlem av Fontenehuset ansatt i kjerneteamet som kommunikasjonsmedarbeider, med spesielt ansvar for å følge opp sosiale medier. Stillingen har betegnelsen «overgangsarbeid» (30%) og den ansatte følges opp både av Fontenehuset og områdesatsingen. Avtalen med Fontenehuset oppfyller bystyrets forventninger om at kommunen skal bidra til Fontenehusets arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv. Ordningen evalueres halvårlig. For mer informasjon om overgangsarbeid, besøk: https://www.fontenehus.no/overgangsarbeid

Samarbeid og erfaringsdeling (eksternt)

Østfoldkommunene har etablert et godt samarbeid i løpet av 2024, med felles interesser innen evaluering og forskning. Dialogmøter på programledernivå og lavterskelkontakt i operativt utviklingsarbeid er viktige treffpunkter. Deltakelse i KDDs nasjonale samlinger for områdesatsinger, samt studieturer til Drammen og Oslo, har tilført verdifull informasjon og erfaring. Spesielt kontakten med Stavanger og Larvik har vært svært verdifull for oppstarten av delprogrammet Arbeid.

Tematiske samarbeid (internt)

I det praktiske arbeidet i kommunen er samarbeid med aktører som lokalsamfunnsutvalgene, Fredrikstad idrettsråd (FRID), Frivilligsentralene, Fontenehuset, Kirkens Bymisjon og Blå Kors sentrale. Disse samarbeidene vurderes styrket i 2025, blant annet gjennom mer formelle avtaler.

Innbyggermedvirkning

Innbyggeraktiviteter bidrar til deltakelse, medvirkning og integrering. Tilstedeværelse av områdeutviklere på de lokale møteplassene Rebellhuset, Lisleby samfunnshus og Sellebakk samfunnshus (Det hvite hus), har bidratt til bedre koordinering av brukerne av lokalene. Områdeutviklerne legger til rette for lokale initiativ som klesbyttedager, kafevirksomhet, Nav sitt samarbeidsprosjekt Snuplassen, lokale festivaler og arrangementer og gratis kor i SFO-tiden på en nærliggende skole. Områdeutviklerne startet opp i september 2024 og har i tillegg til å tilrettelegge for lokale initiativ og aktiviteter på de tre nabolagshusene, også opprettet og koordinert samarbeidet med områdenes nærmiljøskoler, bibliotek og idrettsforeninger.

Nabolagshus

Høsten 2024 arrangerte vi et innbyggerverksted på Lisleby om modellen Nabolagshus, som er utviklet av SoCentral i samarbeid med flere aktører. Kommunens rolle er å styrke nabolaget til å «stå på egne bein» før kommunen trekker seg ut helt eller delvis. Den økonomiske byrden skal ifølge modellen fordeles på mange aktører, blant annet for å sikre seg mot budsjettnedskjæringer. Prosessen for utvikling av bærekraftige nabolagshus fortsetter i 2025, fortsatt i regi av områdesatsingen og i samarbeid med SoCentral.

Husrådene avholdes regelmessig i samfunnshusene og ledes av områdeutviklerne. Det er også innbyggermedvirkning. Her møtes lokale aktører, frivillige og ideelle organisasjoner og kommunen til regelmessige samarbeid om drift og utvikling av «nabolagshusene». Områdeutviklerne fungerer som pådrivere og sekretariat, og koordinerer møtene. Fremtidens nabolagshus SoCentral

Sosiale Innovatører

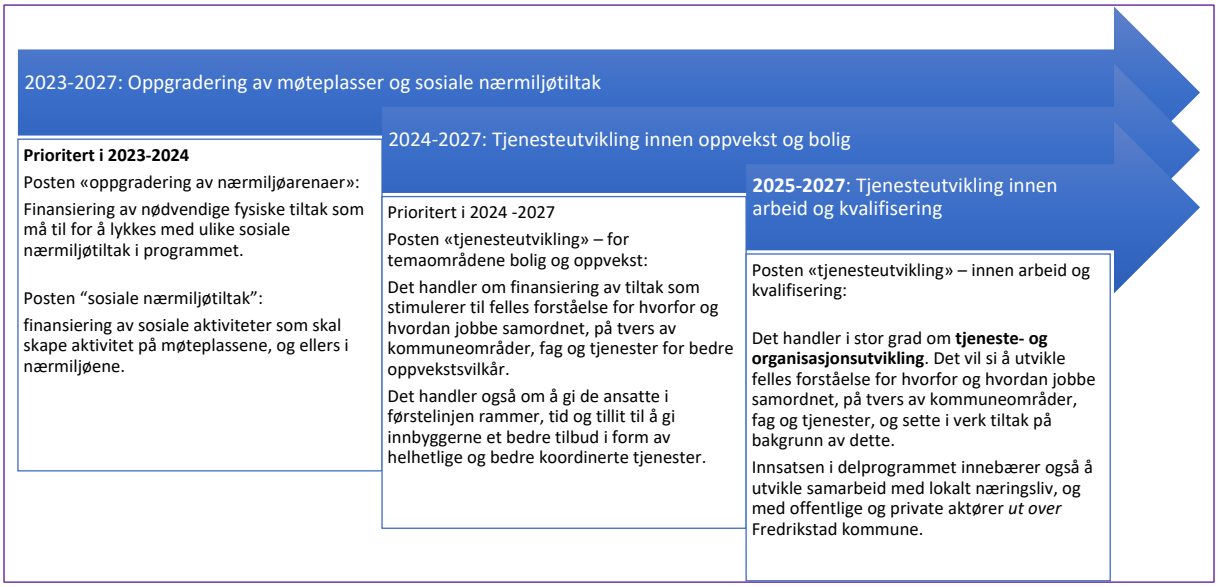
Sosiale innovatører tilfører nye ideer og inspirasjon. Høsten 2024 inviterte vi fem sosiale innovatører til å presentere hva de kan tilby områdesatsingen i Fredrikstad. Lokale sosiale aktører prioriteres, såfremt de dekker samme behov som eksterne tilbydere. Samarbeidet med SoCentral er likevel et eksempel på innhenting av ekstern bistand når dette er hensiktsmessig.



Kafé utenfor Rebellhuset i sentrum.

Aktiviteter

Prioriteringer og resultater i 2024



I 2024 har kartlegging, rigging og oppstart av tiltak og aktiviteter vært prioritert. Ressursmobilisering, i befolkningen, frivilligheten, organisasjonslivet og kommunens virksomheter begynner å bli godt etablert, og legger grunnlag for enda bedre arbeid i 2025.

Resultat 2023 - 2024

*tall i hele tusen	Regnskap 2023	Regnskap 2024	Overført
Tilskudd	5 000	5 012	
Avsetning til fond	4 853	7 050	
Inntektsføring av fond			7 050
Øvrig finansiering			
Sum disponible inntekter	**5 000**	**9 865**	**7 050**
Prosjekter og tiltak			
Vilje Lisleby *		1 127	
Fontenehuset		68	
Lønnskostnader - områdeutvikler		122	
Oppgradering av møteplasser		1 017	
Ulike Prosjekter støttet i kommunen	90	1 379	
Øvrige programkostnader	42	300	
Brobyggeren på Lisleby		15	
Kommunal egenfinansiering (lønn)		3 954	
Sum utgifter	**132**	**6 769**	
Sum bruk av KDD-midler	**132**	**2 816**	

Prioriterte tiltak i 2024

Blant tiltakene som ble prioritert pr. delprogram i 2024 var:

Bo- og nærmiljø

Programstyret besluttet i 2023 å prioritere fysiske oppgraderinger av møteplassene i 2024. Dette ble sett på som en forutsetning for å kunne gjennomføre sosiale nærmiljøaktiviteter. Oppgraderingene er i hovedsak gjennomført, og et betydelig antall aktiviteter er igangsatt.

Oppgradering og forskjønning av møteplasser

- Ombygging av Østsiden bibliotek, Sellebakk
- Ombygging av resepsjonen for Nord frivillighetssentral på Lisleby samfunnshus (tilgjengelighet)
- Utbedring av kjøkkenet på Lisleby samfunnshus
- Digitale infoskjermer på Lisleby samfunnshus og på den lokale matvarebutikken Kiwi
- Musikkanlegg på Lisleby samfunnshus
- Speil til dansing i Korstua i Det hvite hus på Sellebakk
- Installering av industrioppvaskmaskin på kjøkkenet i Det hvite hus (gjenbruk)
- Installering av utegrill på Trosvik torg, Holmen området
- Utendørs barneteater for markering av ferdigstillelsen av lekeplass på Holmen

- Oppgradering av Trara nærmiljøskole sin innendørs møteplass
- Oppgradering av Kjølberg nærmiljøskoles uteområde for aktiv skolehverdag
- Mindre beløp til oppgraderinger i og utenfor Rebellhuset (møteplass sentrum).
- RebellKafe`og RebellHage, i samarbeid med Kirkens bymisjon

Sosiale Nærmiljøaktiviteter

- Pilotprosjektet Torsdagsklubben for barn på Sellebakk
- Sosiale tiltak på Sellebakk, Lisleby og sentrum (Rebellhuset)
- Hovedbibliotekets satsning på leselyst/sommerlyst, sentrum
- Skatekurs i lokalsamfunnene
- Aktive Fredrikstads fysiske aktivitetstiltak i samfunnshusene
- Kor på Nøkleby skole
- Barnas verdensdag, innbyggermobilisering og omdømmebygging
- Brobyggeren på Lisleby, julemarked i regi av lokal ildsjel
- Kulturskolens «Barnas verdensdag», for lokale kulturarrangementer
- Lislebyfestivalen og Barnas festdag på Sellebakk
- St. Croix Kulturhus – Skjulet og Skatt av Skrot (midler overføres til 2025)

Møteplasser

Kommunene har lovfestede forpliktelser til å fremme helse og trivsel gjennom tilrettelegging av sosiale møteplasser. Dette er tydelig i den nyeste versjonen av "Nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging 2023-2027", hvor det påpekes at "Det er viktig å sikre møteplasser og fellesarenaer". I Fredrikstad er to områdeutviklere ansatt i halve stillinger høsten 2024, med fast tilhold i nabolagshusene på Sellebakk og Lisleby. Dette kommer i tillegg til den allerede etablerte områdeutvikleren i sentrumsområdet (Rebellhuset). Stillingene skal styrke de sosiale møteplassene i områdene ved å tilrettelegge for lokale initiativ og koordinere aktiviteter på "husene". På Sellebakk og Lisleby er også Frivilligsentralene, lokalisert i nabolagshusene, uunnværlige samarbeidspartnere for områdeutviklerne, både for aktivitet og for koordinering.

Fra 2025 vil lokale aktører kunne søke støtte fra områdesatsingen til nærmiljøaktiviteter og lokale initiativ til sosialt entreprenørskap. Dette organiseres gjennom en enkel søknadsordning som forvaltes av områdeutviklerne. Utviklerne vil også tilby veiledning i søknadsprosessen samt rådgivning om mulige andre finansieringskilder.

Midler til initiativ i regi av lokale aktører som Brobygger'ns julemarked og José Leguinas skatekurs, er eksempler på sosiale nærmiljøaktiviteter finansiert av områdesatsingen i 2024. Likeså innbyggerdrevne festivaler som Lislebyfestivalen og Barnas festdag på Sellebakk, samt arrangementer i regi av Bokstart Fredrikstad og Barnas Verdensdag. Aktive Fredrikstad har med midler fra områdesatsingen tilrettelagt for populære fysiske aktiviteter i områdene.

Aktiviteter på Møteplassene

Aktiviteter på Sellebakk samfunnshus, Lisleby samfunnshus og Rebellhuset: Se oversikt til sist i dokumentet s. 37-38.

Oppvekst

Tjenesteutvikling

- Trara nærmiljøskole
- Cicignon nærmiljøskole (overføres 2025)
- Kjølberg nærmiljøskole
- HSF akademiet på Haugeåsen skole (integrering og inkludering)
- Bolig og bo-stabilitet, Virksomhet Bolig, Fredrikstad kommune
- Bokstart
- Vilje Lisleby * (finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Nærmiljøskoler

Utviklingen av nærmiljøskoler utløser betydelige midler til tjenesteutvikling i delprogram Oppvekst. Hensikten med nærmiljøskolene er å åpne opp skolebygg og uteområder for bruk av elever og lokalbefolkning også etter skoletid. To skoler ble tildelt midler til prosjektkoordinering i 2024, og fra 2025 vil tre skoler være inkludert. For å sikre ro og stabilitet i tjenestene som gjennomfører prosjektene, er tildelingene flerårige.

Bolig og Bostabilitet

Seksjon for bolig mottar tilskudd til koordinering og utvikling i form av en stilling som blant annet skal bidra til utnyttelse av Husbankens ordninger i områdene. Formålet er å legge til rette for bedre bostabilitet for familier som trenger det, blant annet for å gi barna stabile læringsmiljø ved å forhindre hyppige skolebytter som følge av flytting.

Språkløft i utsatte områder

Bokstart Fredrikstad mottok prosjektstøtte til "Språkløft i utsatte områder" i 2024. Bokstart er et samarbeid mellom flere aktører som jobber med litteraturformidling og barn, med mål om å styrke høytlesningen for de minste barna. Prosjektleder er ansatt ved Litteraturhuset Fredrikstad, og målet med prosjektet er å motivere flere voksne til å lese for barna sine fra fødselen av. Forskning viser at høytlesning fra barna er helt små (0-3 år) har avgjørende betydning for barnas språkutvikling og ordforråd. Å styrke barns språk i utsatte områder er derfor et vesentlig virkemiddel for at de skal lykkes på skolen.

I 2024 ble det holdt 100 fortellerstunder med besøk av ca. 4000 barn, i regi av Bokstart som en del av områdesatsingen. Det er i alt 16 barnehager i de levekårsutsatte områdene. Bokstart har formidlet ukentlig i barnehagene, men også på Lisleby samfunnshus og Østsiden bibliotek på Sellebakk. Ved å tilby fortellerstunder også på nabolagshusene, har flere barn deltatt, særlig er det en økning for de aller yngste (1-2 år). Bokstart Fredrikstad - Bokstart Fredrikstad

Forebygging av utenforskap og sosial ekskludering

«Vilje Lisleby» er et prosjekt som har som mål om å utvikle samarbeid med frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører for å forebygge utenforskap og sosial ekskludering. Prosjektet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Nav Fredrikstad samarbeider her med Fontenehuset Fredrikstad og Home-Start. Prosjektet samarbeider også etter behov med for eksempel Frivillighetssentralen, Lisleby fotballklubb og Fredrikstad idrettsforening (FRID), i tillegg til andre frivillige organisasjoner og offentlige samarbeidspartnere. Prosjektet er integrert som en del av kommunens områdesatsing.

Prosjektet er todelt:

1. **Familieveileder**: Jobber med utvalgte familier i Lisleby-området, med hovedmål om å få foreldrene og unge voksne i arbeid, ofte gjennom utdanningstiltak eller kompetansehevende tiltak. Fontenehuset og Home-Start er viktige samarbeidspartnere.
2. **Utvikling av Lisleby Samfunnshus**: Samarbeider med program for områdesatsing og frivilligheten for å skape et levende bydelshus med relevante aktiviteter for befolkningen på Lisleby, med særlig fokus på de som lever i utenforskap. Fontenehuset har etablert en kafé og en kursrekke med aktiviteter ønsket av innbyggerne selv.

Fra oppstarten av prosjektet i august 2024 har familieveilederen startet opp med 5 familier (18 barn under 18 år og 9 voksne), hvorav 3 av de voksne har kommet i arbeid. Fontenehuset solgte 410 lunsjer og hadde 61 unike oppmøter på kurs. Mye tid ble brukt til å skaffe oversikt over behov, innsikt i målgruppen og etablere kontakt med relevante samarbeidsaktører.

I 2025 skal familieveilederen starte opp ytterligere 5 familier, og Fontenehuset skal utvikle kafeen og kursrekken ytterligere for å øke deltakelsen blant innbyggerne som lever i utenforskap. Målet er å ha mellom 20-30 deltakere på kurs til enhver tid.

Lisleby, Nav | Fredrikstad: Sahra (43) lærer norsk for å nå jobb - Vilje Lisleby prosjekt

Fontenehuset & Sosialt Entrepenørskap — Fontenehuset Fredrikstad

Arbeid

Tjenesteutvikling

Delprogram Arbeid startet opp sent i oktober 2024 med en nyansatt koordinator i 100% stilling. Koordinatoren leder delprogrammets arbeidsgruppe, som siden oppstart har kartlagt kommunens behov innen arbeid og kvalifisering. Gruppen har samlet informasjon om eksisterende tiltak og innhentet innspill om nye tilnærminger. Arbeidsgruppen har identifisert tre **innsatsområder for 2025:**

Fredrikstad Ung Satsing (FUS)

Målgruppen for FUS er ungdomsskoleelever og elever i videregående skole som står i fare for å falle ut av skolen. FUS har en forebyggende tilnærming med mål om å sikre skoletilknytning og hjelpe unge i risiko gjennom videregående opplæring. FUS består av tre delprosjekter:

1. Praktiske Opplæringsløp i Ungdomsskolen: Inspirert av Våre Unge Larvik, dette delprosjektet sikrer skoletilknytning gjennom praktiske opplæringsløp. Samarbeidspartnere inkluderer Oppvekst i kommunen, Østfold Fylkeskommune og arbeidsgivere.
2. Deltids- og Sommerjobber for Ungdom: Dette delprosjektet fokuserer på å få ungdom i deltids- og sommerjobber før fylte 18 år, i kombinasjon med skole. Tidlig praktisk arbeidserfaring bidrar til økt tilstedeværelse i skolen og er et effektivt virkemiddel for å lykkes i arbeidslivet. Krever betydelig mobilisering av næringslivet i Fredrikstad og samarbeid med Fritid i kommunen samt ideelle aktører.

3. Sikring av Overgangen til Fagutdanning: Dette delprosjektet sikrer overgangen fra ungdomsskolen til videre utdanning og fagutdanning for ungdom i risiko. Samarbeidspartnere inkluderer Oppvekst og Lærlingordningen i kommunen, Østfold Fylkeskommune og arbeidsgivere.

FUS foreslås gjennomført som en innovativ rigg der ressurspersonene i delprosjektene samarbeider tett. Dette gir unik innsikt i målgruppen fra 8. trinn i ungdomsskolen til fullført fagbrev, samt utprøving av ulike samarbeidsformer. KDD-midlene avsatt til delprogram Arbeid i perioden 2025-2026 prioriteres inn i FUS.

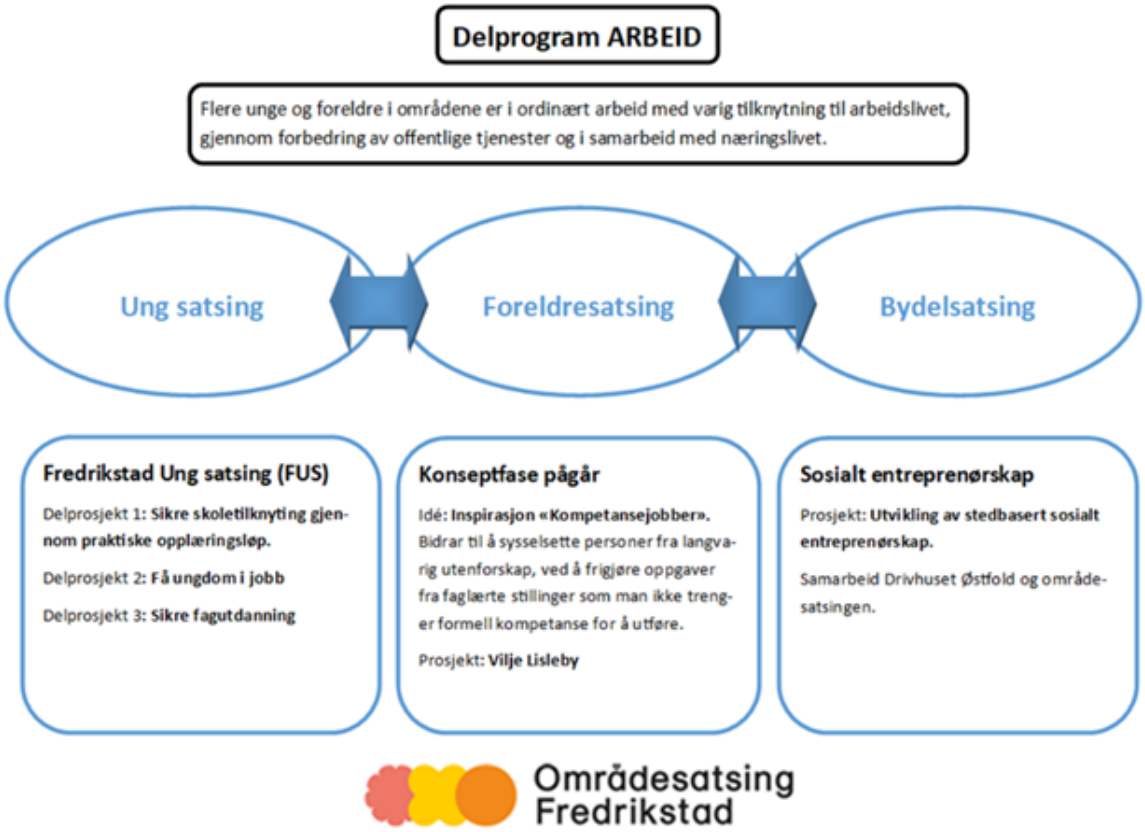
Foreldresatsing

Foreldresatsing er både i gjennomførings- og konseptfase. Vilje Lisleby er et pågående prosjekt initiert av Nav Fredrikstad, som tilbyr helhetlig familieveiledning til utvalgte familier i et levekårsutsatt område. Prosjektet finansieres av AVD-midler og involverer samarbeid med Nav Fredrikstad, Fontenehuset Fredrikstad, Home-Start Familiekontakten og områdesatsingen. Arbeidsgruppen i delprogram Arbeid er også i en ide- og konseptfase for å utvikle ytterligere tiltak innen foreldresatsing. Dette inkluderer ideer om å frigjøre oppgaver fra faglærte stillinger som ikke krever formell kompetanse. Midler til gjennomføring må finnes via omdisponering av egne ressurser eller alternative finansieringsmuligheter.

Bydelsatsing

Bydelsatsing handler om utvikling av stedsbasert sosialt entreprenørskap, inspirert av Norge Unlimited. Sosialt entreprenørskap kan bidra til å bygge gode nabolag, bedre løsninger på samfunnsutfordringer og nye arbeidsplasser for entreprenørene selv og andre. Fredrikstad kommune vil samarbeide med den lokale aktøren Drivhuset Østfold, med tro på at lokal forankring kan gi varige og bærekraftige løsninger.

Gjennomføring av punktene under innsatsområdene vil få oppstart i delprogrammet i 2025.


Delprogram ARBEID
Flere unge og foreldre i områdene er i ordinært arbeid med varig tilknytning til arbeidslivet, gjennom forbedring av offentlige tjenester og i samarbeid med næringslivet.
Ung satsing
Foreldresatsing
Bydelsatsing
Fredrikstad Ung satsing (FUS)
Delprosjekt 1: Sikre skoletilknyting gjennom praktiske opplæringsløp.
Delprosjekt 2: Få ungdom i jobb
Delprosjekt 3: Sikre fagutdanning
Konseptfase pågår
Idé: Inspirasjon «Kompetansejobber». Bidrar til å sysselsette personer fra langvarig utenforskap, ved å frigjøre oppgaver fra faglærte stillinger som man ikke trenger formell kompetanse for å utføre.
Prosjekt: Vilje Lisleby
Sosialt entreprenørskap
Prosjekt: Utvikling av stedbasert sosialt entreprenørskap.
Samarbeid Drivhuset Østfold og områdesatsingen.
Områdesatsing Fredrikstad



Oppstilling i skolegården under skolegården under «Kompani Kjølberg-uka»

Oversikt over aktiviteter - med begrunnelser for tildeling

Tildelt via tildelingsbrev etter søknad, eller som interne overføringer.

Trara skole – Trara nærmiljøskole

Tjenesteutvikling: Midler til 60 % stilling, innvilget med 2 050 000 kroner for perioden 2024-2027. Oppstart 2025. Ubrukte midler fra 2024 overføres til 2025.

Oppgradering av møteplasser: Midler til fysisk oppgradering av skolens lokaler, innvilget med 370 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingene:

Tildelingene støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Barn i området skal ha mulighet til å delta i organisert fritidsaktivitet.

Elever, tidligere elever, foresatte og tidligere foresatte bruker i dag skolegården og nærmiljøanleggene på en positiv måte, men det er også behov for å kvalitetssikre og ytterligere utnytte det handlingsrommet bruken har. Ved å engasjere voksne rollemodeller (fordelt på 60% stilling) som følger opp miljøarbeidet, vil skolen tilby sunne og inkluderende aktiviteter på skolens område, også etter skoletid. Skolen vil også åpne opp bygningsmassen for aktiviteter og kulturbygging på en annerledes og utvidet måte, sammenlignet med hva skolen klarer i dag.

Realiseringen av nærmiljøskolen avhenger av å utbedre skolebygningen noe. Skolen har søkt Sparebankstiftelsen og fått avslag. Fysisk oppgradering av møteplassen «Spirit» er derfor innvilget med 350 000 kroner. Støtten tildeles som et engangsbeløp. FAU er i tillegg innvilget 20 000 til maling for oppussing som FAU gjennomfører på dugnad.

Tiltakene skal gi skolen mulighet til å inkludere nærmiljøet, foreldre og organisasjonsliv i «driften» av nærmiljøskolen. Skolen samarbeider med Fredrikstad idrettsråd (FRID).

Det er også ønskelig på sikt å kople tiltaket til prosjekt Bolig og bostabilitet.

Cicignon Skole – Cicignon nærmiljøskole

Tjenesteutvikling: Midler til koordinator/utviklingsstilling for gjennomføring av tiltaket er innvilget i 2024 med 1 500 000 kroner. Konseptfase 2024, og gjennomføring med koordinator i perioden 2025-2027 (evt. ubrukte midler overføres).

Begrunnelse for tildelingen

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Barn i området skal ha mulighet til å delta i organisert fritidsaktivitet.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.

Et betydelig antall elever på Cicignon skole bor innenfor områdesatsingens områder. Skolemiljøet har over lengre tid vært preget av konflikter og uro som går ut over læringsmiljøet. Skolen ønsker å ta tak i dette ved å nærme seg foreldregruppen og har engasjert en bred flerfaglig gruppe under ledelse av Utdanning og oppvekst (UO). Tilstedeværelse fra støtte- og oppfølgingstjenestene skal tilgjengeliggjøre hjelpen til flere.

Vilje Lisleby, Lokalsamfunnsmødrene, Mir Fredrikstad og Fredrikstad sentrum Frivilligsentral er nylig informert om skolens satsing og koples til prosjektet. Som for Trara skole er også bostabilitet et tema i prosjektet på Cicignon.

Gruppen har utpekt ulike innfallsvinkler med tilhørende aktiviteter.

  - Kompetanseutvikling for ansatte på skolen
  - Aktivitetsskole etter skoletid (nærmiljøskole)
  - Verdiarbeid

Gjennomføringen må koordineres og Områdesatsingen går inn med midler til en koordinator/utviklingsstilling, samt midler som tilrettelegger for aktiviteter. Arbeidsgruppen på Cicignon barne- og ungdomsskole avgjør hvordan midlene fordeles/brukes. Arbeidet med endring av skolemiljøet blir langsiktig, og for å gi nødvendig arbeidsro og kontinuitet tildeles midlene over flere år.

Kjølberg skole – Kjølberg nærmiljøskole

Tjenesteutvikling i Oppvekst: Tildeling 1 400 000 kroner til stilling 60%, koordinator- og utviklingsstilling for etablering og fremdrift av Kjølberg skole som nærmiljøskole. Støtten tildeles for perioden 2024-2027.

Oppgraderinger av møteplasser: Tildeling 150 000 kroner til «Skolen som nærmiljøområde» går til nødvendig opprustning av skolegården etter omfattende medvirkningsprosess i nærmiljøet og blant elever, foreldre og ansatte på skolen. Støtten er tildelt som et engangsbeløp.

Oppgradering av møteplasser: Tildeling 28 000 kroner til skolen som Aktiv skole-pilot går til tilrettelegging for aktivitet i skolegården. Støtten er tildelt som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingene

Tildelingene støtter følgende mål i programmet:

- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.

- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.

Kjølberg skole har opplevd en del hærverk. Det har blitt gjort tiltak for å bedre holdninger bla. med natteravner, og i skoletiden jobbes det aktivt med skolemiljø. Skolen har ønsket å gjøre mer for å snu holdningene. De ønsker en skole med liv på ettermiddagene, og at skolen blir forbundet med positiv aktivitet. Skolen har tro på at hvis man ser at det begynner å skje ting på Kjølberg skole, vil det være positive ringvirkninger for nærmiljøet på Sellebakk.

Målet er å gjøre om hele skolegården, men i første omgang tildeles det støtte til små utbedringer som kan starte en prosess både for barna på skolen og for nærmiljøet, siden Kjølberg skole er et naturlig møtepunkt for barn og familier på Sellebakk. Opprustning av skolen til nærmiljøskole er derfor en mulighet til å nå ut til alle barn og familier.

Medvirkningsprosess

Det har vært organisert møter med SU/SMU, elevrådet har deltatt aktivt, alle elevene ved skolen har fått komme med sine ønsker, områdeutvikler med representant fra idrettsrådet og et tett samarbeid med lag og foreninger i nærområdet. Det har vært viktig for skolen at alle som kan benytte seg av skolen, skal bli hørt. Skolen har i 2024 ansatt prosjektleder, opprettet prosjektgruppe og igangsatt arbeidet. Arbeidet videreføres og videreutvikles i 2025.

Haugeåsen Ungdomsskole – HSF-Akademiet

Budsjettpost tjenesteutvikling: Støtten innvilges med 25 200 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.

Målgruppen er ikke-norskfødte mødre og fedre på Haugeåsen ungdomsskole og deres ungdommer. I pilotprosjektet er det bare gutter. Utgangspunkt for pilotprosjektet er utfordringer med å få innvandrerforeldre til å komme på skolearrangement/foreldremøter og involvere seg i idrettsklubbene, samt en del problem med utfordrende oppførsel fra deler av elevgruppen både på skolen og i idrettsklubbene.

Målet er å opprette god kontakt mellom skole, idrettsklubb og hjem. Skape en arena for dialog og samarbeid for å skape større forståelse, trygghet og inkludering. Det skal bli lettere for innvandrerforeldre å involvere seg, og ungdommen blir presentert ulike aktiviteter som kan medføre til at de engasjerer seg i de ulike idrettene også på fritiden. Foreldre og elever skal oppleve seg som viktige ressurser i lokalsamfunnet. Et mål for prosjektet er også å

redusere de sosiale utfordringene som oppleves både på skole og idrettsklubber. Prosjektet vil bidra til å koble sammen ulike ressurser og mennesker for å skape et sterkere og mer inkluderende fellesskap.

Prosjektet startet opp i 2024.

Drivkrefter og samarbeidspartnere i prosjektet:

- Fredrikstad idrettsråd (FRID) ved sosialfaglig konsulent
- Skolehageveileder og natur- og skogterapiguide
- Lektor ved Haugeåsen ungdomsskole og medlem av HLSU
- Lokalsamfunnsmødrene
- Rolvsøy Streetbasket, Rolvsøy IF og Lisleby FK

Skatekurs ved lokal ildsjel i Fredrikstad Rullebrettklubb

Budsjettpost Sosiale Nærmiljøtiltak: Innvilges med 45 000 kroner for perioden 2. termin 2024 - 1. termin 2025.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.

Prosjektet arrangerer skateboardkurs for barn og unge i samarbeid med Fredrikstad Rullebrettklubb. Formålet er å samle barn og unge fra Fredrikstads levekårsutsatte områder for nye vennskap, lek, mestring og aktivitet. Kurset avholdes i skatehallen på Lisleby/Nøkleby, men flyttes utendørs til bo-områdene så fort været tillater det. Dagene kurset er i hallen er det kun åpent for kursdeltagere. Selve kurset er gratis, men alle deltagere meldes inn i Fredrikstad rullebrettklubb, og da automatisk Brettforbundet, noe som gir ungene gratis forsikring. Forsikringen koster 300 kroner og barna vil da kunne skate gratis i ett år etter endt kurs.

Bolig og Bostabilitet

Budsjettpost tjenesteutvikling: Tiltaket innvilges med 2 400 000 kroner for perioden 2024-2027.

Begrunnelse for tildelingen

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Et økt antall personer i målgruppen bor i gode boliger i godt bomiljø.
- Virkemidler på bolig og arbeidsområdet er samordnet.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Familier med ustabile boforhold har oppnådd bostabilitet, og flyttetakten er redusert.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.

Stillingen er en utviklings- og koordineringsstilling og skal ikke erstatte ordinær drift i virksomhet Bolig. Utstrakt samarbeid med interne og eksterne samarbeidspartnere og informasjon, råd og veiledning om bruk av Husbankens virkemidler er sentralt. Tildelingen

skal styrke kommunens arbeid med bolig og bostabilitet knyttet til innbyggere som omfattes av områdesatsingen. I dette inngår å arbeide tett med aktuelle familier, og koordinere tverrgående samarbeid med andre virksomheter rundt familien. Stillingen kan fungere som prosjektleder, om hensiktsmessig.

Stillingen ble besatt i september 2024. Videreføres 2025-2027.

St. Croix Kulturhus – «Skjulet» og «Skatt av Skrot»

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket innvilges med 55 000 kroner som et engangsbeløp. Prosjektet er forsinket og midlene overføres til 2025.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.

St. Croix huset er en viktig nærmiljøarena for barn, unge og deres familier i sentrumsområdet, som omfattes av områdesatsingen. Støtten tildeles som et engangstilskudd for å gjøre i stand «skjulet» slik at det kan tas i bruk til gjenbruksverksteder og aktiviteter for barn og unge.



Zumba på Lisleby samfunnshus i regi av Aktive Fredrikstad

Aktive Fredrikstad – Fysisk aktivitet i områdene

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Innvilges med 75 000 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

- Tildelingen støtter følgende mål i programmet:
- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.

Programmene Aktive Fredrikstad og Områdesatsing i Fredrikstad er begge forankret i kommuneplanens samfunnsdel og har flere krysningspunkter. Aktive Fredrikstad ivaretar i stor grad områdesatsingens mål om å bedre folkehelsen i områdene. Et tett samarbeid mellom programmene er derfor naturlig, og bidrar til bedre måloppnåelse ved at programmene utfyller hverandre. Aktive Fredrikstad tester ut ulike prosjekter, tiltak og satsinger for å få flere folk i aktivitet. Hovedformålet er en varig endring i befolkningens vaner. Aktivitetene som leveres treffer i stor grad barn, unge og deres foreldre i kommunens levekårsutsatte områder, og utviklingen av Nabolagshusene i områdesatsingen.

Norsk Musikksenter – Kor på Nøkleby skole

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket er tildelt 50 000 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.

Barna på Nøkleby skole får tilbud om å delta i gratis korundervisning i SFO-tiden. Nøkleby skole er nærskole for barna i Lisleby-området og skolen tilbyr gjennom tiltaket musikkrelatert aktivitet også for de barna som ikke har anledning til å delta i annen musikkundervisning. Et godt fritidstilbud i regi av og på skolen kan også ha en positiv effekt på læringsmiljøet og gi en følelse av mestring og samhold.

Bokstart Fredrikstad – Språkløft i utsatte områder

Budsjettpost Sosiale Nærmiljøtiltak: Tiltaket innvilges med 1 000 000 kroner for perioden 2024-2025.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Det er lagt til rette for større grad av trivsel, læring og mestring i grunnskolen.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Det er lagt til rette for barnehagetilbud som virker utjevnende.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.

Bokstart Fredrikstad er et samarbeid mellom Litteraturhuset Fredrikstad, Høgskolen i Østfold, Fredrikstad bibliotek, helsestasjonene, Fredrikstad kommune og Foreningen Les. Målet er å fremme høytlesing for de minste barna i alle de levekårsutsatte områdene, på ulike arenaer. Dette skaper leselyst og styrker ordforrådet når barna er helt små. Studier av barns språkutvikling viser at de første årene i et barns liv legger grunnlaget for lese- og skriveferdigheter, læringsevner, sosiale kompetanse og livsmuligheter. Bokstart er dermed med på å utjevne sosiale forskjeller.

Bokstart har i 2024 samarbeidet med barnehagene i områdene, og med brukere av samfunnshusene. Bokstart har også i løpet av året samarbeidet tett med Barnas Verdensdager (Kulturskolen) og vært sentrale i gjennomføringen av arrangementer i regi av områdesatsingen.

Kulturskolen i Fredrikstad – Barnas Verdensdager, Utvidet (BVD)

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Støtten er innvilget med 990 000 kroner for perioden 2024-2027.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Alle barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.
- Familier med lavinntekt har fått bistand til å realisere og mobilisere egne ressurser.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.

Barnas Verdensdag (utvidet) er en brobygger i arbeidet for økt mangfold og inkludering, ved å initiere kulturarrangementer for barn i de levekårsutsatte områdene. Tiltaket er utviklet i tverrfaglige samarbeid mellom permanente kulturvirksomheter, frivilligheten, private organisasjoner og offentlige instanser. Målsetningen med arrangementene er å skape sosiale møteplasser, både ved planlegging og gjennomføring, som fører til økt tilhørighet til nærmiljøet og åpner for deltakelse i ordinær aktivitet og kulturtilbud for barna.

Faste samarbeidspartnere er Frivilligsentralene og Home-start Familiekontakten. BVD-utvidet har i 2024 samarbeid med St.Croix-huset, Fritid i Fredrikstad, Bokstart og mange flere.

Ombygging av resepsjon for Nord Frivilligsentral på Lisleby Samfunnshus

Budsjettpost Oppgradering av møteplasser: Tiltaket er innvilget 37 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.

Tiltaket er nødvendig for å gjennomføre daglig drift av Frivillighetssentralen. Sentralen er ved dette grepet plassert i foajeen slik at innbyggerne lett kan komme i kontakt med sentralens driftsleder. Tiltaket er sentralt i utviklingen av et sosialt og økonomisk bærekraftig nabolagshus.

Utbedring av kjøkken på Lisleby Samfunnshus (Arbeidsinkludering og Kafedrift)

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket er innvilget 350 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Arbeidsplassutvikling og sysselsetting har prioritet i kommunen.

Ombygging av kjøkkenet på Lisleby samfunnshus var nødvendig for å kunne få til mer utleie av store sal samt kafelignende drift i foajeen. Driftes i dag av Fontenehuset og Vilje Lisleby, og flere aktører skal inn på sikt og tilby innbyggere et sted å møtes daglig året rundt.

Brobygger'n – Juletrefest på Lisleby

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket er innvilget 15 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kommunen har tilrettelagt for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og anlegg.
- Bomiljøer gir bedret mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Barn i områdene har tilgang til deltakelse i organisert fritidsaktivitet.

Områdesatsingen anerkjenner Brobygger'n som en unik ressurs i lokalmiljøet på Lisleby. Arrangementet treffer målgruppen barn, unge og deres familier og mobiliserer lokale ressurser ved at lokale ungdommer hjelper til. I tillegg til å samarbeide med Nøkleby skole og Haugeåsen ungdomsskole, samarbeider tiltaket med Lions og med områdesatsingen.

Brobygger'n informerer også om andre tilbud på samfunnshuset, og gjør huset mer kjent for en yngre aldersgruppe. Arrangementet styrker lokalsamfunnet og bidrar til økt trivsel i området. Det gjør lokalsamfunnet mer inkluderende ved at flere innbyggere blir aktivt deltagende i nærmiljøet.

Digitale Infoskjerm på Lisleby Samfunnshus og produksjon og trykking av Lokalsamfunnsavisen «Lislebyposten»

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltakene er tilsammen tildelt 45 200 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

Aktørene på samfunnshuset har ønsket et system for informasjon om de ulike aktivitetene på huset, og om offentlige tjenester og tilbud. Infoskjermen inneholder relevant info om tiltak og aktiviteter og oppdateres gjennom et samarbeid med Fontenehuset. En tilsvarende infoskjerm er også montert på den lokale KIWI-butikken, for å informere enda flere innbyggere i lokalsamfunnet om aktivitetene på samfunnshuset.

«Lislebyposten» er et informasjonsskriv (avis) til innbyggerne om aktiviteter i området. Informasjonen utgis to ganger i året.

Musikkanlegg til Lisleby Samfunnshus

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket er innvilget med 57 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

I samarbeid med Nord Frivilligsentral er det investert i et musikkanlegg til samfunnshuset. Anlegget legger til rette for festivaler og arrangementer for barn, unge og familier på samfunnshuset og ble første gang tatt i bruk under kulturfestivalen «Med hjerte for Lisleby».

Kulturfestivalen «Med hjerte for Lisleby»

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket er innvilget med 180 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

- Tildelingen støtter følgende mål i programmet:
- Kulturarenaenes rolle som møteplass er styrket.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

Kartlegging av nærmiljøkvaliteter og dialog med aktører og innbyggere på Lisleby har avdekket et behov for å skape et felles arrangement for, med og av nabolaget. Sammen med over 50 lokale organisasjoner og lag i området har områdesatsingen finansiert produksjonen av innhold og markedsføring og deltatt i koordineringen av gjennomføringen.



Barnas festdag på Sellebakk

Kulturfestivalen Barnas Festdag på Sellebakk

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Tiltaket medførte ingen økonomiske kostnader utover personalressurser.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

Barnas Festdag på Sellebakk er et innbyggerdrevet årlig familiearrangement på torget utenfor samfunnshuset Det Hvite hus. Barnas Verdensdag og Bokstart, som begge er finansiert av områdesatsingen, har deltatt med koordinering av innhold og program og i gjennomføringen. Områdesatsingens ansatte har bidratt med gjennomføring og markedsføring.

Ombygging av Østsiden Bibliotek

Budsjettpost Oppgradering av møteplasser: Tiltaket er innvilget med 250 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og anlegg.
- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.

Østsiden bibliotek på Sellebakk samarbeider med skoler, barnehager og Frivilligsentralen på Østsiden. Biblioteket bidrar til god oppvekst, et godt nærmiljø og tilgang til gode tjenester for innbyggerne. Filialen er en særlig viktig møteplass for barn og unge i området Sellebakk/Sorgenfri.

En del av barna i området kommer til biblioteket hver dag etter skoletid for å «henge» med venner, prate med en trygg voksen og kanskje få et enkelt måltid. Filialen har også ulike kreative aktiviteter som barna kan være med på. Bibliotekets lokaler var ikke tilpasset den store aktiviteten som nå er der, og andre brukergrupper ble til dels fortrengt deler av dagen på grunn av høyt støynivå.

For å legge bedre til rette er biblioteket tildelt midler til utbedring og ombygging, slik at barna nå tilbys et rom til ulike kreative aktiviteter (maker space). Rommet skjermes fra de åpne sonene hvor det er mer fri lek og «gaming». Det er også bygget en kjøkkenbenk, som gir mulighet til å servere enkel mat noen dager i uken.

Speil til dansing i Korstua i Det Hvite Hus på Sellebakk

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket er innvilget 17 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass er styrket.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

I samarbeid med Aktive Fredrikstad har områdesatsingen tilrettelagt for mer aktivitet for innbyggerne ved å bekoste installering av speil. Korstua brukes nå blant annet til gratis Zumba og danseundervisning i regi av Aktive Fredrikstad. Installering av speil i store sal på Lisleby samfunnshus har samme funksjon, og ble finansiert av områdesatsingen i 2023.

Installasjon av Industrioppvaskmaskin på kjøkken i Det Hvite Hus/Samfunnshuset på Sellebakk (gjenbruk)

Budsjettpost Oppgraderinger av møteplasser: Tiltaket innvilges med 19 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Kulturarenaenes rolle som møteplass er styrket.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

I samarbeid med foreningen Sellebakks venner er det avdekket behov for en bedre løsning for renhold ved arrangementer i Det Hvite Hus. En industrioppvaskmaskin er derfor gjenbrukt etter nedleggelse av kantiner i kommunen. Virksomhet Teknisk drift har sørget for å fremskaffe maskinen og områdesatsingen har dekket kostnaden med å få den installert. Dette bidrar til at større arrangementer og salg av mat kan foregå fra Korstua i Det Hvite Hus.

Piloten «Torsdagsklubben» for barn på Sellebakk

Sosialt nærmiljøtiltak: Uten andre kostnader enn personalressurs for koordinering (områdeutvikler).

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.

Etter kartlegging av nærmiljøet på Sellebakk og på oppfordring fra lokale aktører, er det arrangert sosiale treff for barn og unge på ettermiddagen, en torsdag i måneden (januar – juni). Frivillige fra FAU Kjølberg skole, elever fra faget «Innsats for andre» ved Borge ungdomsskole, Kjølberg speidergruppe og Øst Frivilligsentral, gjennomførte tiltaket. Eventuell fortsettelse i 2025 er til vurdering.

Fysiske utbedringer og tilrettelegginger av Rebellhuset, Nabolagshus i Holmen Området

Budsjettpost Oppgraderinger av Nærmiljø: Tiltaket er innvilget med 10 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Tiltaket tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, nærmiljøparker og uteanlegg.
- Tiltaket etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.

Rebellhuset er områdesatsingens nabolagshus i Holmen-området. Huset brukes i økende grad av både innbyggere og kommunale virksomheter, og har bidratt til et positivt omdømmeløft for Trosvikstranda. Den økte aktiviteten og antallet aktører har skapt behov for en mindre ombygging for å øke kapasiteten med større møterom. Utgiftene dekkes hovedsakelig av den private eieren av huset, mens områdesatsingen dekker mindre utgifter som skjermer til møterommene.

Aktører på Rebellhuset

Blant aktørene som bruker huset finner vi:

- Fontenehuset
- Fredrikstadhjelpa
- Nav Fredrikstads tiltak Snuplassen
- Friskliv og Mestring ved musikkterapeuter og selvhjelpsgrupper
- Innbyggerinitiativ som Kafe` Bra Nok og @SignaturFamilien

Etablering, drift og utsmykning av Rebellhagen Kafé

Budsjettposter Sosiale nærmiljøtiltak og Oppgradering av møteplasser: Tiltaket er innvilget 6 800 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltakene støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Kommunen har etablert, vedlikeholdt og tilgjengeliggjort sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og anlegg.
- Arbeidsplassutvikling og sysselsetting har prioritet i kommunen.

Rebellhuset er synlig og sentralt plassert i sentrum av Fredrikstad. Eiere er Stor Oslo Eiendom og Isegran Eiendom, som låner bort huset til kommunen uten vederlag. Områdeutvikler koordinerer bruken av huset og sørger for innovasjon og utvikling i samarbeid med beboere i området, frivillige og ideelle organisasjoner, privat næringsliv og kommunale virksomheter.

Behovet for en utendørs møteplass ble påvist gjennom kartlegging av nærmiljøkvaliteter og medvirkningsprosesser i lokalsamfunnet. Etableringen av hagen med utekjøkken i form av en container er finansiert av midler fra Sparebankstiftelsen. Kirkens Bymisjon står for matservering ved arrangementer og aktiviteter (f.eks. Rebellmarked og Barnas Verdensdag Rebell). En lokal innbygger har skapt veggkunst på Rebellhusets fasade, finansiert av områdesatsingen. Kunsten fungerer som en identitetsmarkør og har til hensikt å tiltrekke ungdom og unge voksne ved å gjøre nabolagshuset og Rebellhagen kafé mer attraktivt.

Kafeen driftes av ungdom i sommerjobb i regi av Kirkens Bymisjon og NAV Ung Fredrikstad. Hagen og kafeen har sommeren 2024 vært en arena for ungdom etter skoletid. Tiltaket videreføres og videreutvikles i samarbeid med delprogram Arbeid i 2025.



Juleverksted på Rebellhuset

Etablering og drift av sosiale aktiviteter, i og rundt Rebellhuset

Budsjettpost Sosiale nærmiljøaktiviteter: Tiltaket innvilges med 3 200 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.

Rebellhuset fungerer som et samfunnshus for innbyggerne i sentrum, med vekt på området Holmen og Trosvik. Innbyggerne har samarbeidet med områdeutvikler om gjennomføring av flere arrangementer. Områdesatsingen har dekket mindre kostnader i forbindelse med aktivitetene, som inkluderer:

- Rebellmarked
- Yoga for barn
- Barnas Verdensdag utvidet (vår og jul)
- Arrangement på Kulturnatt 2024

Hovedbibliotekets satsing Leselyst/Sommerles, sentrum

Budsjettpost Sosiale nærmiljøtiltak: Innvilges med 50 000 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

- Tildelingen støtter følgende mål i programmet:

- Det er lagt til rette for like muligheter til å utvikle ferdigheter og gode skoleresultater.
- Kulturarenaenes rolle som møteplass i områdene er styrket.
- Tiltaket bidrar til lesestimulering og sommeraktivitet for barn og unge i sentrumsområdet.

Installasjon av utegrill på Trosvik Torg (Lekeplass)

Budsjettpost Oppgraderinger av nærmiljø: Tiltaket innvilges med 30 000 kroner.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Tiltaket tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og uteanlegg.
- Tiltaket etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.

Trosvik torg lekeplass er en viktig møteplass for barn og familier på Holmen. Utegrillen er samlende og en del av den fysiske oppgraderingen av nærmiljøet som legger til rette for sosial aktivitet. Tilskuddet ble tildelt senhøst 2024. Gjennomføringen er planlagt våren 2025.

Barneteater ved åpningen av Prætoriusgate Lekeplass på Holmen

Budsjettpost Sosiale Nærmiljøtiltak: Aktiviteten er tildelt 7 500 kroner som et engangsbeløp.

Begrunnelse for tildelingen:

Tiltaket støtter følgende mål i programmet:

- Tiltaket styrker kulturarenaenes rolle som møteplass.
- Tiltaket sikrer at bomiljøer gir mulighet til deltakelse og aktivitet.
- Tiltaket tilrettelegger for flerbruk av kommunale bygg og uteanlegg.
- Tiltaket tilgjengeliggjør sosiale møteplasser, lekeplasser, næmiljøparker og uteanlegg.
- Tiltaket etablerer nye og bevarer eksisterende grøntområder og friarealer.

Lekeplassen er en viktig møteplass for barn og familier på Holmen, og en lenge etterspurt oppgradering i området. Markeringen av åpningen signaliserer at innbyggernes innspill verdsettes og gir området et løft med hensyn til omdømme. Barneteatret var for noen av barna deres første møte med denne typen kulturaktivitet.

*Styrket bemanning i barnehager

Tilskudd til økt pedagogtetthet i barnehagen i levekårsutsatte områder 2024-25.

Dette organiseres fra Barnehageetaten i kommunen og bruken av midler rapporteres til Utdanningsdirektoratet. Kommunen ved programstyret velger likevel å se tildelingen i

sammenheng med områdesatsingen, da midlene skal fordeles i barnehager i de levekårsutsatte områdene.

Regjeringen ved Utdanningsdirektoratet (Udir) vil styrke bemanningen i barnehager i levekårsutsatte områder i 14 kommuner. Målet er å utjevne sosiale forskjeller. Fredrikstad kommune fikk tildelt 14 498 082 kroner, som fordeles på barnehager i områdene:

- Område Holmen/Seut/sentrum (øst og vest)
- Nøkleby/Lisleby
- Selbak/Sorgenfri/Østsiden

Aktiviteter på Møteplassene

Sellebakk samfunnshus (Det Hvite Hus), Lisleby samfunnshus og Rebellhuset: Det er stor og variert aktivitet på samfunnshusene. To områdeutviklere ansatt høsten 2024, er sosiale «drivere» i lokalsamfunnene og samfunnshusene. De koordinerer også arbeidet frem mot mulig opprettelse av bærekraftige Nabolagshus.

Lisleby samfunnshus

- ✓ Lokalsamfunnsmødre - "drop in"-opplæring i blant annet IT/digitale tjenester
- ✓ Foreldrekafe for tenåringsforesatte (Gamle Glemmen menighet, NAV og Home Start)
- ✓ Leksehjelp i samarbeid med Fredrikstad Nord Frivilligsentral og elever på Haugeåsen ungdomsskole på samfunnshuset
- ✓ Bokstart (Litteraturhuset og Fredrikstad bibliotek)
- ✓ Frivilligsentralen med språkgrupper, besøksvenn, aktivitetstilbud til personer med funksjonsnedsettelser
- ✓ Husråd med aktørene
- ✓ Aktivitetstirsdag på samfunnshuset
- ✓ Signalarrangementer (Barnas verdensdager og Med hjerte for Lisleby)
- ✓ Kjøkkenet på Lisleby samfunnshus er oppgradert til cafedrift
- ✓ Kafedrift hver tirsdag
- ✓ Minibibliotek er etablert
- ✓ NAV er tilstede med rådgivning
- ✓ Kursrekke hver torsdag (115 unike oppmøter hittil i prosjektet)
- ✓ Påkobling og koordinering av og mot diverse frivillige organisasjoner
- ✓ Matutleveringen på Lisleby



Sentrum - Rebellhuset

- ✓ Snuplassen – NAV og Fontenehuset
- ✓ Rebellmarked og klesbyttemarked
- ✓ Testet mulighet for bursdager og lokale arrangementer
- ✓ Barnas verdensdager på Rebellhuset
- ✓ Omdømmebygging
- ✓ Faste brukere av Rebellhuset: Pride, NAV, Musikkterapi ung, Friskliv og mestring, Fredrikstadhjelpa, naboer, innbyggerinitiativ
- ✓ Samarbeid med Kirkens bymisjon om uteplassen og om aktiviteter som kafe` og Byhage
- ✓ Møter: lokale lag og velforeninger, LSU, off. aktører
- ✓ Bursdager for innbyggere, i samarbeid med Blå Kors



Sellebakk samfunnhus

- ✓ Husråd for aktører og utvikling av samfunnshuset og korstua
- ✓ Aktiviteter i samarbeid med Aktive Fredrikstad og Frivilligsentral ØST
- ✓ Signalarrangement sammen med frivillige aktører
- ✓ Utvikle samarbeidet med Fritid ØST og en satsing mot ungdom.
- ✓ Innbyggerinitiativ, Bokstart og «Barnas festdag» (årlig)
- ✓ Aktiviteter i korstua, test av fritidsklubb.
- ✓ Tett samarbeid med Sellebakks venner
- ✓ Somalisk velferdsforening for Østfold
- ✓ «Nexus HUB» for unge – Kulturskolen
- ✓ Danseaktiviteter for ungdom



Skolene og nærmiljøet

Todelt
- ✓ Aktiviteter
- ✓ Oppgradering av lokaler og uteområder

Tre utvalgte skoler
Tre barneskoler har fått midler til områdesatsing:
- ✓ Cicignon barne- og ungdomsskole – tverrfaglig pilot startet høsten 2024
- ✓ Kjølberg skole - lokale ressurser ved skolen planlegger aktiviteter som eksempelvis "Kompani Kjølberg" som skal bygge samhold
- ✓ Trara skole – startet januar 2025 etter ombygging av aktivitetsområde på skolen. Tilrettelegging for aktiviteter på skolen etter skoletid og midler til stilling som aktivitetsskaper
- ✓ Samarbeid med aktiv skole

Bokstart
- ✓ Lesestunder med barnehager på samfunnshusene
- ✓ Bokstart ved signalarrangementer
- ✓ Utdeling av bøker ved skoler, barnehager og helsestasjon
- ✓ Samarbeid med Glemmen VGS og elever som selv holder Bokstart og får erfaring



Områdesatsing Fredrikstad

Utgitt av Områdesatsing Fredrikstad

Fredrikstad kommune

Foto: Fredrikstad kommune

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/19615
Dokumentnr.: 34
Løpenr.: 55532/2026
Klassering: 100

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	17/26
Bystyret	19.03.2026	

Budsjett 2027 og økonomiplan 2027–2030 – prosess og tidsplan

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030 fastsettes som beskrevet i saken.
2. Punkt 1 i verbalvedtaket *Endret budsjett- og økonomiplanprosess* strykes.

Sammendrag
Kommuneloven (§ 14-3) krever at bystyret hvert år vedtar en økonomiplan for de neste fire årene, samt et budsjett for det kommende året. Loven stiller krav om en grundig og ryddig prosess fram mot vedtaket.

I denne saken foreslås både arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett for 2027 og økonomiplan 2027–2030.

For å sikre god forståelse og forankring av planens grunnlag, foreslår kommunedirektøren at det politiske arbeidet starter allerede i mai 2026. Det anbefales å gjennomføre en innledende strategisamling for formannskapet, gruppeledere, utvalgsledere og hovedtillitsvalgte.

Det foreslås også at større, strukturelle og prinsipielle saker behandles utenom selve budsjettprosessen i egne saker. Dette vil gjøre budsjettarbeidet mer oversiktlig og forutsigbart.

Vedlegg
Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
Kommuneloven § 14-3, 1. ledd, jf. § 14-2, 1. ledd, stiller krav om at bystyret skal vedta en økonomiplan for de neste fire årene og et budsjett for det påfølgende året, innen årsskiftet.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp av kommunen, jf. kommuneloven § 14-4.

I sak *208/25 Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune* vedtok bystyret følgende verbalvedtak:

Endret budsjett- og økonomiplanprosess

For å kunne gi tydelige styringssignaler, for å unngå usikkerhet blant innbyggerne og for å gi en mer forutsigbar langtidsplanlegging legger vi opp til denne arbeidsformen;

1. bystyrets møte i juni: vedtak økonomiplan
2. bystyrets møte i desember: vedtak budsjett, og revidering av økonomiplan

Kommunedirektøren deler ønsket om å ha en mer forutsigbar budsjettbehandling og langtidsplanlegging. Politisk ledelse har påpekt at det oppleves utfordrende at større prinsipielle og strukturelle saker, som endring av skolestruktur og organisering av helsetjenester, legges frem i budsjettet.

Kommunedirektøren vurderer derimot at et økonomiplanvedtak i juni ikke gir ønsket effekt. Det vil skape dobbelt arbeid for administrasjonen å legge frem en økonomiplan både i juni og desember, og som sannsynlig ville må gjennomgås og oppdateres fra juni til desember. Ved å heller løfte struktursaker ut av budsjettet, vil selve budsjettbehandlingen bli mer oversiktlig og forutsigbar. Eksempel på slik sak er skolestruktur.

Dette vil kunne sikre at større og mer omfattende politiske veivalg behandles på en måte som:

- gir større rom for utredning, analyse og medvirkning
- gir bedre faglig beslutningsgrunnlag.
- skaper tydeligere politiske signaler for administrasjonen
- reduserer uforutsigbarhet i budsjettprosessen
- styrker langsiktigheten i kommunens økonomistyring

For budsjett- og økonomiplanarbeidet for øvrig krever kommuneloven at det gjennomføres en tydelig og grundig prosess fram til bystyret fatter endelig vedtak før årsskiftet. For å sikre en god og felles forståelse av de viktigste forutsetningene, anbefaler kommunedirektøren å starte arbeidet tidlig.

Det foreslås derfor å gjennomføre en strategisamling i mai, der formannskapet, gruppeledere, utvalgsledere og hovedtillitsvalgte deltar. Hensikten med samlingen er å kunne gi faglig grunnlag, samt drøfte hvilke retninger og valg kommunen må gjøre for å møte utfordringene framover.

Tabellen nedenfor viser forslag til arbeidsprosess og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030.

Måned	Dato	Aktivitet
Mai	15. mai	Kommuneproposisjon og revidert nasjonalbudsjett offentliggjøres.
	Uke 21-22	1. Tertialrapport ferdigstilles og forslag til budsjettjusteringer basert på 1. tertial og revidert nasjonalbudsjett 15. mai fremlegges til politisk behandling. 2. Oppdatert årsprognose brukes som basis for første anslag for årsbudsjettet i 2027 og vil tydeliggjøre rammer og handlingsrom.
Juni	11. juni	Formannskapsmøte: 1. tertial rapport for 2026, årsregnskap og årsrapport 2025.

	8. juni	Strategisamling – løypemelding
	18. juni	Bystyremøte: 1. tertial rapport for 2026, årsregnskap og årsrapport 2025.
	Uke 26-27	Kommunedirektørens budsjettrundskriv sendes ut til direktørene i kommuneområdene.
August – september	August – september	Administrasjonen, i samarbeid med kommuneområdene, utarbeider detaljerte budsjettforslag og tiltak til kommunedirektørens forslag til budsjett - og økonomiplan 2027-2030.
Oktober	Uke 41	Statsbudsjettet legges frem med gjennomgang av de viktigste punkter med gruppelederne
	Onsdag 28. oktober	Kommunedirektøren legger frem forslag til budsjett og økonomiplan 2027-30 for formannskapet, bystyret og HTV/HVO
	29. oktober	Kommunedirektørens forslag tilgjengeliggjøres i politikermodulen i Framsikt.
	29. – 30. oktober	Oppfølgingsmøter med politiske grupperinger.
November	Uke 45	Oppfølgingsmøter med politiske grupperinger
	16., 17., 18. november	Råd og utvalg gir uttalelse til formannskapet i sak om budsjett 2027 og og økonomiplan 2027-2030.
	26. november	Formannskapet innstiller til bystyret i sak om budsjett 2027 og budsjett- og økonomiplan 2027-2030.
Desember	10. desember	Bystyret vedtar endelig budsjett for 2027 og økonomiplan 2027-2030.

Mindre justeringer i forslag til tidsplan kan gjøres administrativt i samråd med ordfører.

Fredrikstad kommune står, som resten av kommune-Norge, i en situasjon med økende strukturelle utfordringer som vil kreve tydelige politiske veivalg de neste årene. Dette innebærer at mange av de mest krevende veivalgene ikke først og fremst er budsjettmessige, men strukturelle og bør behandles på en måte som gir både folkevalgte og innbyggere godt grunnlag for å forstå konsekvenser og alternativer.

Kommunedirektøren vurderer at et økonomiplanvedtak i juni ikke gir ønsket effekt og vil skape dobbelt arbeid både ved fremleggelse i juni og at saken må gjennomgås og oppdateres for fremleggelse av budsjett- og økonomiplan på senhøsten. I realiteten vil det kunne medføre to økonomiplanprosesser da forutsetningene fra juni til desember kan være vesentlig endret. Ved å heller løfte struktursaker ut av budsjettet, vil selve budsjett-behandlingen bli mer oversiktlig og forutsigbar.

Relevante bestemmelser
Kommunelovens bestemmelser i kapittel 14 om formannskapets og bystyrets ansvar for budsjettbalanse og god økonomistyring, samt økonomireglement for Fredrikstad kommune

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke vurdert.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Tidlig oppstart på planarbeidet sikrer en bedre prosess og bedre faglig forankring, som igjen vil gi et velfundert budsjett for kommunens drift og forvaltning av offentlige midler.
b) Samfunnsmessige konsekvenser
En ryddig budsjett- og økonomiplanprosess sikrer at kommunen bruker ressursene sine på en måte som gir langsiktig økonomisk balanse og handlekraft. Gode prioriteringer bidrar til at

viktige tjenester, som skole, arbeid og omsorg, kan opprettholdes og videreutvikles over tid. Prosessen gjør det mulig å møte utfordringer som befolkningsvekst, klimaendringer og økte kostnader på en planlagt og bærekraftig måte. Et forutsigbart økonomisk grunnlag gir kommunen mulighet til å investere i forebygging, vedlikehold og tiltak som styrker livskvalitet og samfunnsutvikling. Slik påvirker budsjett- og økonomiplanarbeidet både kommunens økonomiske robusthet og innbyggernes langsiktige velferd.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for politisk prosess, men viktig for utarbeidelse av kommunedirektørens forslag. Medbestemmelse vil følge kommunens rutiner.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i denne saken.

Vurdering
Opplegg og tidsplan for det politiske arbeidet med budsjett- og økonomiplan for 2027–2030 bør besluttes tidlig for å avklare forventninger, sikre et godt samspill mellom folkevalgte og kommunedirektøren og legge til rette for en god demokratisk prosess.

For å styrke det politiske budsjettarbeidet og legge til rette for å kunne gå mer i dybden i utfordringsbildet som kommunen står ovenfor anbefaler kommunedirektøren å gjennomføre en strategisamling i juni.

Kommunedirektøren anbefaler også at bystyret stryker punkt 1 i verbalvedtaket *Endret budsjett- og økonomiplanprosess* som omhandler økonomiplanvedtak i juni og beholder desember som tidspunkt for samlet behandling av budsjett og revidert økonomiplan.

Kommunedirektøren vurderer at et økonomiplanvedtak i juni ikke gir ønsket effekt og vil kunne skape dobbelt arbeid med økonomiplan hvor både juni- og desembervedtak må gjennomgås og oppdateres.

Samtidig etableres en praksis der større strukturelle utviklingssaker behandles separat og i forkant av budsjettprosessen, for å skape mer forutsigbarhet og gi bedre grunnlag for strategiske politiske beslutninger.

Alternative løsninger
Det gjennomføres ikke strategisamling i juni.

Bystyret kan velge å la verbalvedtaket stå uendret.

Bystyret står fritt til andre endringer i planen under forutsetning av at kommuneloven overholdes.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at foreslått arbeidsprosess og tidsplan legges til grunn for det administrative og politiske arbeidet med budsjett - og økonomiplan for 2027–2030. Samtidig at mindre endringer kan gjøres administrativt i samråd med ordfører.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2025/3501
Dokumentnr.:	5
Løpenr.:	284653/2025
Klassering:	223

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	18/26
Bystyret	19.03.2026	

Husleiestøtte til ideelle og frivillige organisasjoner

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Kommunedirektøren etablerer en refusjonsordning for 2026 for leietakere (ideelle og frivillige organisasjoner) i kommunale bygg.
2. Kompensasjonsordningen administreres av kommuneområde Teknisk for 2026 som en midlertidig løsning. Tidligere ramme på 1 million kroner som ble overført fra kommuneområde Teknisk til kommuneområde Samfunn og byutvikling tilbakeføres.
3. Kommunedirektøren legger frem en helhetlig gjennomgang av kommunens tilskuddsforvaltning, inkludert varig refusjonsordning for husleie/utleieordninger, i forbindelse med budsjettbehandlingen i 2026, med virkning fra 2027.

Sammendrag

Kommunen har i budsjettet for 2026 avsatt 2,5 millioner kroner til kompensasjon for ideelle og frivillige leietakere i kommunale bygg for økt husleie som følge av innføring av kostnadsdekkende leiesatser. 1,5 millioner kroner ble disse midlene ble avsatt til Fontenehuset, mens det resterende er tiltenkt kompensasjon for leietakere innen frivillige lag og foreningsliv.

På bakgrunn av beregninger for støtteberettigede leietakere i kommunale bygg, foreslår kommunedirektøren en modell som sikrer likebehandling gjennom en felles kompensasjons-grad. Beregningene viser at 90 prosent kompensasjon av husleieøkningen gir kostnad på 733 258 kroner, mens 100 prosent kompensasjon gir 814 732 kroner. For å utnytte den avsatte rammen best mulig og samtidig beholde likebehandling foreslås kompensasjonsgrad på 100 prosent.

Det samlede forbruket påvirkes av når kommunen inngår leieavtaler med de ulike leietakerne.

Vedlegg

1 Prinsipper og retningslinjer for langtidsutleie og bruk av kommunale bygg og lokaler til eksterne aktører
2 Husleie støtteberettiget 100 prosent
3 Husleie støtteberettiget 90 prosent

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Bystyresak 208/25 - Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune
Bystyresak 198/24 - Strategi for frivillighet

Bystyresak 62/24 - Oppfølging av nytt regelverk for utleie av kommunale bygg og lokaler

Saksopplysninger
Det er vedtatt å innføre kostnadsdekkende leiesatser for utleie av kommunale bygg og lokaler, noe som medfører økt husleie for enkelte ideelle og frivillige leietakere. I budsjett 2026 er det avsatt 2,5 millioner kroner hvorav 1 million er til formålet til formålet.

Kommunedirektøren legger til grunn at ordningen skal innrettes slik at likebehandling ivaretas, og at utmålingen er etterprøvbar og basert på samme beregningsgrunnlag for alle støtteberettigede leietakere.

Kommunedirektøren legger opp til at refusjonsordning og en total gjennomgang av hele tilskuddsforvaltningen skal være på plass med virkning fra 2027.

Relevante bestemmelser
Prinsipper og retningslinjer for langtidsutleie og bruk av kommunale bygg og lokaler til eksterne aktører.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ordningen bidrar til å opprettholde aktivitetstilbud og møteplasser i regi av lag, foreninger og ideelle aktører ved å dempe effekten av økte leiekostnader. Dette kan støtte deltakelse, inkludering og lokalsamfunnsutvikling.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Beregningene viser at 90 prosent kompensasjon gir en kostnad på om lag 733 258 kroner. Ved 100 prosent kompensasjon er beregnet kostnad om lag 814 000 kroner, det vil si så nær utnyttelse av den avsatte rammen på 1 million kroner det er mulig å komme. Det er samtidig usikkerhet knyttet til helårsvirkning i 2026.

   Dersom kommuneområde Teknisk inngår avtale for alle leietakerne med virkning fra og med 1. januar 2026, legger kommunedirektøren til grunn at 814 000 kroner av den avsatte millionen vil komme til anvendelse.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Stabile og forutsigbare rammevilkår for frivilligheten kan bidra til fortsatt aktivitet og tilbud i hele kommunen. Likebehandling gjennom en felles modell reduserer risikoen for uforutsigbarhet og ulik praksis mellom leietakere.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Saken har ikke direkte miljømessige konsekvenser. Eventuelle tiltak knyttet til energimåling og energieffektivisering kan vurderes i videre arbeid med utleieordninger og forvaltning av kommunale bygg.

Ansattes medbestemmelse
Ordningen vurderes ikke å ha direkte konsekvenser for ansatte eller ansettelsesforhold i kommunen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken vurderes ikke å ha direkte konsekvenser for brukere, ansatte eller andre grupper som normalt skal høres i slike prosesser.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at det er behov for en tydelig, etterprøvbar og lik modell for kompensasjon i 2026. Beregningene viser at kompensasjonsgrad på 100 prosent ikke vil

utnytte den avsatte rammen, og at faktisk forbruk i 2026 kan bli ytterligere lavere dersom virkningen ikke er helårlig.

Kommunedirektøren foreslår en kompensasjonsgrad på 100 prosent for 2026 som et budsjettmessig grep for å utnytte rammen best mulig, samtidig som likebehandling av leietakerne ivaretas gjennom en felles prosentvis utmåling.

Ordningen i 2026 ses som en overgangsløsning frem til en varig, helhetlig modell eventuelt behandles i budsjettbehandlingen i 2026, med virkning fra 2027.

Alternative løsninger
Kompensasjon settes til 90 prosent av økningen i husleie. Dette gir beregnet kostnad på om lag 733 260 kroner, og innebærer at deler av den avsatte rammen ikke benyttes fullt ut til kompensasjon til frivilligheten.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at det vedtas en refusjonsordning for 2026 med kompensasjonsgrad 100 prosent av beregnet økning i husleie for støtteberettigede ideelle og frivillige leietakere som leier lokaler av kommunen.

Forslaget gir så god utnyttelse av avsatt ramme som mulig, samtidig som det ivaretar likebehandling og legger til rette for at en varig og helhetlig ordning kan innføres fra 2027.

FREDRIKSTAD
KOMMUNE

PRINSIPPER OG RETNINGSLINJER FOR LANGTIDSUTLEIE OG BRUK AV KOMMUNALE BYGG OG LOKALER TIL EKSTERNE AKTØRER

Vedtatt av bystyret 09.02.2023

Innhold

Innhold 2
1. Innledning 3
1.1 Formål 3
1.2 Virkeområde 3
1.3 Definisjoner 3
1.4 Revidering 4
2. Generelle regler for utleie og bruk av kommunale bygg 4
2.1 Avtaler og frister 4
2.2 Prioritering og tildeling 5
2.3 Leietakers ansvar og plikter 5
2.4 Framleie 5
2.5 Leiepriser 5

1. Innledning

1.1 Formål

Disse prinsipper og retningslinjer har som formål å regulere, sette rammer for, og legge til rette for bruk og langtidsutleie av kommunale bygg og lokaler i Fredrikstad kommune til eksterne leietakere, der hvor kommunen ikke benytter arealene til egen virksomhet, ved å:

- Sikre tilgjengelighet til kommunale bygg og lokaler for kommunens innbyggere, ved å legge til rette for at eksterne aktører kan søke om leie der kommunen ikke benytter arealene til egen virksomhet.
- Sikre at bruken av kommunale bygg støtter opp under bærekraftsmålene i kommuneplanens samfunnsdel; det skal være godt å leve, skape og møte framtiden i Fredrikstad.
- Sikre at utleie og bruk skjer etter gode forvaltningsmessige prinsipper, som likebehandling, forutsigbarhet og åpenhet.

Alle leietakere skal forholde seg til gjeldende retningslinjer og prinsipper beskrevet i dette dokumentet, i tillegg til de enkelte leieavtalene.

1.2 Virkeområde

Prinsipper og reglement gjelder langtidsutleie av kommunale bygg og lokaler til eksterne aktører. Utleieforholdene reguleres gjennom skriftlige leieavtaler. Retningslinjene gjelder for alle utleieobjektene som til enhver tid forvaltes av Fredrikstad kommune ved Seksjon for teknisk drift.

Fredrikstad kommune tilbyr sesongleie og sporadisk leie i kulturhus, administrasjonsbygg, idrettshaller, svømmehaller og klasserom/kulturarenaer/aktivitetssaler/svømmebasseng på skoler, via bookingsystemet BookUp. Leiekostnader og -vilkår for utleie via BookUp reguleres i det årlige egenbetalingsheftet vedtatt av bystyret, og omfattes ikke av dette regelverket.

Det er egne retningslinjer for utleie av kommunale utearealer, se xx (p.t. under arbeid).

Det er egne retningslinjer for kommunens egen bruk av kommunale bygg og arealer. Dette reguleres av interne retningslinjer eller avtaler, og er ikke en del av dette regelverket.

1.3 Definisjoner

Sporadisk utleie: Enkeltstående, kortvarige leieforhold av ett utleieobjekt.

Sesongleie: Fast, gjentakende leie av et fast lokale innenfor et definert tidsrom (eks. skoleåret 2023/2024).

Langtidsleie: Faste leieforhold av et spesifikt lokale over et definert tidsrom, regulert av en leieavtale.

Markedspris: Markedspris beregnes på bakgrunn av uavhengig takst, eller ved sammenligning med tilsvarende utleieobjekter.

Kostnadsdekkende leie: Leiekostnadene skal dekke kommunens kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i de aktuelle byggene (FDV-kostnader). Beregningen gjøres på bakgrunn av kostnader til tilstandsbasert vedlikehold, renhold, vaktmestertjenester, energibruk etc.

Kommersiell aktør: En aktør som opererer i et marked for å skape fortjeneste. Kan være en offentlig eid bedrift som opererer i det private markedet, eller en privateid bedrift som tilbyr tjenester til det offentlige.

Ideell aktør: Kan være organisert som en stiftelse eller en forening som ikke har økonomisk formål. Et eventuelt overskudd skal utelukkende benyttes til å avhjelpe sosiale behov i samfunnet eller bestemte utsatte grupper. Også aksjeselskaper kan være en ideell organisasjon dersom formålet er å dekke sosiale behov og selskapet drives uten økonomisk motiv.

Frivillig organisasjon: En sammenslutning av personer eller virksomheter som driver virksomhet på ikke-fortjenestebasert og ikke-offentlig basis. En vesentlig del av driften baseres på medlemskontingenter, gaver, innsamlede midler og/eller frivillig arbeidsinnsats. Kan være for eksempel en forening (lag, forbund, nettverk eller en paraplyorganisasjon) med medlemmer og demokratisk oppbygging, eller en stiftelse eller ideelt aksjeselskap som ikke deler ut midler, eller som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet, jf. definisjonen i frivillighetsregisterloven §§ 3 og 4.

1.4 Revidering

Prinsipielle endringer behandles politisk.

Kommunedirektøren gis fullmakt til å foreta mindre revideringer av retningslinjene.

2. Generelle regler for utleie og bruk av kommunale bygg

2.1 Avtaler og frister

Leie og bruk av kommunale bygg skal kun skje gjennom skriftlig avtale. Enkeltpersoner, selskaper, foreninger, lag og liknende kan søke om å leie kommunale bygg.

Leietaker har selv ansvar for å hente inn og overholde frister knyttet til nødvendige tillatelser, bevillinger og godkjenninger for leieforholdet.

Følgende regler gjelder for behandling av søknader om leie av kommunale bygg og lokaler:

- Alle nye og reforhandlede avtaler skal ta utgangspunkt i dette regelverket, og faste avtalemaler skal benyttes.
- Alle leieavtaler skal være skriftlige, med beskrivelse av parter, leiesum, varighet, omfang, fordeling av kostnader og andre vilkår/betingelser. Leieavtalen skal inneholde informasjon om tjenester som vaktmestertjenester, service, renhold, vedlikehold etc.
- Alle leieavtaler skal ha gjensidig oppsigelsestid. Avtalene kan heves med umiddelbar virkning, ved vesentlige brudd på retningslinjer/vilkår.
- Avtalene kan endres og sies opp på bakgrunn av politiske eller administrative beslutninger knyttet til det enkelte avtaleforholdet eller utleieobjektet.

2.2 Prioritering og tildeling

Kommunale bygg og lokaler kan leies ut dersom kommunen selv ikke har behov for arealene. Der det er ledig kapasitet i kommunale bygg/lokaler, og det er noen/flere som ønsker å benytte disse, tas det utgangspunkt i følgende prioriterte rekkefølge ved tildeling:

1. Kommunal virksomhet.
2. Organisasjoner/lag/foreninger hjemmehørende i Fredrikstad kommune, som støtter oppunder definerte mål/strategier/planer i kommuneplanens samfunnsdel eller innenfor de fire kommuneområdene.
3. Tilsvarende organisasjoner/lag/foreninger lokalisert utenfor Fredrikstad kommunes geografiske grenser, når tilbudet er rettet mot Fredrikstad kommunes innbyggere.
4. Kommersielle og private aktører.

Bygget/arealene som ønskes leid må være egnet for den ønskede bruken, og det må være samsvar mellom ønsket bruk og eksisterende godkjenninger/tillatelser for bygget.

Ved behov for bruksendring eller lignende, er søknader og kostnader tilknyttet dette leietakers ansvar.

Det er Seksjon for teknisk drift som vurderer byggets egnethet opp mot ønsket bruk.

2.3 Leietakers ansvar og plikter

Bygget/arealene skal kun benyttes til det formålet det er søkt om, og leietaker kan kun benytte arealene det er søkt om.

Betingelser og vilkår, samt reglement for det enkelte utleieobjektet, er tilgjengelig på kommunens nettsider. Dokumentene deles også i forbindelse med inngåelse av leieavtale.

Leietaker har selv ansvar for å hente inn nødvendige tillatelser og bevillinger/godkjenninger knyttet til leieforholdet. Alle brukere er forpliktet til å overholde gjeldende sikkerhets- og ordensregler for leieobjektet. Leietaker skal sørge for at informasjonen er kjent for alle som er involvert i leieforholdet.

Utleier er ikke økonomisk ansvarlig for ulykker eller skader på personer, med mindre skadeårsaken utvilsomt skyldes feil eller mangler ved lokaler, anlegg eller tilgjengelig utstyr. Utleier er ikke økonomisk ansvarlig for tyveri eller skader på utstyr, personlige eiendeler og verdisaker som leietaker har med seg.

Leietaker er erstatningspliktig dersom utleiers eiendom eller utstyr blir skadet på grunn av mislighold eller brudd på leieavtalen. Ved vesentlige brudd kan leietaker utestenges og nektes videre leie.

2.4 Framleie

Framleie (at leietaker gir andre tilgang til arealet de leier) eller videre utleie er ikke tillatt, uten skriftlig samtykke fra utleier.

2.5 Leiepriser

1. Leiekostnadene ved utleie av kommunale bygg og lokaler skal *minimum* være kostnadsdekkende.
2. Utleie til kommersielle aktører skal reguleres av markedspris.

3. Ved utleie til ideelle organisasjoner (etter definisjonen i dette dokumentet) skal kommunen minimum benytte kostnadsdekkende leie.
4. Ved utleie til andre organisasjoner/lag/foreninger i regi av frivillighet eller arbeid for barn/unge og/eller andre prioriterte områder i kommunens planer og strategier, skal kommunen minimum benytte kostnadsdekkende leie.
5. Subsidiert, redusert eller gratis leie utover markedsleie eller kostnadsdekkende husleie skal ikke tilbys. Eventuelle unntak skal skje på bakgrunn av politiske vedtak eller administrative beslutninger.
6. I særskilte tilfeller hvor det handler om bygg som skal avhendes, eller ikke kan benyttes av kommunen selv, *kan* det gjøres andre avtaler. Dette skal kun skje unntaksvis og etter særskilt avtale (eks. politisk vedtak i teknisk utvalg/formannskapet//bystyret).

Organisasjoner/lag/foreninger og ideelle aktører kan søke støtte og driftstilskudd til for eksempel husleie fra ulike tilskuddsordninger. Søk etter “tilskuddsordninger” på kommunens nettsider.

Husleie støtteberettigede kommunale leietakere 2026- lag og foreninger

Bygg/Adresse	Leieobjekt	Areal	Leietaker	Leie 2025	Kostnads-dekkende leie 2026	100% kompen-sasjon/tilsk udd for økt leie	Leie for 2026 ved 100% kompen-sasjon
Borgarveien 1 Aktivitetshuset	Kontor	445	Aktivitetsklubben	-	104 575	104 575	-
Borgarveien 6 B Ekkohuset	Kontor	473	Ekko koret	-	60 161	60 161	-
Borgarveien 6A Nalladbygget	Særskilt	533	Bryteklubben Atlas	14 117	115 673	101 556	14 117
Kinogata 7 - Korstua	Samfunnshus	193	Sellebaksvenner	-	50 180	50 180	-
Kjøkøy Fort	Særskilt	33+207	Kråkerøy Jeger og fiskeforening	-	9 500	9 500	-
Ferjestedsveien 5 a	Samfunnshus	284	Fredrikstad kunstforening	23 627	66 740	43 113	23 627
Ferjestedsveien 5 b	Samfunnshus	958	Østfold Kunstsenter	79 381	249 080	169 699	79 381
Lisleby Samfunnshus-	Samfunnshus	280	Lisleby Musikkorps	7 000	16 423	9 423	7 000
Lisleby Samfunnshus-	Lager	3	Brobyggern fritid	-	900	900	-
Ringverven, Vaterlandvei 1	Lager	400	Motorgruppa Tøffe	-	20 000	20 000	-
Solheim, Rolvsøyveien 356	Samfunnshus	260	Hauge musikkorps	-	67 600	67 600	-
Ambjørnrød skole, lager	Kontor	70	Fredrikstad Janitsjarskole	-	16 450	16 450	-
Borgehallen	Idrettshall	117	Fredrikstad bokseklubb	20 760	33 930	13 170	20 760
Borgehallen	Idrettshall	25	St. Croix Innebandyklubb	-	9 090	9 090	-
Rolvsøyhallen	Idrettshall	85,5+770	Fredrikstad Miniatyrskytterlag	25 740	126 435	100 695	25 740
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Fredrikstad Pistolklubb	25 400	32 010	6 610	25 400
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Lenja Atletklubb	-	32 010	32 010	-
Sum				196 025	1 010 757	814 732	196 025

Kostnadsdekkende leiesatser 2026	
Bygningskategori	Kostnad i Kr pr kvm
Idrettshall	290
Kontor	235
Lager	132
Samfunnshus	260

Husleie støtteberettigede kommunale leietakere 2026- lag og foreninger

Bygg/Adresse	Leieobjekt	Areal	Leietaker	Leie 2025	Kostnads-dekkende leie 2026	90% kompen-sasjon/til-skudd for økt leie	Leie for 2026 ved 90% kompen-sasjon
Borgarveien 1 Aktivitetshuset	Kontor	445	Aktivitetsklubben	-	104 575	94 118	10 458
Borgarveien 6 B Ekkohuset	Kontor	473	Ekko koret	-	60 161	54 145	6 016
Borgarveien 6A Nalladbygget	Særskilt	533	Bryteklubben Atlas	14 117	115 673	91 400	24 273
Kinogata 7 - Korstua	Samfunnshus	193	Sellebaksvenner	-	50 180	45 162	5 018
Kjøkøy Fort	Særskilt	33+207	Kråkerøy Jeger og fiskeforening	-	9 500	8 550	950
Ferjestedsveien 5 a	Samfunnshus	284	Fredrikstad kunstforening	23 627	66 740	38 802	27 938
Ferjestedsveien 5 b	Samfunnshus	958	Østfold Kunstsenter	79 381	249 080	152 729	96 351
Lisleby Samfunnshus-	Samfunnshus	280	Lisleby Musikkorps	7 000	16 423	8 481	7 942
Lisleby Samfunnshus-	Lager	3	Brobyggern fritid	-	900	810	90
Ringverven, Vaterlandvei 1	Lager	400	Motorgruppa Tøffe	-	20 000	18 000	2 000
Solheim, Rolvsøyveien 356	Samfunnshus	260	Hauge musikkorps	-	67 600	60 840	6 760
Ambjørnrød skole, lager	Kontor	70	Fredrikstad Janitsjarskole	-	16 450	14 805	1 645
Borgehallen	Idrettshall	117	Fredrikstad bokseklubb	20 760	33 930	11 853	22 077
Borgehallen	Idrettshall	25	St. Croix Innebandyklubb	-	9 090	8 181	909
Rolvsøyhallen	Idrettshall	85,5+770	Fredrikstad Miniatyrskytterlag	25 740	126 435	90 626	35 810
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Fredrikstad Pistolklubb	25 400	32 010	5 949	26 061
Gressvik tilfluktsrom	Lager	242,5	Lenja Atletklubb	-	32 010	28 809	3 201
Sum				196 025	1 010 757	733 259	277 498

Kostnadsdekkende leiesatser 2026	
Bygningskategori	Kostnad i Kr pr kvm
Idrettshall	290
Kontor	235
Lager	132
Samfunnshus	260

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2024/11677
Dokumentnr.: 54
Løpenr.: 21782/2026
Klassering: U63

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	19/26

Delegering av myndighet og unntak fra skjenketider – Værste Hangarn

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å fatte følgende vedtak:

1. Kommunedirektøren gis fullmakt til å innvilge søknader om unntak fra forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider i Fredrikstad kommune for serveringssteder som skal sende direktesendte fotballkamper i perioden 11.06 – 19.07.2026.

   Delegeringen innvilges under forutsetning av at Stortinget vedtar endring av alkohollovens bestemmelser om maksimaltid for skjenking av alkohol under fotball-VM for herrer 2026.

2. Søknad fra Bar 1903 AS, organisasjonsnummer 933 007 065, om utvidet skjenkebevilling ute for Værste Hangarn, K.G Meldahlsvei 9, 1671 Kråkerøy, i forbindelse med arrangementet VM-Bonanza den 11.06 – 19.07.2026, imøtekommes.

   Utvidet uteservering godkjennes slik den fremkommer av tegningene med et areal på 60x40m. Uteserveringen kan ikke tas i bruk før det er inngått leieavtale med grunneier.

3. Vilkår til bevillingen:
   - Det omsøkte og tildelte skjenkeområdet skal være markert med fysiske sperringer.
   - Aldersgrense settes til 18 år etter kl 24.00. Det gjøres unntak for aldergrensene når mindreårige er gjester sammen med foresatte.
   - Bevillingen for alkoholgruppe 3 gjelder for avsperret VIP-område og med aldersgrense på 20 år. VIP-området skal ha eget vakthold.
   - Arrangementet pålegges vakthold i samsvar med politiets bestemmelser.
   - Det forutsettes at serveringen ikke er til hinder for alminnelig ferdsel ut over det som er avtalt med politi og veimyndighetene, samt at nødvendige tillatelser og leieforhold er avklart.

4. Bar 1903 AS, organisasjonsnummer 933 007 065, innvilges unntak fra forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider i Fredrikstad kommune på dager hvor direktesendte fotballkamper avsluttes etter kl.02.00/03.00. Skjenkestedet kan holde åpent 30 minutter etter kampslutt, men likevel ikke lenger enn til 06.00. Unntaket gjelder kun for alkoholgruppe 1 og 2 i perioden 11.06 – 19.07.2026.

   Unntaket innvilges under forutsetning av at Stortinget vedtar endring av alkohollovens bestemmelser om maksimaltid for skjenking av alkohol under fotball-VM for herrer 2026.

Sammendrag
I forbindelse med fotball-VM er det foreslått endringer i alkoholloven om unntak fra skjenketidsbestemmelsene. Kommunedirektøren foreslår at myndigheten til å innvilge søknader om unntak fra forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider, tillegges kommunedirektøren.

Bar 1903 AS, organisasjonsnummer 933 007 065, har skjenke- og serveringsbevilling for Værste Hangarn, K.G Meldahlsvei 9, 1671 Kråkerøy. Serveringsstedet har maksimal skjenketid etter forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider i Fredrikstad kommune. I forbindelse med fotball-VM 2026 søker de om utvidet skjenkebevilling ute, samt unntak fra forskriften om åpningstidsbestemmelser.

Søknaden er sendt til politiet, brann, kommuneoverlegen og miljø og landbruk for uttalelse. Det er ingen innvendinger mot å gi utvidet skjenkebevilling eller innvilge unntak fra åpningstidsbestemmelsene. Hensynet til naboer og sikkerheten til gjestene må ivaretas. Skjenkingen skal skje i tråd med alkohollovens bestemmelser. Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren at søknaden imøtekommes.

Vedlegg

1	Søknad om utvidelse av skjenke- og serveringsområdet for perioden 11.06. - 19.07.2026 - Værste Hangarn	Offl. § 26, 5. ledd
2	Bilde fra Værste Hangarn - uteområde	
3	Bilde fra Værste Hangarn - inneområde	
4	Uttalelse til søknad om utvidet skjenke- og serveringsbevilling i forbindelse med fotball VM - Værste Hangarn	
5	Brannvesenets svar på anmodning om uttalelse i forbindelse med fotball VM 2026 - VærsteHangaren	
6	Uttalelse til søknad om utvidet skjenke- og serveringsareal i forbindelse med fotball VM 2026 - Værste Hangarn	
7	Uttalelse fra Miljø og landbruk - søknad om utvidet skjenke- og serveringsbevilling i forbindelse med fotball VM 2026 - Værste Hangarn	

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen vedlegg.

Saksopplysninger
Bar 1903 AS, organisasjonsnummer 933 007 065, har skjenke- og serveringsbevilling for Værste Hangarn, K.G Meldahlsvei 9, 1671 Kråkerøy. De søker nå om utvidet skjenke-bevilling ute for å kunne arrangere VM-Bonanza 2026. De søker i tillegg om unntak fra forskriften om skjenke- og åpningstider for å kunne vise fotballkamper som avsluttes etter kl.02.00 på hverdager og etter kl.03.00 natt til lørdag/søndag.

Arrangementet VM-Bonanza 2026 vil vise fotball-VM på storskjerm på Værste. Det vil være matvogner, salg av supporterutstyr, fanzone og skjermer ute og inne. Det vil være et eget VIP-område.

<u>Søknad om utvidet skjenkebevilling</u>
Det er etter alkoholloven § 4-2 tillatt å utvide/gi en skjenkebevilling for en enkelt anledning eller for en bestemt periode. Søknaden har i medhold av alkoholloven § 1-7 vært sendt til politiet, brann, kommuneoverlegen og miljø og landbruk for uttalelse.

Politiet har ingen innvendinger til søknaden, men bemerker at de forventer et tilstrekkelig antall godkjente ordenvakter for å opprettholde ro, orden og sikkerheten til gjestene. Det oppfordres til tett dialog med politiet før arrangementet og underveis, se vedlegg 4.

Brann har ingen innvendinger mot søknaden, men stiller en del tekniske krav til lokalet/skjenkeområdet, se vedlegg 5. Brannvesenet vil føre tilsyn i forkant av arrangementet.

Kommuneoverlegen har heller ingen innvendinger til søknaden. Det påpekes at det blir spesielt viktig med fokus på å forebygge overskjenking og alkoholrelaterte skader når det blir en økning i antall gjester på området. Helse har forøvrig ingen opplysninger i saken eller kjennskap til at det er forhold som tilsier at særskilte sosiale eller helsemessige anliggender bør tas hensyn til i kommunens vurdering av saken, se vedlegg 6.

Miljø og landbruk har innlevert uttalelse knyttet til støy, se vedlegg 7. De har ingen direkte innvendinger mot søknaden, men har vurdert at det av hensyn til berørte naboer må gjøres tiltak knyttet opp mot lyd/støy fra arrangementet. Miljø og landbruk mener det av hensyn til innbyggernes helse må legges begrensninger på antall dager virksomheten kan få lov å vise fotball på natt (etter klokken 23) til maksimalt 6 dager under fotball-VM. De dagene det skal være aktivitet etter klokken 23 må virksomheten gjennomføre avbøtende tiltak i form av nabovarsling, tilbud om alternativ overnatting for mest støyutsatte naboer, alternativt gratis inngang for berørte naboer som foretrekker det framfor alternativ overnatting. Dette vil være begrensninger som Miljø og landbruk pålegger arrangør i medhold av folkehelseloven.

Det er også avholdt et møte mellom arrangør, kommunen v/bevilling, miljø og landbruk, brann, kommuneoverlegen og politiet den 16.01.26. Uttalelsene fra de ulike etatene ble gjennomgått og veien videre diskutert. Det vil ved behov avholdes flere møter.

Bar 1903 AS oppfyller alle krav til kompetanse etter alkoholloven og de alkoholpolitiske retningslinjene.

Søknad om unntak fra forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider for serveringssteder i Fredrikstad kommune
Etter forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider i Fredrikstad kommune skal et skjenkested holdes lukket mellom kl.03.00 og kl.08.00 natt til lørdag, søndag og dager før hellig- og høytidsdager og mellom kl.02.00 og kl.08.00 resten av uken.

Bar 1903 AS har i dag maksimal skjenketid for serveringsstedet Værste Hangarn. Det vil si at de som hovedregel må stenge kl.02.00 hverdager og kl.03.00 i helgene, og skjenkingen må opphøre 30 minutter før stengetiden.

Det vil være kamper under fotball-VM som starter sent og som ikke vil være ferdig spilt til kl.02.00 eller 03.00. Helse- og omsorgsdepartementet har fremlagt forslag til midlertidig endring av alkohollovens bestemmelse om maksimaltid for skjenking under fotball-VM for herrer 2026. Forslaget åpner opp for at den enkelte kommune kan bestemme at det skal være tillatt med skjenking utover de tidspunktene som følger av kommunens gjeldende regelverk, om det skal være utvidet skjenketid for hele perioden fotball-VM varer eller om utvidelsen kun skal gjelde bestemte dager.

For å begrense de negative konsekvensene ved å åpne for at det midlertidig gis mulighet for å avvike fra maksimaltiden for skjenking er det fra departementet foreslått begrensninger i adgangen til å fastsette avvikende skjenketider. Departementet foreslår at det kun åpnes for å gi unntak fra maksimaltiden for skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2. Det vil si at skjenkeforbudet for alkoholholdig drikk gruppe 3 (brennevin) foreslås opprettholdt.

Videre er det foreslått at det kun kan fastsettes avvikende skjenketider for skjenkesteder som viser direktesendte kamper for stedets gjester. Den midlertidide endringen i alkoholloven vil kun gjelde for mesterskapets varighet (11. juni – 19. juli), og er ikke ment å skape presedens for senere anledninger. Når det likevel er foreslått å gi et midlertidig unntak i dette tilfellet,

skyldes det at fotball-VM for herrer i 2026 er en ekstraordinær begivenhet av begrenset varighet.

I Fredrikstad kommune er det få skjenkesteder som sender sport/fotball. Forskriften gjelder i dag for alle serveringssteder i kommunen. Kommunedirektøren anslår at det er få som vil søke basert på kriteriene for unntak. Det vil derfor være mest hensiktsmessig om det enkelte skjenkested søker om unntak fra dagens forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider, fremfor å endre hele forskriften. Det vil også være mest forutsigbart og oversiktlig for bransjen som en helhet.

Det er ingen innvendinger mot unntak fra luknings- og skjenketidsbestemmelsene fra politiet, kommuneoverlegen eller brann. Miljø og landbruk har av hensyn til naboer som kan bli berørt av støy satt noen krav til nabovarsling, alternativ overnatting, samt et bestemt antall dager man kan sende kamper på natten. Berørte naboer vil være ivaretatt med tiltak gjennom folkehelselovgivningen.

Bar 1903 er den første som har søkt om unntak fra luknings – og skjenketidsbestemmelsene. Kommunedirektøren antar at det vil bli flere som søker.

Relevante bestemmelser
Alkoholloven § 4-2.*Omfanget av bevillingen.*
«Bevillingen kan gjelde alkoholholdig drikk gruppe 1, alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 eller all alkoholholdig drikk.

Bevillingen kan være alminnelig eller bare gjelde skjenking til deltakere i sluttet selskap.

Bevillingen kan utvides til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, eller til innførsel av slik alkoholholdig drikk som bevillingen gjelder, for skjenking i egen virksomhet. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 annet ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet. Også statlige skjenkebevillinger kan utvides til å omfatte slik innførsel. Bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 4 får anvendelse så langt de passer.

Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet. Bevillingen kan for en enkelt anledning utvides til å gjelde også utenfor skjenkelokalet (…)».

5.1 Forslag til midlertidig endring av alkohollovens bestemmelse om maksimaltid for skjenking under fotball-VM for herrer 2026

«Departementet foreslår følgende endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven):
I
I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. skal § 4-4 nytt niende ledd lyde:

Kommunestyret kan for perioden 11. juni til 19. juli 2026 fastsette skjenketider for alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2 som avviker fra fjerde ledd. Dette kan fastsettes generelt for kommunen eller for det enkelte skjenkested. Avvikende skjenketider kan bare fastsettes for skjenkesteder som viser direktesendte kamper i fotball-VM for herrer 2026 for stedets gjester.

II
Loven trer i kraft straks. Alkoholloven § 4-4 niende ledd oppheves 20. juli 2026».

Konsekvenser for sosial bærekraft
Salg og skjenking av alkohol har konsekvenser for levekår og folkehelse. Kommunen må derfor foreta avveininger mellom kryssende hensyn i tildelingspolitikken, folkehelsen, samfunnsmessige normer og næringspolitiske hensyn. Fredrikstad kommune har i sine alkoholpolitiske retningslinjer fastsatt at et overordnet mål er å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruken kan innebære. Hver enkelt bevillingssak må vurderes opp mot dette.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i saken.

Vurdering
Bar 1903 AS, organisasjonsnummer 933 007 065, har skjenke- og serveringsbevilling for Værste Hangarn, K.G Meldahlsvei 9, 1671 Kråkerøy. Rutiner for skjenking av alkohol og sikkerhet for gjestene er etablert. På grunn av arrangementet størrelse og karakter vil det bli stilt vilkår om vakthold for å ivareta hensynet til ro, orden og sikkerhet. Det stilles krav til aldersgrense i tråd med retningslinjene i alkoholpolitisk handlingsplan punkt 6.12.

Det er etter alkoholloven § 4-2 tillatt å utvide/gi en skjenkebevilling for en enkelt anledning eller for en bestemt periode. Det er ingen av høringsinstansene som har innvendinger mot utvidelsen direkte. Miljø og landbruk har vurdert at det av hensyn til berørte naboer må gjøres tiltak knyttet opp mot lyd/støy fra arrangementet.

Kommunedirektøren anbefaler at søknad om utvidet skjenkebevilling imøtekommes for angitt periode og på angitte vilkår.

Det er av Helse- og omsorgsdepartementet fremlagt forslag til midlertidig endring av alkohollovens bestemmelse om maksimaltid for skjenking under fotball-VM for herrer 2026.

Høringsinstansene har ingen innvendinger til søknaden om unntak fra kommunens forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider for serveringssteder i Fredrikstad kommune. Miljø og landbruk har vurdert at det av hensyn til berørte naboer må gjøres tiltak knyttet opp mot lyd/støy fra arrangementet nå det skal vises kamper etter kl.23.00.

Formålet med skjenketidene er å begrense forbruket av alkohol og dermed de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan medføre. Når kommunedirektøren likevel foreslår å innvilge unntak fra forskriften under fotball-VM, skyldes det at dette er en ekstraordinær begivenhet av begrenset varighet hvor flere av kampene finner sted mellom klokken 03.00 og 06.00.

For at søknader om unntak fra skjenketidsbestemmelsene skal kunne saksbehandles i tide til arrangementstart foreslår kommunen at det settes søknadsfrist til 05.06.26.

Foreløpig er det kun mottatt én søknad om unntak fra forskriften, men kommunedirektøren antar at det vil komme flere søknader. For en enklere og raskere saksbehandling foreslår

kommunedirektøren at myndigheten til å innvilge søknader om unntak fra forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider, tillegges kommunedirektøren.

Delegeringen innvilges under forutsetning av at Stortinget vedtar endring av alkohollovens bestemmelser om maksimaltid for skjenking av alkohol under fotball-VM for herrer 2026, og vil kun gjelde for serveringssteder som skal sende direktesendte fotballkamper i perioden 11.06 – 19.07.2026.

Alternative løsninger
Kommunedirektørens forslag vedtas ikke.

Konklusjon
Kommunedirektøren legger til grunn at søknad om utvidet skjenkebevilling tilfredsstiller de føringer som er gitt i alkoholloven og i de alkoholpolitiske retningslinjer vedtatt av bystyret i Fredrikstad.

Unntak fra forskrift om skjenke- åpnings- og lukningstider for serveringssteder som sender direktesendte fotballkamper innvilges i perioden 11.06 – 19.07.2026, under forutsetning av at Stortinget vedtar endring av alkohollovens bestemmelser om maksimaltid for skjenking av alkohol under fotball-VM for herrer 2026.

Kommunedirektøren har ingen kommentarer ut over det ovenstående og anbefaler at søknaden imøtekommes.


VM BONANZA 2020
VM BONANZA 2026



FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Saksref.: 2024/11677-48
Dato: 13.11.2025

Til:
Hanne Solberg Gullichsen Kommunesekretariatet

Fra:
Fredrikstad brannvesen v/ Glenn E. Olsen

Brannvesenets svar på anmodning om uttalelse i forbindelse med fotball VM 2026 - VærsteHangaren

Vi viser til anmodning om uttalelse i forbindelse med utvidelse av uteareal (60 x 40 meter) for VM-arrangementet ved VærsteHangaren i perioden 11.06.2026 – 19.07.2026.

Brannvesenet har følgende forutsetninger og krav:

- Arrangør har det fulle ansvaret for sikkerheten, inkludert brannsikkerheten.
- Det skal utarbeides risikoanalyse og sikkerhetsplan, og vakthold skal dimensjoneres etter denne.
- God fremkommelighet for utrykningskjøretøy må sikres.
- Rømningsveier skal være tydelig merket og ryddige.
- Elektriske anlegg skal være fagmessig utført.
- Pyrotekniske produkter er ikke tillatt.
- Nødvendig slokkeutstyr skal plasseres strategisk.
- Ved utrykning må det være vakt som kan ta imot brannvesenet og vise vei.
- Politiets tillatelse forutsettes.

Arrangøren må i tillegg redegjøre for følgende for det utvendige arealet:

- Ansvarlig person
- Rømningsveier
- Forventet persontall
- Plan for å sikre at persontallet inne i Hangaren ikke overskrider tillatt kapasitet ved f.eks dårlig vær
- Brannsikkerheten for foodtruckene

Ta kontakt dersom det er behov for ytterligere avklaringer.

FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Saksref.: 2024/11677-52
Dato: 18.12.2025

Til:
Hanne Solberg Gullichsen Kommunesekretariatet

Fra:
Fagstab helse v/ Jannikken Bømvik-Fejzic

Uttalelse til søknad om utvidet skjenke- og serveringsareal i forbindelse med fotball VM 2026 - Værste Hangarn

Firmaet bar 1903, org. nummer 933 007 065, søker om utvidet skjenke – og serveringsbevilling i forbindelse med arrangementet VM- bonanza 11.06.26 – 19.07.26. Det søkes om utvidet bevilling ute.

I tillegg bemerkes det fra kommunesekretariatet at Norge vil ha kamper som går på natten klokken 02.00, og at det kan komme spørsmål om å holde åpent uten alkoholservering etter åpningstidene. Det er bedt om uttalelse fra helse i henhold til alkoholloven § 1-7 og alkoholpolitisk handlingsplan pkt. 6.11.

Uttalelse:

Værste Hangarn har allerede plass til et stort antall gjester, og har nå søkt om utvidet skjenkeområde. Værste Hangarn har vilkår om aldersgrense 18 år fra klokken 18.00.

Med en økning i antall gjester blir det spesielt viktig med oppmerksomhet for å forebygge overskjenking og alkoholrelaterte skader. Helse har forøvrig ingen opplysninger i saken eller kjennskap til at det er forhold som tilsier at særskilte sosiale eller helsemessige anliggender bør tas hensyn til i kommunens saksvurdering.

Når det gjelder eventuell utvidelse av åpningstid: Selv om skjenking avsluttes på ordinært tidspunkt, innebærer åpningstid etter klokken 02/03 at berusede gjester kan oppholde seg i lokalene lenger. Vi har imidlertid ikke kunnskap som tilsier at opphold i skjenkeområde etter avsluttet skjenketid fører til mer beruselse eller flere alkoholrelaterte skader.

Dersom det søkes om utvidet åpningstid må potensielt økt støybelastning tas med i kommunens vurdering, dette gis det egen uttalelse om fra miljørettet helsevern.

FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Saksref.: 2024/11677-50
Dato: 22.12.2025

Til:
Hanne Solberg Gullichsen Kommunesekretariatet

Fra:
Miljø og landbruk

Uttalelse fra Miljø og landbruk - søknad om utvidet skjenke- og serveringsbevilling i forbindelse med fotball VM 2026 - Værste Hangarn

Viser til anmodning om uttalelse til søknad om utvidet skjenke- og serveringsbevilgning i forbindelse med fotball-VM 2026 ved Værste Hangarn, datert 06.11.2025. Det søkes om utvidet skjenketid for å holde åpent når det spilles kamper under fotball-VM, samt utvidet skjenkeområde utendørs. Det søkes om utvidet bevilgning i perioden 11.06.2026-19.07.2026. Det beskrives i søknaden at alle kampene under VM vil vises på storskjerm, og at arrangementet vil foregå på dagtid, ettermiddag, kveld og natt, da mesterskapet finner sted i USA, Mexico og Canada.

Virksomheten har i dag skjenkebevilling frem til klokken 02:00 på hverdager og til klokken 03:00 natt til lørdag og natt til søndag. I gjeldende tillatelse står det at området skal fremstå som stille etter klokken 23, på lik linje som uteserveringer ellers i kommunen.

Saksopplysninger
Værste Hangarn åpnet som serveringssted i 2024. Lokalet er en gammel telthall, og brukes til flere ulike arrangementer og konserter.

I perioden etter Værste Hangarn åpnet har miljø og landbruk mottatt flere klager på støy, da det har vært avholdt flere konserter og støyintensive arrangementer, og lydbildet for naboer oppleves som et utendørsarrangement. Hallkonstruksjonen har liten eller ingen lyddemping, og lyd fra lokalet har blitt vurdert på lik linje med lyd fra uteserveringer i sentrum.

De ansvarlige har gjennomført støymålinger i lokalet og hos berørt nabo, og kommet frem til et lydnivå ved miksebord som av innleid støykonsulent ble vurdert å oppfylle krav i veileder om musikkanlegg og helse til lydnivå ved nærmeste berørte nabo.

Erfaringer og tilbakemeldinger fra naboer fra høsten 2025 viser at ved enkelte typer arrangementer oppleves lyd fra publikum som sjenerende for naboer, og lydnivået fra publikum kan være høyere enn den forsterkede lyden i lokalet. Lokalet ligger ikke tett på

boligbebyggelse, men har en slik plassering at lyden bærer godt. Erfaring fra halvannet år med aktivitet i lokalet underbygger dette.

Veileder om musikkanlegg og helse beskriver forstyrrelser av søvn som den mest alvorlige blant de veldokumenterte virkningene av støy. Det er derfor spesielt viktig å begrense støyende aktiviteter på kvelds- og nattetid. Forskning har vist at støy kan forlenge innsovnings tiden, føre til oppvåkninger og gi endringer i det fysiologiske søvnmønsteret. Konsekvenser av dette dagen etter vil kunne være søvnighet, nedsatt sinnsstemning, redusert prestasjonsevne og økt risiko for ulykker.

Veilederen anbefaler å begrense antall dager i året med støyende arrangementer. For arrangement med støy på natt anbefaler veilederen maksimalt 6 arrangementer i løpet av et år i et område. Med natt menes her perioden mellom klokken 23 og 07. Det er angitt forslag til grenseverdier for forsterket lyd på både kveld og natt, men det finnes ikke grenseverdier som regulerer lyd fra menneskers stemmebruk. Forskrift om miljørettet helsevern § 7 slår fast at virksomheter skal planlegges og drives slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe. § 9 i samme forskrift presiserer at støy og vibrasjoner ikke skal medføre helsemessig ulempe for omgivelsene.

Vurdering
I utgangspunktet finnes det ikke grenseverdier for støy fra menneskers stemmebruk, og det er ikke direkte regulert i veileder om musikkanlegg og helse. Kommunen vurderer at når en virksomhet med skjenkebevilling som også benyttes som konsertlokale skal benyttes til å vise fotball-VM må det gjøres vurderinger av støy og mulige avbøtende tiltak, selv om lydbildet fra arrangementet vil domineres av menneskers stemmebruk og ikke forsterket lyd.

Norges kamper i VM er foreløpig satt opp ved midnatt, klokken 02:00 og klokken 21:00. Kampen som begynner klokken 21 vil være ferdig spilt innen tidspunktet hvor lyden fra Værste Hangarn skal oppleves som stille. Kommunen vurderer at de to andre gruppespillskampene til Norge vil medføre til tider høy lyd fra publikum i Hangarn på tidspunkter hvor lokalet skal oppleves som stille. Dersom også andre gruppespillskamper, hvor Norge ikke spiller, skal vises, vil det bli mange dager med støy på natt for berørte naboer. Vi vurderer at det vil kunne påvirke helsen til naboer negativt, ved at nattesøvnen blir forstyrret.

I tillegg til Norges tre kamper i gruppespillet hvor tidspunktene er kjent, er det fra virksomheten ønske om å vise alle kamper under VM, også sluttspillet. Kommunen vurderer at dersom sluttspillet vises i Hangaren vil det kunne være høyt engasjement og støynivå blant publikum, også i kampene hvor Norge ikke deltar. Mange av kampene vil foregå etter klokken 23. Støy på natt over en lengre periode flere dager i uka vil kunne medføre betydelige helsemessige ulemper for berørte naboer ved at nattesøvnen blir forstyrret ved gjentatte anledninger over flere uker.

Arrangøren må gjøre avbøtende tiltak for de mest berørte naboene. Det er ikke mulig å skjerme mot denne type nattestøy, så avbøtende tiltak må være i form av nabovarsling, tilbud om alternativ overnatting for de mest støyutsatte naboer, eller gratis inngang til arrangementet for naboer som foretrekker dette fremfor alternativ overnatting.

I tillegg til avbøtende tiltak som beskrevet over må aktiviteten under gruppespillet begrenses til senest klokken 23 på hverdager, med unntak av kampene der Norge spiller. All aktivitet etter klokken 23 må være innendørs i Hangarn, visning på storskjerm utendørs må avsluttes senest klokken 23.

Antall dager med aktivitet etter klokken 23 må begrenes til et minimum. I henhold til veileder om musikkanlegg og helse kan arrangement med støy på natt aksepteres inntil 6 dager fra ett spillested. To av Norges gruppespillkamper er etter klokken 23. Vi vurderer at det kan vises kamper etter klokken 23 inntil fire dager i tillegg til de to som allerede er nevnt.

Støy på natt oppleves særlig belastende på helsen og går ut over nattesøvn. Vi vurderer at det er nødvendig av hensyn til naboer å begrense antall dage virksomheten kan vise kamper etter klokken 23 av hensyn til naboer. Støy på natt over en så lang periode er uforsvarlig av hensyn til naboer. Støy fra gjesters stemmebruk er vanskelig å regulere, og kan i liten grad styres av virksomheten.

Konklusjon
Miljø og landbruk mener det av hensyn til innbyggernes helse må legges begrensninger på antall dager virksomheten kan få lov å vise fotball på natt (etter klokken 23) til maksimalt 6 dager under fotball-VM. De dagene det skal være aktivitet etter klokken 23 må virksomheten gjennomføre avbøtende tiltak i form av nabovarsling, tilbud om alternativ overnatting for mest støyutsatte naboer, alternativt gratis inngang for berørte naboer som foretrekker det framfor alternativ overnatting.

Teknisk utvalgs vedtak 25.02.2026:
1. Saken tas til orientering.

Teknisk utvalgs behandling:
Kommunedirektørens innstilling:
1. Saken tas til orientering.

Votering:
Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/35161
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 308951/2025
Klassering: 230

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	25.02.2026	4/26
Formannskapet	12.03.2026	20/26
Bystyret	19.03.2026	

Svar på verbalvedtak - internhusleie

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret.
1. Saken tas til orientering

Sammendrag
Bystyret vedtok i budsjett 2024 og handlingsprogram 2024-2027 at kommunedirektøren skulle forberede et pilotprosjekt for internhusleie i en egnet virksomhet. Formålet var å vurdere om internhusleie kunne bidra til mer effektiv arealbruk og kostnadsbevissthet.

Kommunedirektøren vurderer at det ikke er hensiktsmessig å innføre internhusleie nå, verken som pilot eller som generell ordning. Erfaringer fra andre kommuner og interne analyser viser at gevinsten er begrenset og forutsetningene ikke nødvendigvis til stede, og at kostnadene og kompleksiteten vil øke.

Kommunens generelle økonomiske situasjon tilsier heller ikke at besparelser ved arealeffektivisering uten videre kan tilbakeføres til den enkelte virksomhet, slik noe av intensjonen vil være i et pilotprosjekt.

Det pågår allerede et omfattende arealoptimaliseringsprosjekt i kommunens administrasjonsbygg der gevinsten hentes ut av kommunen som helhet for å forbedre kommunens generelle økonomiske situasjon.

Kommunaldirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

Vedlegg
1. Husleiemodeller i offentlig sektor – erfaringer og forutsetninger for innføring.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak PS 192/23 Budsjett 2024 og handlingsprogram 2024-2027 for Fredrikstad kommune.
2. Bystyresak 12/26 – Verbalvedtak – Selskapsorganisering av bolig og formålsbygg
3. BDO- artikkel: internhusleie- effektivt virkemiddel eller papirtiger? Organisering av eiendomstjenesten har betydning for effekt av internhusleie, 15. oktober, 2021
4. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger, rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygninger (FOBE) på vegne av Statens bygningstekniske etat (KoBE), 11. juli 2007

5. Veileder for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst
6. Veileder om husleieordninger, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Forum for offentlige bygg og eiendommer – FOBE for Kommunal- og regionaldepartementet - 2. Juli 2008

Saksopplysninger
I forbindelse med behandlingen av budsjett 2024 og handlingsprogram 2024–2027 vedtok bystyret verbalforslag:

«Kommunedirektøren forbereder et pilotprosjekt på internhusleie i en egnet virksomhet. Basert på erfaringer fra dette vil det besluttes hvordan ordningen eventuelt kan utvides.»

Formålet med vedtaket må forstås som et ønske om å prøve ut internhusleie som virkemiddel for å synliggjøre arealkostnader i den enkelte virksomhets budsjett. En slik synliggjøring kan bidra til mer bevisst og effektiv bruk av kommunens bygningsarealer.

Internhusleie i Fredrikstad kommune
Fredrikstad kommune har frem til i dag praktisert flere ulike modeller for dekning av kostnader til FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) av kommunale bygg. Ved tilgang på nye arealer har praksisen vært å rammeoverføre et engangsbeløp for FDV-kostnader fra det kommuneområdet som bruker bygget til kommuneområde teknisk, som har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold. Beløpet har vært beregnet med utgangspunkt i Holte-nøkkeltall, et anerkjent kalkulasjonsverktøy for FDV-estimater.

I enkelte tilfeller der bygg har vært leid inn til tjenesteproduksjon, har virksomheter blitt fakturert internt for husleiekostnader fra kommuneområde teknisk ved årets slutt. Denne ordningen er ikke videreført i budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029. Flere leieavtaler er avsluttet, og ved nye avtaler – som for eksempel Gressvik bibliotek – rammeoverføres leiepris og estimerte fellesutgifter fra kommuneområde samfunn og byutvikling til kommuneområde teknisk.

For idrettsbygg har det vært praktisert en ordning med årlig internhusleie, der kostnader knyttet til definerte idrettsbygg er overført ved årets slutt. Denne ordningen er gradvis reversert de siste to årene, med delvis rammeoverføring i 2025. For 2026 ble det foreslått at hele den budsjetterte internhusleien rammeoverføres til kommuneområde teknisk. Dette er gjennomført. Kinoen har hatt kostnadsdekkende leie basert på regnskap, og etter vedtak om omgjøring til kommunalt AS skal det utarbeides en formell leieavtale.

Kommunen har også enkelte husleieavtaler med eksterne aktører, som overgrepsmottaket som faktureres fra kommuneområde teknisk til kommuneområde helse og videre til staten,

NAV som har a-konto betalinger med avregning neste regnskapsår, og Hvaler kommune som faktureres for sin andel av Helsehuset. Alle disse faktureres i henhold til faktiske regnskapsutgifter inneværende år.

Kommunen har dermed hatt en kombinasjon av internhusleie for enkelte bygg og rammeoverføring ved nye bygg basert på Holte-nøkkeltall. Til tross for dette har stadige innsparinger medført at budsjettet for drift og vedlikehold ikke har vært på nivå med Holte-standard, og praksisen har derfor ikke latt seg gjennomføre fullt ut.

Overføring av «husleie» mot slutten av året har gjort det utfordrende for begge parter å ha god budsjettkontroll. Det har også jevnlig oppstått diskusjoner om hvorvidt husleien har vært korrekt fastsatt. Foreslåtte innsparinger i forbindelse med budsjettarbeidet har ikke blitt kommunisert godt nok mellom partene, noe som har ført til feilbudsjettering og manglende samsvar mellom «leietakers» budsjetterte utgifter og eiers budsjetterte inntekter. På

bakgrunn av disse erfaringene avsluttes ordningen, og husleien rammeoverføres i budsjettet for 2026.

Om husleiemodeller og erfaringer fra andre:
Beskrivelse av husleiemodeller er også omtalt i bystyresak PS 12/26 *Verbalvedtak - selskapsorganisering av bolig og formålsbygg*. I saken vedtok bystyret å ikke selskaps organisere formålsbygg eller boligområdet.

Vedlegg 1 *Husleiemodeller i offentlig sektor – erfaringer og forutsetninger for innføring* er en rapport for å tydeliggjøre hva en husleiemodell er, hvilke formål den tjener, hva den bør innbefatte og hvilke forutsetninger som må være til stede for at en husleiemodell skal fungere som et effektivt styringsverktøy. Dette som et grunnlag for å forstå, evaluere og videreutvikle husleiemodeller.

Rapporten beskriver prinsipper med erfaringer fra statlige aktører, kommunal praksis og helsesektoren. Den er skrevet for å kunne brukes som beslutningsunderlag og som intern faglig referanse ved utvikling eller revidering av husleie- og internhusleieordninger.

Oppsummering fra rapporten:

Husleiemodeller, når de er riktig utformet og forankret, er et sentralt virkemiddel for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre kostnadskontroll og mer effektiv arealbruk. Både statlige virksomheter, forsvarssektoren, helsesektoren og kommuner har erfart at husleieordninger kan gi:

- Tydeliggjøring av kostnader og ansvarsforhold.
- Styrket planlegging og prioritering av vedlikehold.
- Mer helhetlig styringsinformasjon.
- Økt areal- og ressursbevissthet.

Samtidig er funnene entydige. Effekten svekkes betydelig dersom modellen uthules politisk, utformes uklart eller ikke følges opp med gode prosesser, korrekte kostnadsgrunnlag og sterke insentiver.

Statsbyggs modell viser at kostnadsdekkende leie, tydelige roller og standardiserte rammer gir god styring. Riksrevisjonens funn understreker behovet for kvalitet i avtaleverk og regelverksforståelse. I forsvarssektoren gir livsløpsmodellen gir god synliggjøring av kostnader, men manglende innbaking av fornyelser og komponentutskiftninger svekker finansieringen over tid. Sykehusbygg HF og internhusleie i Helse Sør-Øst har bidratt til profesjonalisering, men evalueringer viser at insentivene for arealeffektivitet og vedlikehold foreløpig er for svake.

I kommunal sektor har modeller for internhusleie gitt større kostnadsbevissthet, bedre rolleforståelse og mer strukturert vedlikeholdsarbeid. Samtidig viser erfaringene at kortsiktige budsjettkutt, manglende forankring og uklare avtaler kan redusere effekten betydelig.

På tvers av sektorer peker rapporten på fem grunnleggende forutsetninger som må være på plass for at internhusleie skal fungere etter hensikten:

1. Klar rolle- og ansvarsdeling mellom eier, forvalter og bruker.
2. Kostnadsdekkende leie, basert på reelle FDVU-kostnader.
3. Langsiktige og stabile økonomiske rammer, slik at vedlikehold og fornyelse ikke uthules av kortsiktige prioriteringer.
4. Standardiserte prosesser, tydelige avtaler og transparente beregningsmodeller som minimerer konflikter og uklarheter.

5. Strategisk og politisk forankring, der husleiemodellen sees som et styringsverktøy – ikke en regnskapsøvelse.

Rapporten identifiserer flere vanlige fallgruver som kan svekke internhusleieordningens effekt:

- Mangelfull politisk eller administrativ forankring,
- Uklare kontrakter og manglende datagrunnlag (areal, tilstand, FDVU),
- Utilstrekkelig finansiering av vedlikehold og svak kostnadsdekning,
- Fravær av insentiver for arealeffektivitet,
- Manglende systemer og svak kulturforståelse på både forvalter- og brukersiden.

Når slike svakheter oppstår, reduseres internhusleie ofte til en administrativ øvelse uten styringsmuligheter.

En velfungerende internhusleiemodell kan være et av de mest effektive verktøyene for å sikre bærekraftig eiendomsforvaltning, god økonomistyring og bedre utnyttelse av kommunens ressurser. Modellen gir størst gevinst når:

- Leien fullt ut dekker reelle kostnader,
- Vedlikeholdsplaner er tilstandsbaserte og fulgt opp,
- Rollene er tydelige og etterlevd,
- Avtaler er klare, oppdaterte og uten gråsoner,
- Ordningen følges opp gjennom systematisk dialog og årlig evaluering.

Ved innføring av internhusleie anbefales det at kommunen sikrer robust og tydelig rollefordeling mellom eier, forvalter og leietaker. Videre at det etableres transparente og dokumenterte beregningsmodeller og bygger inn langsiktighet i finansiering, inkludert behov for fornyelser og komponentutskiftninger. Videre vektlegges det at kommunen unngår kompromisser som uthuler insentiver eller kostnadsdekning. Det bør gjennomføres et strukturert innføringsløp med prosjektorganisering og god forankring som sikrer kontinuerlig oppfølging gjennom brukermøter, kontrakts revisjoner og vedlikeholds rapportering samt investerer i opplæring og kulturarbeid for å skape felles forståelse i hele organisasjonen.

Internhusleie er ikke bare en økonomisk modell – det er et strategisk grep for å sikre profesjonell, bærekraftig og fremtidsrettet eiendomsforvaltning. Når modellen bygges på gode data, tydelige roller og stabile rammer, og når den følges opp over tid, gir den bedre styring, bedre bygg og bedre tjenester.

Relevante bestemmelser
Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere internhusleie, men må følge krav til økonomiforvaltning, budsjett og regnskap. Prinsippene om forsvarlig økonomistyring gjelder.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ingen direkte konsekvenser for folkehelse eller levekår. Et pilotprosjekt påvirker ikke i seg selv innbyggernes tilgang til tjenester, men kan indirekte skape ulikhet mellom virksomheter avhengig av hvordan husleiesatsen i piloten innrettes.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Insentiver for effektiv arealbruk kan oppnås ved å innføre internhusleie i linjeorganisasjonen. Beregninger viser at en kostnadsdekkende husleiemodell vil ligge betydelig over dagens nivå, noe som medfører behov for budsjettøkning eller prioriteringsendringer.

Innføring av internhusleie vil kreve omfattende systemtilpasninger, faktureringsrutiner og oppfølging, noe som gir økte administrative kostnader. Potensialet for reelle besparelser er begrenset. Erfaringer viser at virksomhetene sjelden har mulighet til å redusere areal uten større organisatoriske endringer.

Ordningen kan svekke helhetlig vedlikeholdsplanlegging, da kostnadsansvar fragmenteres.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
For å sikre samfunnsmessig bærekraft må kommunen ha klare politiske føringer, gode samhandlingsmekanismer og en organisasjonsmodell som ivaretar helhetlige tjenester og stabile rammer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
For miljømessige bærekraften er det viktig at også forvaltningen av bygg og eiendom har dette som en prioritet. Særlig har effektiv arealbruk positive gevinster for miljøet. Potensiell reduksjon i arealbruk er usikker relatert til en husleiemodell og krever organisatoriske grep som ikke følger av internhusleie alene.

Ansattes medbestemmelse
Ikke aktuelt.

Vurdert for uttalelser i rådene
Saken vurderes ikke å ha direkte konsekvenser som krever uttalelse fra rådene.

Vurdering
For at en pilot for internhusleie skal gi nyttige erfaringer må virksomhetene som deltar må ha en reell mulighet til å påvirke leiekostnadene. Dette kan skje ved å optimalisere arealbruken eller redusere energiforbruket. I en internhusleiemodell kan besparelser komme tjenesten til gode som økt handlingsrom for tjenesteproduksjon. Husleien bør gjenspeile kommunens faktiske kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av bygget, og virksomheten må i tillegg dekke reelle energiutgifter som følger av egen bruk.

Før en pilot eventuelt gjennomføres, må det vurderes hvilket nivå husleiesatsen skal ligge på i forhold til byggets faktiske kostnader. I dag er drifts- og vedlikeholdsbudsjettene betydelig lavere enn anbefalte nøkkeltall.

Dersom en virksomhet betaler internhusleie vil de forvente høyere standard på vedlikehold fra byggeier. Å innfri disse forventningene i en pilot kan føre til uheldig forskjellsbehandling og prioriteringer som ikke tar utgangspunkt i de største behovene.

For å gjennomføre en pilot, så vil det kreve en ikke ubetydelig administrativ innsats parallelt med annen drift. Det vurderes også som en forutsetning for at en pilot skal gi relevant erfaring, så vil det kreve en like omfattende prosess som å innføre en husleiemodell, noe det ikke er kapasitet til i dag.

I dagens økonomiske situasjon anses det ikke at forholdene ligger til rette for å hente ut arealgevinster for den enkelte virksomhet utover at kommunen har satt i gang et omfattende prosjekt for arealoptimalisering. I dette ligger det implisitt at reduserte kostnader til arealer skal hentes ut av kommunen som helhet for å bedre på kommunens økonomiske situasjon.

Alternative løsninger
Et alternativt vedtak er å gjennomføre et pilotprosjekt. Det vil i så fall være hensiktsmessig å gjøre det for en virksomhet som har tydelige avgrensede lokaler. Virksomheten bør ha variert arealbruk som kontor, møterom og eventuelt spesialrom. Og en relativt stabil organisasjon,

slik at en sikrer stabilitet under piloten. Det er også viktig at virksomheten har ledelse og ansatte som er positive til å teste nye styringsmodeller.

Forslag til vedtaksformulering:
1. Det gjennomføres et pilotprosjekt for internhusleie i 2026. Kommunedirektøren bes utpeke relevant pilotvirksomhet.
2. Beregne husleiekostnader for pilotprosjekt og justere budsjetterte rammer. Piloten gjennomføres i 2026.

Konklusjon
Kommunedirektøren vurderer det ikke som hensiktsmessig å innføre et pilotprosjekt da det ikke anses å gi tilstrekkelig nytte til å forsvare ressursbruken. Det anbefales derfor ikke å gjennomføre dette nå.

En eventuelt økonomisk gevinst vurderes ikke å stå i forhold til kostnadene ved innføring og drift av ordningen. Kommunen bør prioritere å innhente økonomiske gevinster gjennom igangsatt arealoptimalisering som har gitt gode resultater i 2025.

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

FREDRIKSTAD KOMMUNE



Husleiemodeller i offentlig sektor – erfaringer og forutsetninger for innføring

Dato
16.02.2026

Innhold

1 Forord 4

2 Sammendrag 4

2.1 Formål og anvendelse. 4
2.2 Statlig sektor. 4
2.3 Forsvarssektoren. 4
2.4 Helsesektoren. 4
2.5 Kommunal sektor. 4
2.6 Forutsetninger for suksess. 5

3 Husleiemodeller i offentlig sektor 6

3.1 Hvorfor husleiemodeller i offentlig sektor 6
3.2 Rammeverk og styringslinjer 6
3.3 Formål med husleiemodeller 6
3.4 Typer husleieordninger 6
3.5 Husleiemodellen i statlig sektor 6
3.6 Husleiemodell i Forsvarssektoren 7
3.7 Husleiemodeller i helsesektoren 7
3.8 Husleiemodeller i kommunal sektor (internhusleie) 8

4 Erfaringer i offentlig sektor 9

4.1 Innledning 9
4.2 Erfaring fra statlige virksomheter 9
4.3 Erfaringer fra norske kommuner 10
4.4 Oppsummering 11

5 Hvordan innføre internhusleie 12

5.1 Innledning 12
5.2 Forutsetninger for en velfungerende husleiemodell 12
5.3 Utredning og forberedende arbeid 13
5.4 Viktige avklaringer 13
5.5 Organisering av innføringsprosessen 13
5.6 Klargjøring av roller 13
5.7 Kartlegging og evaluering 14
5.8 Innføringsfase – fra plan til operativ drift 14
5.9 Vurdere kontraktstruktur 14
5.10 Avklare og inngå nødvendige avtaler 14
5.11 Nødvendige systemer 15
5.12 Økonomiske prinsipper - beregning av leie 15
5.13 Planlegging og rapportering 15
5.14 Kommunikasjon og opplæring 15
5.15 Operativ iverksetting 16
5.16 Oppfølgingsfase – kontinuerlig forbedring 16
5.17 Kontinuerlig kvalitetsforbedring 16
5.18 Håndtere motstand og kultur 16
5.19 Incentivsystemer 16

6 Oppsummering 17

6.1 Helhetlig oppsummering 17
6.2 Sektorvise hovedfunn 17
6.3 Kritiske suksessfaktorer 17
6.4 Utfordringer og risiko 18
6.5 Samlet vurdering 18
6.6 Anbefalinger for videre arbeid ved innføring av internhusleie 18

7 Kildeliste 20

1 Forord

Denne rapporten er utarbeidet for å tydeliggjøre hva en husleiemodell er, hvilke formål den tjener, hva den bør innbefatte og hvilke forutsetninger som må være til stede for at en husleiemodell skal fungere som et effektivt styringsverktøy. Dette som et grunnlag for å forstå, evaluere og videreutvikle husleiemodeller.

Rapporten beskriver prinsipper med erfaringer fra statlige aktører, kommunal praksis og helsesektoren. Den er skrevet for å kunne brukes som beslutningsunderlag og som intern faglig referanse ved utvikling eller revidering av husleie- og internhusleieordninger.

2 Sammendrag

2.1 Formål og anvendelse.

En husleiemodell synliggjør kostnader ved eiendom, skaper insentiver for arealeffektivitet og muliggjør verdibevarende vedlikehold, gjennom en strukturert leiebetaling fra bruker til forvalter/eier. I norsk offentlig sektor har dette bidratt til profesjonalisering av eiendomsforvaltningen og mer rasjonell planlegging og styring.

2.2 Statlig sektor.

I staten er Statsbygg en sentral forvalter og rådgiver for bygge- og leiesaker. Statsbyggs ordninger og veiledere bidrar til standardisering, bedre anskaffelser og tydeligere rollefordeling. Samtidig har Riksrevisjonen avdekket svakheter i enkelte leieavtaler i markedet, herunder lånelignende vilkår, noe som understreker behovet for klarere rammer og styring.

2.3 Forsvarssektoren.

Forsvarsbygg benytter en livsløpsbasert forvaltnings- og husleiemodell. Evalueringer viser at modellen synliggjør kostnader og klargjør roller, men at fornyelser og komponentutskiftninger ikke alltid er innebygd i husleien og i større grad håndteres via investeringsrammer.

2.4 Helsesektoren.

Finansiering av sykehusbygg skjer via statlige bevilgninger, investeringslån og interne lån, med avskrivninger som fordeler kapitalkostnader over tid. Sykehusbygg HF fungerer som et nasjonalt kompetansemiljø som standardiserer prosesser og styrker kvalitet i planlegging og gjennomføring. Dette er mekanismer som i funksjon speiler sentrale prinsipper i husleiemodeller.

2.5 Kommunal sektor.

Kommunal internhusleie skal gi økt arealeffektivitet, tydeligere rollefordeling og forutsigbar finansiering av Forvaltning, drift, vedlikehold og utviklingskostnader (FDVU). Effekten

svekkes hvis ordningen undergraves av kortsiktige budsjettkutt, manglende organisatoriske skiller og utydelige avtaler. Internhusleie blir da en regnskapsøvelse uten styringskraft.

2.6 Forutsetninger for suksess.

På tvers av sektorene peker funnene på fem nøkkelforutsetninger:

1) klar rolle- og ansvarsdeling,
2) kostnadsdekkende leie og riktige insentiver,
3) langsiktighet i økonomiske rammer,
4) standardiserte prosesser og avtaler, og
5) sterk forankring i virksomhetens strategi.

3 Husleiemodeller i offentlig sektor

3.1 Hvorfor husleiemodeller i offentlig sektor

Innføring av husleiemodeller har vært drevet av behovet for å synliggjøre areal- og kapitalkostnader, profesjonalisere eiendomsforvaltningen og sikre bedre ressursbruk i eiendomsporteføljer som er kritiske for kjernevirksomheten i stat, kommune og helse.

Erfaringer viser positive effekter på planlegging, vedlikehold og styring når husleieordninger innføres med tydelige mål og rammer.

3.2 Rammeverk og styringslinjer

På statlig nivå har departementene overordnede føringer for bygge- og leiesaker, som operasjonaliseres gjennom Statsbyggs roller og veiledere. Dette omfatter både eiendomsforvaltning innenfor husleieordningen og rådgivning ved innleie i det private markedet for statlige virksomheter.

I helsesektoren utgjør helseforetakenes finansieringsregime (bevilgninger, investeringslån, interne lån og avskrivninger) rammen for investeringer i sykehusbygg, der Sykehusbygg HF bidrar til standardisering og kvalitet i prosjektgjennomføring snarere enn å fungere som utleier.

I kommunal sektor har staten og fagmiljøer, som Norsk kommunalteknisk forening (NKF) og Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE), utviklet veiledere for innføring og praktisering av internhusleie som styringsverktøy for FDVU, arealbruk og verdibevaring.

3.3 Formål med husleiemodeller

Husleiemodeller skal synliggjøre areal- og eiendomskostnader, skape insentiver for effektiv arealbruk, sikre forutsigbar finansiering av forvaltning, drift og vedlikehold samt utvikling (FDVU) og bidra til profesjonell og strategisk eiendomsforvaltning. Erfaringer viser positive effekter på planlegging, vedlikehold og ressursutnyttelse når slike modeller er riktig innrettet.

3.4 Typer husleieordninger

Modellene kan grovt deles i ekstern husleie (bruker leier av statlig/kommunal forvalter) og internhusleie (interne leieforhold i virksomheter, kommuner eller helseforetak).

3.5 Husleiemodellen i statlig sektor

Statsbyggs rolle og husleieordning:

Statsbygg forvalter statens eiendommer innenfor den statlige husleieordningen. Ordningen bygger på kostnadsdekkende leie, klare roller mellom bruker, eier og forvalter, samt

langsiktig planlegging og vedlikehold. Statsbygg rådgir også statlige virksomheter ved innleie i det private markedet.

Universitets- og kunnskapssektoren:

Universiteter som NTNU og UiO anvender internhusleie for å synliggjøre arealkostnader og skape økonomiske insentiver for effektiv arealbruk.

Kvadratmeterpriser baseres typisk på budsjetterte FDV-kostnader og innleie. Evalueringer viser at modellen er enkel å administrere, men må utformes riktig for å være et tjenlig styringsverktøy.

Erfaringer og utfordringer:

Husleieordningen i staten har bidratt til bedre styring og ressursutnyttelse. Riksrevisjonen har imidlertid avdekket leieavtaler i markedet med lånelignende vilkår og uklarheter i regelverksforståelsen, noe som tilsier behov for tydeligere rammer og oppfølging.

3.6 Husleiemodell i Forsvarssektoren

Forsvarsbyggs livsløpsmodell:

Forsvarsbygg forvalter en omfattende portefølje av bygg og anlegg for forsvarssektoren gjennom en livsløpsbasert modell (planlegging, forvaltning, drift, vedlikehold og avhending). Bruker betaler husleie som synliggjør kostnader gjennom byggets levetid.

Internhusleie i Forsvarssektoren:

Den interne husleiemodellen skal understøtte operative behov, tydeliggjøre roller og bidra til profesjonalisert eiendomsforvaltning. Forskning viser at modellen virker best når rolleforståelse og samhandling er tydelig.

3.7 Husleiemodeller i helsesektoren

Finansiering av sykehusbygg:

Finansieringen i spesialisthelsetjenesten består av statlige bevilgninger, investeringslån og interne lån. Avskrivninger fordeler kapitalkostnader over tid og gir handlingsrom for reinvesteringer. Strukturen speiler prinsippene bak husleiemodeller ved at kostnader knyttes til kapitalbruk over tid.

Sykehusbygg HF som sektoraktør:

Sykehusbygg HF fungerer som nasjonalt kompetansemiljø for planlegging og gjennomføring av sykehusprosjekter. Prosjektmodellen bidrar til standardisering, kvalitet og erfaringsdeling på tvers av prosjekter og foretak.

3.8 Husleiemodeller i kommunal sektor (internhusleie)

Innføring og formål:

Kommuner og fylkeskommuner benytter internhusleie for å profesjonalisere eiendomsforvaltningen, sikre forutsigbar finansiering av FDV og gi insentiver til effektiv arealbruk. Veilederen fra NKF/FOBE beskriver innføring, organisering og beregningsmodeller.

4 Erfaringer i offentlig sektor

4.1 Innledning

Formålet med å innføre en husleieordning er å profesjonalisere, effektivisere og sikre bærekraftig forvaltning av bygningsmassen. Husleieordningen skal synliggjøre alle kostnader knyttet til bygg og arealbruk, skape insentiver for effektiv arealutnyttelse og bedre vedlikehold, samt gi bedre styringsinformasjon til både administrasjon og politiske beslutningstakere. Videre skal ordningen legge til rette for en tydeligere rollefordeling mellom eier, forvalter og bruker, og gi et bedre grunnlag for vurdering av investeringer i nye bygg.

Ved innføring av husleieordning organiseres ofte eiendomsforvaltningen slik at virksomhetene betaler husleie som dekker både kapitalkostnader og kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU). Dette gir eiendomsforvalteren inntekter tilsvarende de faktiske kostnadene, og virksomhetene får et tydelig økonomisk insentiv til å vurdere arealbruk og standard opp mot andre kostnader. Samtidig blir det lettere å synliggjøre konsekvensene av manglende vedlikehold og å planlegge nødvendige tiltak.

4.2 Erfaring fra statlige virksomheter

I statlige virksomheter, som Statsbygg, har innføring av internhusleie bidratt til økt bevissthet om eiendomskostnader, bedre styringsinformasjon og insentiver til arealeffektivitet. Også her er det avgjørende at ordningen er forankret i klare avtaler og at leien er kostnadsdekkende. Erfaringene viser at dersom politiske eller administrative grep uthuler modellen, for eksempel ved å trekke ut konsernbidrag eller ikke sikre tilstrekkelige midler til vedlikehold, mister internhusleien sin funksjon.

Husleieordningen i staten har bidratt til bedre styring og ressursutnyttelse. Riksrevisjonen har imidlertid avdekket leieavtaler i markedet med lånelignende vilkår og uklarheter i regelverksforståelsen, noe som tilsier behov for tydeligere rammer og oppfølging.

Evalueringer for forsvarssektoren peker på at fornyelser og komponentutskiftninger i stor grad håndteres via investeringsrammer og ikke alltid er innbakt i husleien. Det er foreslått å inkludere slike elementer i husleien for å sikre mer robust finansiering over tid.

Veilederen for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst gir helseforetakene et felles rammeverk for internhusleie fra 2023, med mål om mer effektiv arealbruk og bedre, tilstandsbasert vedlikehold av sykehusbygg. Leien skal dekke faktiske kostnader til kapitalkostnader og FDVU (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling), men ikke etterslep.

Det brukes fire arealkategorier for å differensiere leien, og veiledende satser for FDVU kostnader er ca. 1 250 kroner per kvadratmeter (2022-nivå). Veilederen legger til rette for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre økonomistyring og en mer bærekraftig forvaltning av sykehusbyggene i regionen. Husleiemodellen ble evaluert i 2024. Evalueringen viser at internhusleieordningen i Helse Sør-Øst foreløpig ikke har gitt ønsket effekt på vedlikehold og arealutnyttelse. Insentivene er for svake, og det er utfordringer med forståelse og administrasjon.

4.3 Erfaringer fra norske kommuner

Husleiemodeller kan etableres som en ordning for internhusleie i en kommunal organisering, Tradisjonelt har eiendomsforvaltningen i kommunesektoren vært organisert slik at virksomhetene ikke har betalt reell husleie for bruk av byggene, noe som ofte har ført til manglende synliggjøring av kostnader, uklare roller og utfordringer med å sikre tilstrekkelig vedlikehold. For å møte disse utfordringene har flere offentlige virksomheter vurdert og innført husleieordninger, hvor virksomhetene betaler leie til en eiendomsforvalter for bruk av lokalene uten at dette er selkapsorganisert.

Erfaringer fra norske kommuner viser at innføring av internhusleie gir betydelig bedre oversikt over kostnader knyttet til eiendomsforvaltning, og øker bevisstheten både blant politikere og virksomhetsledere om hvor store verdier og utgifter som er knyttet til kommunale bygg. Klare roller mellom eier, forvalter og bruker er avgjørende for å lykkes, og kommuner som har lykkes best har etablert tydelige ansvarsforhold og gode avtaler. Dette gir mindre konflikt, bedre samarbeid og gjør det mulig for virksomhetene å fokusere på sin kjernevirksomhet.

Internhusleie gir bedre forutsigbarhet for vedlikeholdsmidler, men er ikke alene nok til å sikre godt vedlikehold. Kommuner som har lykkes, har i tillegg etablert rutiner for langsiktige vedlikeholdsplaner, skjerming av vedlikeholdsmidler og god kommunikasjon mellom forvalter og leietaker. Manglende politisk forankring og utilstrekkelige midler har vært hovedårsaker til at enkelte kommuner ikke har lykkes. Effekten på arealeffektivitet kommer senere enn effekten på kostnadssynliggjøring og rolleforståelse, og for å oppnå reell arealeffektivisering må det etableres insentiver for virksomhetene, og dette krever at internhusleieordningen er godt innarbeidet og forstått i organisasjonen.

Oslo kommune har hatt internhusleie i flere år, med mål om å profesjonalisere eiendomsforvaltningen og tydeliggjøre kostnadsansvar. Erfaringene viser at ordningen gir bedre oversikt over kostnader, men krever omfattende administrasjon og klare avtaler for å ha effekt.

Trondheim kommune har også benyttet internhusleie som del av sin eiendomsstrategi. Evalueringer viser at effekten på arealreduksjon er begrenset uten organisatoriske grep, og at ordningen kan bli en «papirtiger» dersom den ikke følges opp med insentiver og langsiktig planlegging.

Drammen og Asker har hatt ordninger med internhusleie, men erfaringene er blandede. Kommuner med egne eiendomsforetak og tydelige skiller mellom eier, forvalter og bruker oppnår best effekt. Der ordningen ligger i interne avdelinger, blir den ofte kun en regnskapsmessig øvelse uten reell endring i arealbruk

Erfaringer fra andre kommuner viser at internhusleieordningen ofte gir liten effekt på arealbruk, men øker administrasjonskostnader.

Selv om husleiemodeller har gitt gevinster, viser evalueringer at effekten svekkes der modellene utformes eller praktiseres svakt.

Effekten av internhusleie svekkes når ordningen påvirkes av kortsiktige budsjettprioriteringer, manglende organisatoriske skiller og utydelige avtaler/beregningsmodeller. Da reduseres ordningen til en regnskapsmessig øvelse uten reell styringseffekt.

4.4 Oppsummering

Felles for alle nivåer er at internhusleie gir best effekt når det er reell overføring av midler fra bruker til forvalter, klare avtaler om ansvar og kvalitetskrav, og når ordningen følges opp med åpenhet og bevissthet om resultater og prioriteringer. En velfungerende internhusleieordning kan bidra til å sikre tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold og redusere risikoen for verditap og følgeskader på eiendomsmassen. Samtidig understrekes det at beslutningen om internhusleie ligger på politisk nivå, og at det bør være åpenhet om modellens konsekvenser og resultater.

Dersom internhusleieordningen innføres med kompromisser eller uthules over tid, blir den ofte bare en regnskapsmessig øvelse uten reell betydning for arealeffektivitet eller kostnadsbevissthet. Dette skjer særlig hvis det ikke er tydelige avtaler om ansvarsfordeling, eller hvis viktige kostnadselementer (som kapitalkostnader, avskrivninger eller vedlikehold) ikke inngår i husleien. Manglende insentiver, kortsiktige budsjettkrav og manglende åpenhet og forankring kan også svekke ordningens effekt. Dersom modellen ikke tilpasses lokale forhold eller ikke revideres jevnlig, kan den bli utdatert og miste relevans.

Erfaringene viser at internhusleie er et effektivt verktøy for å profesjonalisere eiendomsforvaltningen, men at suksess avhenger av god forankring, tydelige roller, tilstrekkelige midler og en gradvis innføring med realistiske mål.

Riktig innført og forvaltet gir ordningen bedre økonomistyring, mer planmessig vedlikehold og økt arealeffektivitet, men krever grundig forarbeid, god forankring og kontinuerlig oppfølging for å unngå negative konsekvenser og sikre at målene nås.

En forutsetning vil derfor være at husleien er fullt ut kostnadsdekkende og at dette inkluderer vedlikeholdsmidler som dekker det reelle behovet.

Selv om husleiemodeller har gitt gevinster, viser evalueringer at effekten svekkes der modellene utformes eller praktiseres svakt.

Riksrevisjonen har på statlig side pekt på uklarheter og feil i leieavtaler i markedet, mens kommunal praksis noen steder er svekket av kortsiktige budsjetthensyn og utydelige skiller mellom eier, forvalter og bruker. I forsvarssektoren er det identifisert behov for å innarbeide fornyelse/komponentutskiftninger tydeligere i husleien.

5 Hvordan innføre internhusleie

5.1 Innledning

Før en innføring av intern husleiemodell, er det er rekke prinsipielle avklaringer som må gjøres. En avklaring vil være om kapitalkostnadene skal synliggjøres gjennom en slik modell. Dette blir da en kostnad for leietakere. Et annen prinsipiell avklaring er om et vedlikeholdsetterslep skal beregnes inn i modellen eller om det skal beregnes løpende kostnadsdekkende verdibevarende vedlikehold. Et stort kostnadsområde er energikostnader og det må avklares om dette også skal fordeles ut til hver virksomhet i kommunen.

En innføring av en intern husleieordning vil kreve en ikke ubetydelig administrasjon for å forvalte ordningen og gjennomføre kostnadsfordelinger.

Det er sammenstilt en anbefalt prosessbeskrivelse for prinsippavklaringer og innføring av husleiemodell. Sammenstillingen er basert på rapport utarbeidet av FOBE: Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger 2008 samt Veileder for innføring av internhusleie i Helse Sør-Øst.

5.2 Forutsetninger for en velfungerende husleiemodell

Klar rolle- og ansvarsdeling:

Klar oppdeling mellom eier, forvalter og bruker er avgjørende for riktig plassering av kostnader og ansvar. Dette fremheves i statlig, kommunal og forsvarssektor.

Kostnadsdekning og insentiver:

Leien må dekke reelle FDV-kostnader og bidra til verdibevarende vedlikehold og fornyelse. Mangelfull kostnadsdekning svekker modellens bærekraft.

Langsiktige og stabile rammer:

Forutsigbare budsjettrammer er nødvendig for å unngå at langsiktige hensyn (vedlikehold/fornyelse) taper mot kortsiktige innsparinger.

Standardiserte prosesser og avtaler:

Transparente beregningsmodeller og tydelige avtaler om tjenestenivå og ansvarsdeling er essensielt, slik statlige og kommunale veiledere fremhever.

Strategisk forankring:

Husleiemodellen må være integrert i virksomhetens overordnede planer og styringssystemer, både i statlige virksomheter, kommuner og helseforetak.

Oppsummering og anbefalinger:

Husleiemodeller er et viktig virkemiddel for kvalitet, effektivitet og økonomisk bærekraft i offentlig eiendomsforvaltning. De fungerer best når de er godt forankret i strategi, dekker reelle kostnader og understøttes av tydelige roller og standardiserte prosesser.

Anbefalinger:

- Sikre klar og robust rollefordeling.
- Etablere transparente beregningsmodeller.
- Bygge inn langsiktighet og stabil finansiering (inkl. komponentutskiftninger der relevant).
- Unngå kompromisser som svekker insentivene.
- Etablere systematisk oppfølging og evaluering.

5.3 Utredning og forberedende arbeid

Det bør gjennomføres en utredningsfase som klargjør hva man ønsker å oppnå med husleie, og om ordningen faktisk bør innføres. Dette er den mest kritiske fasen.

Politisk og administrativ forankring er avgjørende for å lykkes. Det bør avklares at husleie ikke er et mål, men et verktøy for bedre eiendomsforvaltning, kostnads-bevissthet og tydeligere roller. Målsettingene må være realistiske, først synliggjøring av kostnader og rolleforståelse, deretter ambisjoner om vedlikehold og arealeffektivisering.

5.4 Viktige avklaringer

En rekke prinsipielle avklaringer må gjøres i en husleiemodell som;

- om forsyningskostnader også skal fordeles (energi)
- hvilke arealkostnader som gjelder året før innføring
- hvordan håndtere omstillingskostnader
- hvem skal være kontraktspart (skoler, tjenesteområder, sektornivå)
- avklare om vedlikeholdsetterslep skal inngå i husleie
- regler for inn-/framleie
- håndtering av overskudd/underskudd og incentiver for sparte midler.

5.5 Organisering av innføringsprosessen

Det anbefales at det etableres et implementeringsprosjekt med styringsgruppe, prosjektleder og tydelig milepælsplan. Innføringen må synkroniseres med kommunens årshjul (økonomiplan, budsjett).

5.6 Klargjøring av roller

Det er en forutsetning at det er en tydelig rollefordeling og uavhengighet mellom partene. Dette er en av de viktigste forutsetningene for å lykkes — uklare roller gir støy og konflikt.

Etabler tydelig rolledeling mellom:

- Eier: bystyret

- Forvalter og utleier: eiendomsenhet med delegert ansvar for husleieordningen
- Leietaker: primærvirksomhetene - virksomheter

5.7 Kartlegging og evaluering

Det gjennomføres en statusgjennomgang av dagens eiendomsforvaltning, herunder:

- bygningsoversikt, areal, teknisk tilstand og egnethet, oversikt over brukere/leietakere
- dagens økonomiske rammer og vedlikeholdsetterslep
- svakheter ved dagens modell (f.eks. manglende oversikt, lav prioritet, svakt vedlikehold).

5.8 Innføringsfase – fra plan til operativ drift

Når utredningen er gjort, går prosessen over i praktisk implementering.

Sjekkliste:
- Skaff oversikt over eksklusive og felles arealer, samt klassifiserte arealer
- Kartlegg samlede bokførte verdi for eiendommer
- Utarbeid tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner for alle bygg
- Etabler rutiner og ansvar for kontraktsforvaltning og økonomioppfølging.

5.9 Vurdere kontraktstruktur

Det bør legges opp til bruk av standardiserte leiekontrakter, med mulighet for lokale tilpasninger. Kontraktspartene vil være utleier og leietaker. Dette forutsetter også arealoversikter for eksklusive arealer for den enkelte leietaker samt fellesarealer. Dette må etableres og dokumenteres.

5.10 Avklare og inngå nødvendige avtaler

Inngå leiekontrakter basert på mal, med nødvendige lokale tilpasninger. Sørg for at alle relevante arealdata er oppdatert i FDVU-systemet. Sett opp system for månedlig fakturering og årlig avregning. Avtal eventuelle tilleggstjenester (renhold, vakthold, etc.) i egne serviceavtaler.

Tre avtaletyper etableres:
- Leieavtale – kapital, FDV, eierstyrt utvikling
- Driftsavtale – renhold, energi, avfall, vakt/sikring
- Tilleggsavtaler – støttetjenester (portør, kantine, osv.)

Avtalene må være tydelige og uten gråsoner – uklare avtaler er en av de vanligste feilkildene ved husleieordninger.

5.11 Nødvendige systemer

Før innføring må kommunen ha på plass:

- FDVU-system og oppdaterte eiendomsregistre
- oversikt over årskostnader etter NS3454 (norsk standard for livsykluskostnader)
- systemer for kostnadsregistrering og dokumentasjon.

5.12 Økonomiske prinsipper - beregning av leie

Leie bør være kostnadsdekkende og basert på årskostnadsmetoden (NS3454). Leien skal dekke faktiske kostnader for bygget. Ordinært tilstandsbasert vedlikehold vil hindre ytterligere vedlikeholdsetterslep men vil ikke kunne ta inn vedlikeholdsetterslep. Som oftest velges det at modellen ikke finansierer vedlikeholdsetterslep. Kostnadsdekning for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) inngår dermed i leien.

- Alle kostnader dokumenteres per bygg
- FDVU-elementer beregnes og fordeles
- Leiepriser fastsettes ett år før innføring for å unngå budsjetturo hos brukerne.

Øvrige avklaringer:
- Fastsettelse av kapitalkostnad (annuitet anbefales). Kapitalleie baseres på bokført verdi og avskrivning, med kalkulasjonsrente fastsatt årlig
- Verdivurdering av eksisterende bygg. Leien justeres etter teknisk standard på arealene f.eks etter en kategoriinndeling.
- Kalkylerente
- Håndtering av tilskudd og tomtekostnader
- Prisregulering (deflator anbefales).

5.13 Planlegging og rapportering

Tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner må utarbeides for alle bygg. Eiendomsrelaterte kostnader bør konteres etter Norsk Standard for livsløpskostnader (NS3454).
Månedlig fakturering og årlig avregning av faktiske kostnader mellom leietaker og forvalter.

5.14 Kommunikasjon og opplæring

- Brukermøter og dialog mellom forvalter og leietaker
- Opplæring i roller, avtaler og systembruk
- Kommunikasjon rundt vedlikeholdsplaner

5.15 Operativ iverksetting

- Registrering av bygninger, arealer og brukere
- Implementering av faktureringsrutinene
- Første leiefakturering markerer formell oppstart av ordningen.

5.16 Oppfølgingsfase – kontinuerlig forbedring

Etter innføring er oppfølging helt nødvendig for at ordningen skal fungere. Det bør gjennomføres årlige gjennomganger mellom leietaker og forvalter. Reforhandle kontrakter ved nybygg, rehabilitering eller endret arealbruk. Oppdater arealbruksplaner og sørg for at endringer registreres i FDVU. Vurdere å differensiere leienivåer etter byggets tilstandsgrad etter noen års erfaring.

Sørg for at det er anledning til å si opp leiekontrakter, og at arealer som ikke lenger trengs kan frigjøres og fordeles på nytt, eventuelt avhendes. Gjør årlige vurderinger av arealbehov og juster kontrakter og leieforhold deretter.

5.17 Kontinuerlig kvalitetsforbedring

- Etabler faste brukermøter og økonomirapporter
- Evaluere effekter og korrigere systemet jevnlig
- Måleindikatorer:
  - vedlikeholdsetterslep
  - arealeffektivitet
  - tilfredshet
  - FDVU-kostnader.

5.18 Håndtere motstand og kultur

- Løpende opplæring av nye ansatte
- Arbeid med kulturendring og rolleforståelse – en hovedfaktor i kommuner som lykkes.

5.19 Incentivsystemer

- Innsparte arealkostnader eller reduserte driftskostnader bør kunne beholdes av virksomhetene som motivasjon og driver for effektiv arealbruk.

6 Oppsummering

6.1 Helhetlig oppsummering

Husleiemodeller – når de er riktig utformet og forankret – er et sentralt virkemiddel for profesjonell eiendomsforvaltning, bedre kostnadskontroll og mer effektiv arealbruk. Både statlige virksomheter, forsvarssektoren, helsesektoren og kommuner har erfart at husleieordninger gir:

- Tydeliggjøring av kostnader og ansvarsforhold
- Styrket planlegging og prioritering av vedlikehold,
- Mer helhetlig styringsinformasjon,
- Økt areal- og ressursbevissthet.

Samtidig er funnene entydige: effekten svekkes betydelig dersom modellen uthules politisk, utformes uklart eller ikke følges opp med gode prosesser, korrekte kostnadsgrunnlag og sterke insentiver.

6.2 Sektorvise hovedfunn

Statlig sektor: Statsbyggs modell viser at kostnadsdekkende leie, tydelige roller og standardiserte rammer gir god styring. Riksrevisjonens funn understreker behovet for kvalitet i avtaleverk og regelverksforståelse.

Forsvarssektoren: Livsløpsmodellen gir god synliggjøring av kostnader, men manglende innbaking av fornyelser og komponentutskiftninger svekker finansieringen over tid.

Helsesektoren: Sykehusbygg HF og internhusleie i Helse Sør-Øst har bidratt til profesjonalisering, men evalueringer viser at insentivene for arealeffektivitet og vedlikehold foreløpig er for svake.

Kommunal sektor: Internhusleie har gitt større kostnadsbevissthet, bedre rolleforståelse og mer strukturert vedlikeholdsarbeid. Samtidig viser erfaringene at kortsiktige budsjettkutt, manglende forankring og uklare avtaler kan redusere effekten betydelig.

6.3 Kritiske suksessfaktorer

På tvers av sektorer peker rapporten på fem grunnleggende forutsetninger som *må* være på plass for at internhusleie skal fungere etter hensikten:

1. Klar rolle- og ansvarsdeling mellom eier, forvalter og bruker.
2. Kostnadsdekkende leie, basert på reelle FDVU-kostnader og prinsipper fra NS3454.
3. Langsiktige og stabile økonomiske rammer, slik at vedlikehold og fornyelse ikke uthules av kortsiktige prioriteringer.
4. Standardiserte prosesser, tydelige avtaler og transparente beregningsmodeller som minimerer konflikter og uklarheter.

5. Strategisk og politisk forankring, der husleiemodellen sees som et styringsverktøy – ikke en regnskapsøvelse.

6.4 Utfordringer og risiko

Rapporten identifiserer flere vanlige fallgruver som kan svekke internhusleieordningens effekt:

- mangelfull politisk eller administrativ forankring,
- uklare kontrakter og manglende datagrunnlag (areal, tilstand, FDVU),
- utilstrekkelig finansiering av vedlikehold og svak kostnadsdekning,
- fravær av insentiver for arealeffektivitet,
- manglende systemer og svak kulturforståelse på både forvalter- og brukersiden.

Når slike svakheter oppstår, reduseres internhusleie ofte til en administrativ øvelse uten styringskraft.

6.5 Samlet vurdering

Rapporten konkluderer med at en velfungerende internhusleiemodell kan være et av de mest effektive verktøyene for å sikre bærekraftig eiendomsforvaltning, god økonomistyring og bedre utnyttelse av kommunens ressurser.

Modellen gir størst gevinst når:

- leien fullt ut dekker reelle kostnader
- vedlikeholdsplaner er tilstandsbaserte og fulgt opp
- rollene er tydelige og etterlevd
- avtaler er klare, oppdaterte og uten gråsoner
- ordningen følges opp gjennom systematisk dialog og årlig evaluering

6.6 Anbefalinger for videre arbeid ved innføring av internhusleie

Ved innføring av internhusleie anbefales det at kommunen:

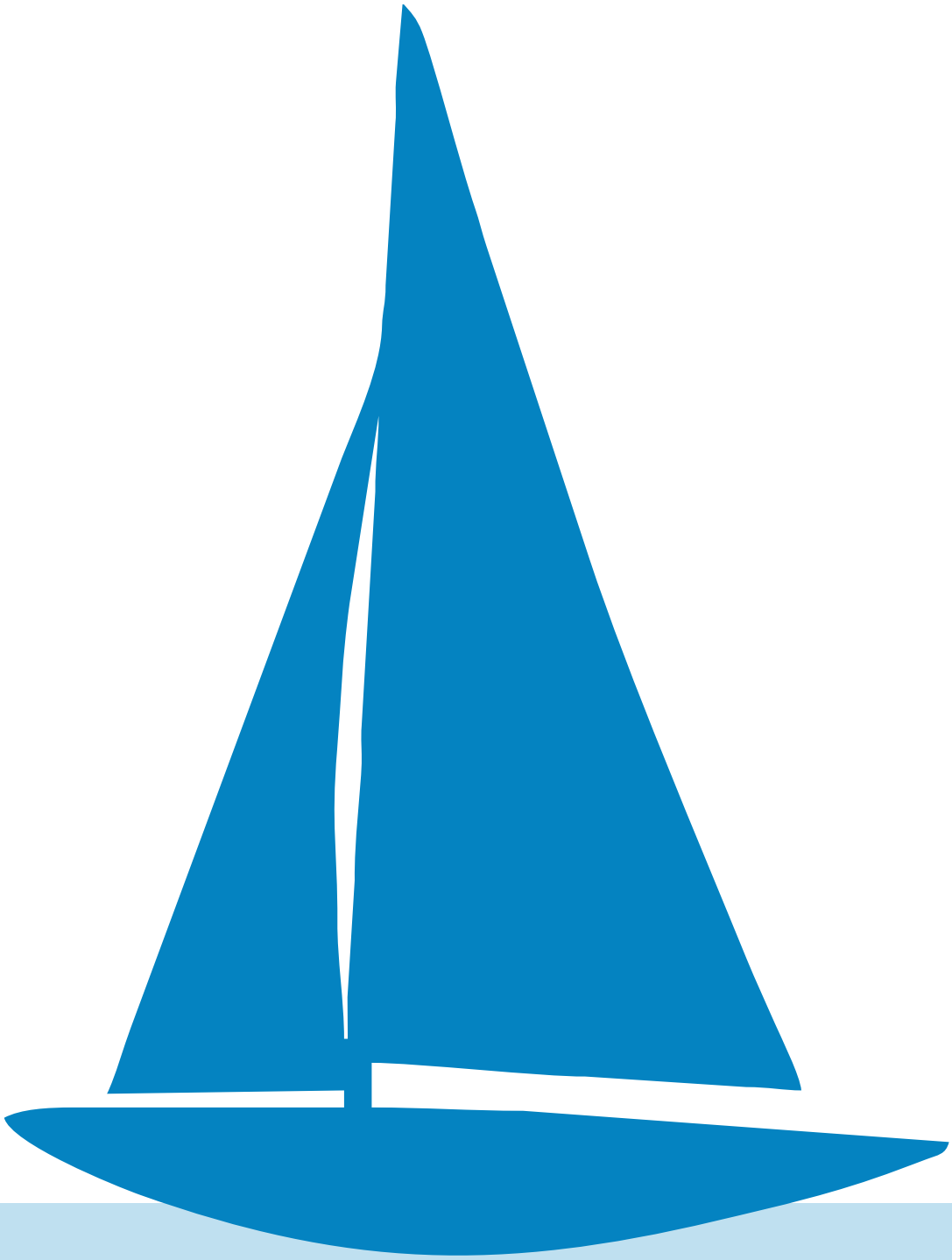
- Sikrer robust og tydelig rollefordeling mellom eier, forvalter og leietaker,
- Etablerer transparente og dokumenterte beregningsmodeller,
- Bygger inn langsiktighet i finansiering, inkludert behov for fornyelser og komponentutskiftninger,
- Unngår kompromisser som uthuler insentiver eller kostnadsdekning,
- Gjennomfører et strukturert innføringsløp med prosjektorganisering og god forankring,

- Sikrer kontinuerlig oppfølging gjennom brukermøter, kontraktsrevisjoner og vedlikeholds rapportering,
- Investerer i opplæring og kulturarbeid for å skape felles forståelse i hele organisasjonen.

Internhusleie er ikke bare en økonomisk modell, det er et strategisk grep for å sikre profesjonell, bærekraftig og fremtidsrettet eiendomsforvaltning. Når modellen bygges på gode data, tydelige roller og stabile rammer, og når den følges opp over tid, gir den bedre styring, bedre bygg og bedre tjenester.

7 Kildeliste

1. Eikeland, P.T. m.fl. (Multiconsult): *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning – teoretisk grunnlag og erfaringer*. Direktoratet for byggkvalitet (DIBK).
2. Statsbygg: *Leie i markedet – rådgivningstjeneste for statlige virksomheter*. [dibk.no]
3. Regjeringen.no (DFD/KDD): *Statlig eiendomsforvaltning*. [statsbygg.no]
4. Riksrevisjonen (2024–2025): *Statens husleieavtaler – Mange gjør feil og regelverket er uklart*. [regjeringen.no]
5. Statsbygg (via Anskaffelser.no, 2022): *Veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked*. [riksrevisjonen.no]
6. Forsvarsbygg: *Eiendomsforvaltning – livsløpsansvar for EBA*. [dibk.no]
7. Hansen, J. (2018): *Internhusleie i Forsvarssektoren – med kjernevirksomheten i sentrum?* NTNU (masteroppgave). [forsvarsbygg.no]
8. Forsvarets forum (2018): *Vil endre husleiemodellen*. [ntnuopen.ntnu.no]
9. NKF/FOBE via Anskaffelser.no (2022): *Veileder om husleieordninger* (kommunal/fylkeskommunal internhusleie). [dok.statsbygg.no]
10. BDO (blogg): *Internhusleie – effektivt virkemiddel eller papirtiger?* [uio.no]
11. NTNU: *Kunnskapsbasen – Internhusleie (modell og beregning)*. [bdo.no]
12. Deloitte/UiO (2023): *Evaluering av internhusleie-modellen ved Universitetet i Oslo*. [anskaffelser.no]
13. NKF/FOBE (2007) via DIBK: *Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger*. [akademika.no]
14. Sykehusbygg HF (2025): *Sykehusbyggs prosjektmodell – Hvordan planlegge og bygge sykehus*. [forsvarsbygg.no]
15. NOU 2023:8: *Fellesskapets sykehus* – kapittel 7 om finansiering av sykehusbygg. [kunnskapsb...husbygg.no]
16. Sykehusbygg HF (2024): *Årlig melding 2023*. [verdistyrt...vikling.no]



FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2019/22512
Dokumentnr.: 188
Løpenr.: 318196/2025
Klassering: K40

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	21/26
Bystyret	19.03.2026	

Samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om utøvelse av fallvilt og ettersøk for Hvaler kommune

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Kommunedirektøren anbefaler å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune.

Sammendrag
Hvaler kommune har siden juli 2024 benyttet Fredrikstad kommunes fallvilt- og ettersøksgruppe gjennom en midlertidig avtale da de ikke lenger klarte å drifte en døgnkontinuerlig og faglig forsvarlig viltvakt selv.

Den midlertidige ordningen har fungert godt, og erfaringene viser stabile tjenester og profesjonell håndtering fra Fredrikstad sitt etablerte fagmiljø. Hvaler kommune har derfor vedtatt at samarbeidet bør gjøres permanent.

Fallvilt- og ettersøksarbeid er en lovpålagt kommunal oppgave som krever godkjent kompetanse, ettersøkshund og kontinuerlig beredskap. Hvaler har vurdert å gjenoppbygge lokal ordning, men funnet dette lite realistisk på grunn av kostnader, rekrutteringsutfordringer og behovet for forutsigbar beredskap. Fredrikstad kommune har allerede tilstrekkelig kapasitet, også for oppdrag i Hvaler kommune.

I forslag til avtale vil Hvaler kommune dekke faste kostnader på 129 840 kroner, i tillegg til variable kostnader som timesgodtgjørelse, kjøring og parkering for oppdrag på Hvaler. Den foreslåtte avtalen etter kommuneloven § 20-2 innebærer at Hvaler kommune beholder forvaltningsansvaret, mens Fredrikstad kommune utfører operative oppgaver som blant annet ettersøk, avliving, vurdering på skadested og rapportering. Kostnader følger dagens modell med faste og variable satser, og avtalen har seks måneders gjensidig oppsigelsesfrist.

Eksisterende midlertidig avtale opphører når en ny avtale er vedtatt.

Vedlegg
1 Forslag til avtale mellom Fredrikstad kommune og Hvaler kommune om håndtering av fallvilt og ettersøk
2 Instruks for ettersøksordningen rullering 2022_oppdatert desember 2023

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen.

Saksopplysninger
Hvaler kommune har siden 01.07.2024 benyttet fallvilt- og ettersøksgruppa (viltvakta) i Fredrikstad kommune gjennom en midlertidig avtale som gjelder frem til 01.07.2026. Avtalen kom i stand etter at Hvaler kommune erfarte betydelige utfordringer med å opprettholde en døgnkontinuerlig og faglig forsvarlig viltvaktordning i egen regi. Både kapasitet, kompetanse og organisering viste seg vanskelig å sikre gjennom lokale ressurser. Erfaringene fra samarbeidet så langt viser at Fredrikstad kommunes etablerte fagmiljø har levert stabile tjenester med god responstid og profesjonell gjennomføring. På bakgrunn av dette har Hvaler kommune anmodet om at det etableres et permanent administrativt vertskommunesamarbeid. Dette ble vedtatt i kommunestyret i Hvaler kommune 13.11.2025.

Fallvilt- og ettersøksarbeidet er en lovpålagt kommunal oppgave forankret i viltloven og i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 27 og 29. Enhver som kommer over skadet hjortevilt, for eksempel i forbindelse med påkjørsel, uavhengig om det er en selv eller andre som har kjørt på dyret, har en plikt etter dyrevelferdsloven § 4 til å melde fra til politiet, eventuelt til viltvakta som vil varsle politiet. Oppgavene innebærer håndtering av skadet eller påkjørt vilt, gjennomføring av ettersøk, avliving der dette er nødvendig, samt registrering og rapportering av fallvilt. Arbeidet krever godkjent kompetanse, tilgang på ettersøkshund, nødvendig utstyr og en vaktordning med døgnkontinuerlig tilgjengelighet.

Hvaler kommune behandlet spørsmålet om en permanent løsning politisk i februar 2025 og uttrykte da et tydelig ønske om å videreføre ordningen på varig basis. For at en slik avtale skal tre i kraft, kreves tilsvarende vedtak i Fredrikstad kommune som vertskommune.

Fredrikstad kommune har et velfungerende fagmiljø på området, med åtte personer i vaktordning, inkludert mannskap som kjenner Hvaler godt. Gruppen disponerer båt for oppdrag i øyområder uten fastlandsforbindelse. Erfaringene fra de midlertidige avtalene viser at Fredrikstad har levert tjenester med god kvalitet og høy grad av profesjonalitet, og at ordningen bidrar til forbedret dyrevelferd og tryggere håndtering av fallvilt i begge kommuner. Innlemmelsen av Hvaler har ikke medført behov for å øke bemanningen i Fredrikstad.

Det foreslåtte vertskommunesamarbeidet bygger på kommuneloven § 20-2, som åpner for at én kommune kan utføre administrative oppgaver på vegne av en annen innenfor klart avgrensede rammer. Et samarbeid etter denne modellen innebærer at Fredrikstad kommune utfører de operative oppgavene, mens Hvaler beholder det overordnede forvaltningsansvaret.

Den økonomiske rammen for avtalen følger i hovedsak prinsippene i dagens ordning. I forslag til avtale kompenserer Hvaler kommune Fredrikstad kommune med 129 840 kroner i faste utgifter, som blant annet dekker vaktgodtgjørelse, arbeidsgiveravgift, klær, utstyr og administrasjon. I tillegg dekker Hvaler kommune variable kostnader som timesgodtgjørelse samt utgifter til kjøring og parkering i forbindelse med oppdrag utført på Hvaler.

Hvaler kommune stiller sin frysecontainer på Sandbakken til rådighet for ordningen, eventuelt betaler 20 % av Fredrikstad kommunes utgifter til frysecontainer i Gatedalen. Avtalen legger opp til at personer bosatt i Hvaler kan vurderes på lik linje med andre kvalifiserte søkere når det oppstår behov for rekruttering til viltvaktordningen i Fredrikstad kommune. Avtalen vil ha en gjensidig oppsigelsesfrist på seks måneder, noe som gir fleksibilitet for begge parter dersom behov eller rammebetingelser endrer seg. Den midlertidige avtalen mellom kommunene vil opphøre fra det tidspunkt bystyret fatter vedtak om å inngå ny permanent avtale.

Relevante bestemmelser
Kommuneloven §§ 20-1 og 20-2
Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 27 og 29

Lov om dyrevelferd § 4

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Samlet kompensasjon til Fredrikstad kommune for å utføre oppgavene i avtalen er satt til kr 129 840 ved avtaleinngåelsen. I tillegg dekker Hvaler kommune variable utgifter ved utrykninger og eventuelt utgifter til frysecontainer i Gatedalen. Den økonomiske kompensasjonen økes med konsumprisindeksen hvert år, fra og med 2027. Ved å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune vil Fredrikstad kommune redusere sine totale kostnader ettersom enkelte faste utgifter knyttet til viltvakttjenesten kan fordeles mellom kommunene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Et samarbeid vil kunne sikre god dyrevelferd i Hvaler kommune gjennom en faglig sterk viltvakt.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert

Vurdering
Etablering av et permanent samarbeid med Hvaler kommune forventes å gi økt stabilitet og faglig robusthet i ettersøksgruppa, ved at de vil få flere oppdrag. Hvaler kommune sikres en beredskap som det ellers ville vært krevende å opprettholde. Ved å dele faste kostnader med Hvaler kommune vil samarbeidet også være økonomisk gunstig for Fredrikstad kommune.

Alternative løsninger
Det administrative vertskapskommunesamarbeidet med Hvaler inngås ikke.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid med Hvaler kommune.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2019/22512
Dokumentnr.:	168
Løpenr.:	268357/2024
Klassering:	K40
Gradering:	

Forslag til avtale mellom Fredrikstad kommune og Hvaler kommune om håndtering av fallvilt og ettersøk

Fredrikstad kommune vil etter delegert myndighet fra Hvaler kommune, etter kommuneloven §§ 20-1 og 20-2, påta seg arbeidsoppgaver innenfor offentlig ettersøk av skadet vilt og håndtering av fallvilt. Den praktiske håndteringen av fallvilt og ettersøk gjennomføres av Fredrikstad kommunes viltvakt. Avtalen består av en hovedavtale med vedlegg. Hovedavtalen består av delegering av myndighet, ansvarsfordeling og de økonomiske bestemmelsene. I vedleggene gjengis instruksene for gjennomføring mer konkret.

1. **Lover og forskrifter**
   Primært skal viltvakta ivareta kommunens oppgaver etter naturmangfoldloven, viltloven, viltforskriften, hjorteviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst §§ 27 og 29, men også vurderinger etter dyrevelferdsloven §§ 3 og 4 vil være aktuelle.

2. **Fredrikstad kommunes ansvar og bidrag**
   Fredrikstad kommunes viltvakt tar oppdrag i Hvaler kommune. Virksomhet Miljø og landbruk i Fredrikstad kommune har det administrative ansvaret og overordnet ansvar for oppdragene til viltvakta i Fredrikstad og på Hvaler kommuner.

   Ettersøksjegerne i viltvakta har tilkallingsvakt en periode om gangen. De kan bytte vakter og deler av vaktene seg imellom. Vaktbytte utføres etter avtale med den som går av vakt. I vaktuken skal de ha døgnkontinuerlig telefonvakt og være tilgjengelig for oppdrag fra politi, oppdragsgiver og publikum. Viltvakta kontaktes på vakttelefonnummer 69 01 25 45. Det kan kun engasjeres og benyttes personer som har inngått oppdragsavtale med Fredrikstad kommune. Det er ikke anledning til å ha med andre personer på oppdrag. Det er Fredrikstad kommunes instrukser, prosedyrer, arbeidsavtaler og arbeidsreglement som er gjeldende ved planlegging og utførelse av oppdrag. Se vedleggene om instrukser for flere detaljer.

   Administrasjon av ordningen inkluderer rekruttering av nye ettersøksjegere, fakturering, møtevirksomhet, bestilling av kurs, klær og utstyr, organisering, søknad og gjennomføring av arbeidsvarsling, revidering av instrukser og håndtering av media o.l.

   Ved behov for rekruttering av ettersøksjegere for oppdrag på Hvaler, skal innbyggere bosatt på Hvaler gis mulighet til å kunne inngå i ordningen etter ordinær søknad og vurdering av kvalifikasjoner.

3. **Hvaler kommunes ansvar og bidrag**
   Hvaler kommune har til enhver tid ansvar for å veilede og gi informasjon om generelle viltfaglige spørsmål, herunder veiledning rundt håndtering av friske dyr. Hvaler kommune plikter å videreformidle informasjon gjennom sine kanaler om hva som er viltvaktas rolle og ansvar ved behov.

4. **Økonomisk kompensasjon til Fredrikstad kommune**
   Som oppgjør for de oppgaver Hvaler kommune overfører til Fredrikstad kommune i denne avtalen, betaler Hvaler kommune følgende utgifter:

Kostnad	**Satser**
Variable kostnader for oppdrag på Hvaler	
Timesgodtgjørelse Kl. 06.00-17.00: Kl. 17.00-20.00 hverdager, 0600-2200 i helg: Kl. 22.00-06.00 alle dager:	 254,06 kr 381,09 kr 508,12 kr
Kilometergodtgjørelse Parkeringsutgifter Bompasseringer	5,30 kr Variabelt – kvittering fremvises Variabelt
Bruk av tilhenger, båt, ATV, e.l.:	500,00 kr
Ammunisjon og annet engangsutstyr brukt på oppdraget	Variabelt – kvittering fremvises
Faste kostnader	
Vaktgodtgjørelse	52 uker *1545,00 kr = 80 340,00 kr
Arbeidsgiveravgift	17 000,00 kr
Kurs	2 500,00 kr
Telefonløsning	2 500,00 kr
Klær og utstyr	2 500,00 kr
Forsikringer	2 000,00 kr
Administrasjon (fakturering, møter, rekruttering, organisering)	22 000,00 kr
Sum faste kostnader	**129 840,00 kr**

   Den økonomiske kompensasjonen justeres etter konsumprisindeksen 1. januar hvert år. Kjøregodtgjørelse justeres i henhold til statens satser. Ved endringer i oppgaver eller organisering vil pris fastsettes, eventuelt forhandles, på nytt.

   Det forutsettes at Hvaler kommune stiller frysecontainer på Sandbakken til disposisjon for levering av dødt vilt døgnkontinuerlig. Ved manglende disposisjon, bekoster Hvaler kommune 20 % av Fredrikstad kommunes kostnader til frysecontainer i Gatedalen miljøanlegg. 20 % tilsvarer per 01.02.2026 10 100 kroner.

   Viltvakta fører egne timelister for oppdrag i Hvaler kommune. Timelistene legges ved som dokumentasjon for oppdrag ved fakturering. Fakturering skjer to ganger årlig, med forfallsdato 20. mai og 20. november.

5. **Oppsigelse**
   Avtalen har en gjensidig oppsigelsesfrist på 6 måneder. Dersom avtalen avvikles midt i året betales det for medgått tid.

6. **Ikrafttreden**
   Avtalen trer i kraft dd.mm.åååå. Denne avtalen erstatter den midlertidige avtalen av 01.07.2024.

Dato: 31.10.2024åå

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

…… ……

Hvaler kommune Fredrikstad kommune

FREDRIKSTAD KOMMUNE



INSTRUKS FOR ETTERSØKSORDNINGEN FOR FALLVILT I FREDRIKSTAD KOMMUNE

INNHOLD

1. FORMÅL 3

2. ORGANISERING 4

3. OPPDRAG 6

4. OFFENTLIG ETTERSØK 11

5. OFFENTLIG OVERTAKELSE AV JAKTETTERSØK 14

6. HÅNDTERING AV DØDT HJORTEVILT 15

7. OVERVÅKING OG PROSJEKTER 18

8. KONTAKTINFO 19

1. FORMÅL

Formålet med denne instruksen er å kunne tilby en profesjonell og effektiv ivaretakelse av kommunenes oppgaver knyttet til fallvilt og dyrevelferd.

Primært skal ettersøkspersonellet ivareta kommunens oppgaver etter viltloven, viltforskriften, hjorteviltforskriften og forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § § 27 og 29, men også vurderinger etter dyrevelferdsloven § § 3 og 4 vil være aktuelle.

Bekjempelse av fremmede arter(vilt) og skadefelling etter kommunalt vedtak kan også inngå i ettersøkspersonellets oppgaver. Særlig er dette aktuelt for vedtak fattet etter naturmangfoldloven § 18 3. ledd.

2. ORGANISERING

Ettersøkspersonellet tar oppdrag fra kommunen. De har tilkallingsvakt en periode om gangen som fordeles på de oppdragstakerne som er ansatt som ettersøkspersonell. Ettersøkspersonellet kan bytte vakter og deler av vaktene seg imellom. Vaktbytte utføres etter avtale med den som går av vakt. Den som har vakt skal ta kontakt i god tid før og avtale bytte med pågående vakt. I vaktuken skal oppdragstaker ha døgnkontinuerlig telefonvakt og være tilgjengelig for oppdrag fra politi, oppdragsgiver og publikum. Det kan kun engasjeres og benyttes personer med oppdragskontrakt med kommunen. Det er ikke anledning til å ha med andre personer på oppdrag.

Arbeidsbeskrivelse	**Rutine**
Arbeidsoppgaver	Ettersøkspersonellet skal være tilgjengelig for utrykning på sykt eller skadet vilt, primært hjortevilt, og på hjortevilt som utgjør en sikkerhetsrisiko på offentlig sted. Arbeidsoppgaven er å finne, og avlive, eller friskmelde dyret på best mulig måte for å ivareta egen og andres sikkerhet samt dyrevelferden. Nærmere situasjonsbeskrivelser se *kapittel 3-5.*
Krav	Ettersøkspersonellet skal være offentlig godkjent ettersøksekvipasjer, jf. forskrift om jakt, felling og fangst. Det stilles krav om jegerprøve og årlig storviltprøve (på storviltarter) for alle som på oppdrag for kommunen skal felle sykt eller skadet vilt. All ettersøkspersonell skal ha arbeidsvarlingskurs. På oppdrag fra kommunene er også ettersøkspersonellet underlagt taushetsplikt jf. forvaltningsloven § 13.
Utrykningstid	Ordningen skal ha som mål å ha utrykningstid på under 30 minutter, for de tilfeller der det er hast. Det er derfor viktig at ettersøkspersonellet har god lokalkunnskap og fortrinnsvis er bosatt i kommunen.
Oppdragsområde	Utrykning skal kun skje innenfor Fredrikstad kommune. Dersom oppdraget er i en annen kommune skal ettersøkspersonell i denne kommunen tilkalles. Ved ettersøk som beveger seg fra en kommune over i en annen gjelder vanlig viltlovgivning. Ved slike søk skal ettersøkspersonell i vedkommende kommune varsles straks, deretter bli enig om ansvarsfordeling.
Fullmakter	Ettersøkspersonellet gis fullmakt til å benytte kunstig lys og andre nødvendige hjelpemidler i offentlig ettersøk (jf. forskrift om jakt,

	felling og fangst § 29), hvor dette er nødvendig for å sikre rask og effektiv avlivning av dyrevelferdshensyn (jf. dyrevelferdsloven § § 3 og 4). Videre gis de fullmakt til å bruke løs hund også i båndtvangstid (jf. hundeloven § 9, bokstav d).
Rapportering	Ettersøkspersonellet skal levere timelister til viltansvarlig i Miljø og landbruk innen den 18. hver måned
Utstyr	Ettersøkspersonellet vil benytte noe utstyr i kommunal eie. Det er viktig at det blir gitt beskjed til kommunens viltansvarlige dersom det er noen mangler eller defekter på kommunens utstyr, slik at dette kan forbedres. Ettersøkspersonellet blir utstyrt med synlighetstøy (kl.3), teltskilt merket med viltsøk/viltulykke, gulblink til bil, lommelykt + batterier og utstyr til prøvetaking av CWD. Dersom kommunen betaler for annet utstyr som viltvakta trenger eller ønsker, er dette å regne som kommunens eiendom. Utstyret tilfaller kommunen når arbeidsforholdet avsluttes.
Lønn og godtgjøring	Godtgjøring gis i henhold til timelister. I tillegg utbetales en godtgjørelse for telefonvakt hver uke til den som har vært på vakt. Godtgjørelse for utlegg, kurs osv. utbetales etter dokumentert regning.
Rapportering	Oppdrag som gjelder hjortevilt, grevling, rev, bever, oter, havørn, kongeørn, hønsehauk, mårhund og villsvin skal ved første mulighet rapporteres på fallviltskjema på www.hjorteviltregisteret.no eller via fallviltapp. Ettersøkspersonell vil gis tilgang til fallviltregisteret og har rapporteringsansvar for alle oppdrag man har deltatt i. Rapportering ved bruk av skiltplan skal gjøres på fastsatt skjema.
Informasjon til publikum/pressekontakt	Alle henvendelser fra media/presse henvises til kommunens viltforvalter. Ettersøkspersonell skal ikke uttale seg til media/presse uten at kommunens viltforvalter er orientert og kontaktet i forkant. Facebook eller andre sosiale medier skal ikke benyttes til kommunikasjon utad. Bilder av ettersøksarbeid av alle slag skal ikke deles på Facebook eller andre sosiale medier uten avtale. I forbindelse med avliving av skadd vilt skal det tas hensyn til mulig tilskuere. Om nødvendig kan man oppfordre til at tilskuere forlater stedet før avliving gjennomføres.

3. OPPDRAG

Meldinger kommer normalt fra politi, publikum eller veitrafikksentralen.

Døde dyr

Døde dyr (unntatt storvilt – se kapittel 4) skal ikke håndteres av ettersøkspersonellet, men ved melding fra publikum eller politi skal de være behjelpelige med videreformidling av informasjon. Døde dyr i utmark, som ikke er resultat av ulovlig jakt, er til sjenanse for publikum eller er til fare for vannforurensning, skal ligge. Dette er den aktuelle grunneiers ansvar. Døde dyr på vei eller bane er veieiers ansvar. Ettersøkspersonellet videreformidler rett kontaktnummer: Riks- og fylkesveier – Statens vegvesen/veitrafikksentralen: 175 Kommunal veg – Kommunalt servicekontor: 69 30 60 00 Jernbane (2,5 m hver side av linja) – BaneNOR: 05280 Er det mindre dyr på mindre trafikkert strekning oppfordres bilfører å flytte dyret ut av veibanen.

Påkjørt, aggressivt, sykt eller skadet vilt langs vei, utmark eller offentlig sted

Artsgruppe	Rutine
Storvilt	Storvilt og kongeørn er etter forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst, § 29, kommunens ansvar. Elg, hjort, dåhjort, rådyr, villsvin, muflon, moskusfe, bjørn, ulv, jerv og gaupe er i gruppen storvilt. Den som kommer over sykt eller skadet storvilt skal umiddelbart melde dette til kommunen v/ ettersøkspersonell. Ettersøkspersonellet skal deretter: • Hjortevilt. Gjelder meldingen sykt, aggressivt eller skadet hjortevilt skal ettersøkspersonell rykke ut. Om dyret er løpt fra skadestedet skal det startes ettersøk. Se kapittel 4 og 5 . • Villsvin. Gjelder meldingen sykt eller skadet villsvin, skal ettersøkspersonell rykke ut. • Store rovdyr. Ved melding om syk eller skadd gaupe, jerv, ulv, bjørn eller kongeørn skal statsforvalteren, politiet og

	kommunens viltansvarlig varsles. Spor, observasjoner og funn av døde dyr meldes til Statens naturoppsyn (SNO). Ettersøk etter skadet rovvilt skal ikke skje med mindre det er avklart med SNO/politi/statsforvalteren. • Hjortevilt på E6: Viltvakta skal ikke arbeide på E6 før veieier og evt. politi har ankommet. Viltvakta har ikke arbeidsvarslingsplan for motorvei, og arbeid langs vei uten arbeidsvarslingsplan skal ikke forekomme.
Rovfugler	Den som kommer over syk eller skadd rovfugl skal umiddelbart melde dette til kommunen v/ettersøkspersonellet. Ettersøkspersonellet skal i første rekke ta hånd om skadd eller syk rovfugl, og ved behov ta dyret med til veterinær eller ta kontakt med fuglevakta v/Birdlife Norge, tlf. 901 22 901. Om det er åpenbart at fuglen ikke kan leve eller bli frisk skal den humant avlives. Avliving eller pleie av trua arter skal meldes til viltansvarlig ved miljø og landbruk ved første mulighet, eventuelt på mail eller tekstmelding.
Høstbare arter	For andre arter enn storvilt er det dyrevelferdsloven § 4 Hjelpeplikt som er styrende for håndtering av syke og skadde dyr. Ved henvendelser om åpenbart syke eller skadde større småvilt, grevling, rev, svane, gjess, kan ettersøkspersonellet bistå innbyggerne med veiledning eller, etter en vurdering, bistå med avliving eller friskmelding av dyret. Veiledning kan bestå av info om atferd ved mulig skade/sykdom og informasjon om at levering til veterinær er vederlagsfritt ol. Dersom det blir påkjørt andre viltarter enn storvilt, som er vesentlig skadet, skal det rykkes ut for avliving. Omfattende ettersøk etter disse artene skal normalt ikke finne sted.
Trua viltarter (rødlista)	Eksempelvis steinkobbe, oter, sandsvale, flaggermus, åkerrikse, alke, makrellterne osv. Hjelpeplikten gjelder og for trua arter, men innsats for å holde liv i dyret må vurderes opp mot skadeomfang, rødlistestatus og verdi iht. naturmangfold. Avliving eller pleie av trua arter skal meldes til viltansvarlig ved miljø og landbruk ved første mulighet, eventuelt på mail eller tekstmelding.

Husdyr	Husdyr, både produksjon- og smådyr, er eiers ansvar. Ved behov for hjelp til å finne eier eller håndtere dyret kan det meldes fra til Miljø og landbruk, veterinærvakta eller politiet. Ettersøkspersonell skal ikke avlive husdyr uten kontakt med eier eller politiet og i samråd med kommunens viltansvarlig på forhånd.
Sjøpattedyr	Sjøpattedyr forvaltes av Fiskeridirektoratet. Hjelpeplikten gjelder og for sjøpattedyr men innsats for å holde liv i dyret må vurderes opp mot skadeomfang, rødlistestatus og verdi iht. naturmangfold. Avliving eller pleie av sjøpattedyr skal meldes til viltansvarlig ved miljø og landbruk ved første mulighet, eventuelt på mail eller tekstmelding. Skjærgårdstjenesten henter døde sjøpattedyr.

Ville dyr på privat grunn

Ville dyr som grevling, rødrev, hoggorm ol. som vandrer inn i private hager og borettslag er primært ikke en kommunal oppgave. Dette er en økende problemstilling med urban befolkning boende i skognære områder og kulturlandskap. Henvendelser om slikt skal primært gå til miljø og landbruks viltforvalter som vil drive veiledning. Ved slike telefoner til ettersøkspersonell skal man så godt det lar seg gjøre veilede eller be dem kontakte Servicetorget på tlf. 69 30 60 00.

Art	**Rutine**
Elg og rådyr	Se kapittel 4.
Grevling	Kommunen yter ikke et tilbud til innbyggerne med å fange grevling i private hager. Det er i utgangspunktet grunneier sitt ansvar. Skadefelling av grevling kan gjøres uten særskilt tillatelse av offentlige myndigheter hele året av eier/bruker/rettighetshaver eller den han/hun bemyndiger når vilkårene i viltforskriften er oppfylt. Vi saksbehandler ikke over telefon. Eventuelle henvendelser skal sendes skriftlig til postmottak@fredrikstad.kommune.no .
Hoggorm	Hoggorm kan oppleves problematisk i hager og boligområder. Hoggorm er fredet i Norge og skal ikke avlives. Særlig på våren når de kommer frem fra dvale og om høsten når de har unger kan hoggorm oppleves som et problem. Det finnes flere gode tips mot hoggorm ved hytter og hus. Fjerning av gjemmesteder som steinrøyser, tetting av sprekker og hull i grunnmur, rydde kratt og busker så ormen og dens byttedyr får mindre skjulesteder. Omlokalisering (2 km) er svært effektivt på enkelt individer av hoggorm. Om man ikke ønsker å plukke ormen opp finnes det hoggormfeller å få kjøpt for eksempel på www.hoggorm.no. Ettersøkspersonell skal kun drive med informasjon og kan henvise til Miljø og landbruk.
Rødrev	Rev med skabb eller som er i svært dårlig forfatning kan avlives med hjemmel i dyrevelferdsloven § 4. Rødrev som er åpenbart syk eller skadet bør vurderes avlivet av dyrevelferdsmessige årsaker. Åpenbare skader viser seg ved knekte bein, åpne sår eller andre symptomer som ikke kan forenes med en normal utførelse av næringsopptak eller andre forhold som en vill rødrev har behov for. Åpenbar sykdom viser seg i unormal atferd, apatisk atferd, stort avvik i vekt eller andre symptomer. Dersom vurderingen er at rødreven er åpenbart syk eller skadet, vil rødreven bli avlivet med hjemmel i dyrevelferdslovens § 4

Om hjelpeplikten

I viltlovens § 7 er det et forbud mot vilt i fangenskap, mens i dyrevelferdslovens § 4 er det et påbud om hjelpeplikt for åpenbare syke, skadde eller hjelpesløse dyr.

Hjelpeplikten må forstås som å gjelde akutt hjelp, og ikke som rehabilitering. Den skal være tidsmessig begrenset hvor hovedhensikten er å avhjelpe en akutt situasjon, og dette skal forstås som å hjelpe dyret på stedet. Sykt eller skadd vilt kan ivaretas for rehabilitering, dersom viltet i løpet av kort tid kan tilbakeføres til sitt naturlige miljø. Ivaretakelsen skal skje samråd med veterinær. Den som tar hånd om dyr for rehabilitering skal straks varsle Mattilsynet, som kan bestemme hvordan ivaretakelsen skal skje. og eventuelt beslutte at viltet skal avlives.

For voksne ville dyr kan et opphold i fangenskap og nær kontakt med mennesker være en stor stressbelastning, og avliving kan ofte være et riktig alternativ. Det skal i vurderingen av om et vilt dyr skal behandles eller avlives, legges vekt på om dyrearten er utrydningstruet. Avliving vil avslutte lidelse, selv om en annen behandling kunne gjort dyret friskt igjen. Avliving må derfor regnes som nødvendig og/eller god nok hjelp i mange tilfeller, særlig for ville dyr og dyr med ukjent eier.

Den enkeltes plikt til å yte hjelp strekker seg så langt som den enkelte har forutsetninger og praktiske muligheter til. Dette må vurderes konkret. Kravet til innsats har sammenheng med faren for påkjenninger og belastninger for dyret. Varige og intense påkjenninger og belastninger vil kunne tilsi stor innsats. Plikten vil i mange tilfeller også kunne oppfylles ved å varsle eieren, politiet eller kommunen.

4. OFFENTLIG ETTERSØK

Hjortevilt og trafikk

Det skal normalt gjøres ettersøk etter påkjørt hjortevilt som ikke finnes dødt eller avlives på stedet. Det kan også gjøres ettersøk etter annet vilt om ettersøkspersonellet finner dette nødvendig for å ivareta dyrevelferden, ved for eksempel åpenbart sykt og skadd hjortevilt. Ettersøkspersonellet kan etterspørres for bistand til politi eller andre offentlige instanser ved ettersøk etter vilt.

Situasjon	Rutine
Ettersøk langs vei	Ettersøkspersonell skal bære arbeidstøy med riktig synlighetsklasse med påskrift og identifisere seg verbalt og/ eller med ID-kort på skadestedet. Skadested langs vei skal sikres forsvarlig og personell skal forholde seg til veitrafikklovens § 12. Alle beredskapsvakter skal ha arbeidsvarlingskurs og kommunene har i samarbeid med beredskapsvaktene utarbeidet godkjente skiltplaner til kommunal-, fylkes- og riksvei til sikring av ettersøk på vei.
Ettersøk langs bane	Skal meldes til og gjennomføres i samarbeid med Bane Nor.
Slipp av ettersøkshund	Ved ettersøk av skadet dyr som støtes foran ekvipasjen, og som man derfor ikke oppnår kontakt med, skal ettersøket fortrinnsvis foregå med hund som har egenskapene til å stoppe/stille dyret. Før slipp av hund skal disse kravene være oppfylt: • hunden sporer riktig dyr • dyret er skadd • slipp av hund er vurdert som den mest effektive ettersøksmetoden • hunden skal ha egenskapene til å stille det skadde dyret • hunden skal være merket med refleksvest/halsbånd og eiers/førers navn og nummer. Det skal, før slipp av hund, gjøres en vurdering av risiko for hunden, hensyn til annet viltets unger, hensyn til beitedyr, bebyggelse og ferdsel.

Skadd mordyr med frisk kalv	Om et mordyr i dieperioden på våren/sommeren er så skadd at det må avlives må det vurderes ut ifra dyrevelferdshensyn om kalven(e) også skal avlives.
Ettersøk i mørket	Vurderer ettersøkspersonellet det slik at et ettersøk er nødvendig for å avlive eller friskmelde dyret, startes ettersøk ved første mulighet. Kommunens ettersøkspersonell har lov til å bruke kunstig lys under ettersøk.
Merking av sporslutt ved avbrutte/avsluttede ettersøk	Ved ettersøk der det kan være aktuelt å gjenoppta søket, skal stedet hvor ettersøket avsluttes merkes med markeringsbånd og koordinater fra GPS registreres slik at det skal være enkelt for en eventuell ny ettersøksekvipasje å gjenoppta søket.

Hjortevilt med skader, aggressiv oppførsel eller annet på offentlige steder

Kommunen får jevnlig henvendelser om elg som har en atferd som skaper farlige situasjoner og elg som har en utseende preget av alvorlig sykdom. Retningslinjene skal sørge for at det er gjort gode vurderinger i forkant.

Ved melding om skadd eller farlig (aggressivt, pressa ol.) dyr på offentlig sted skal politiet umiddelbart kontaktes.

Det er i politivedtektene nedlagt forbud mot bruk av våpen på, ut over eller i umiddelbar nærhet av offentlig sted. Slike situasjoner må handteres av politiet eller i nært samarbeid med politiet. Det skal alltid være minst to personer fra viltvakta som samarbeider i disse situasjonene. Dette skal bidra til å sikre omgivelsene tilstrekkelig, samt ivareta viltvakta ved beskrivelse av hendelsesforløp, vurderinger og annet i etterkant.

Situasjon	**Rutine**
Sykt eller skadet hjortevilt	Elg som er åpenbart syk eller skadet bør vurderes avlivet av dyrevelferdsmessige årsaker. • Åpenbare skader viser seg ved knekte bein, åpne sår eller andre symptomer som ikke kan forenes med en normal utførelse av næringsopptak og andre forhold som en vill elg har behov for. • Åpenbar sykdom viser seg i unormal atferd, apatisk atferd, stort avvik i vekt eller andre symptomer.

	• Dersom vurderingen er at elgen er åpenbart syk eller skadet, vil elgen bli avlivet med hjemmel i dyrevelferdslovens § 4 og naturmangfoldlovens § 18c og 3. ledd.
Aggressiv elg	Elg som oppfører seg truende og aggressivt i møte med befolkningen må vurderes avlivet. • Elg som har vist truende atferd mot mennesker kan ha høyere sannsynlighet for å gjenta atferden. Ved henvendelser om truende elg i boligområder eller annet må det tas en vurdering av elgens atferd. • Vurderingen gjøres av viltvakta i samråd med viltansvarlig i kommunen. Viltvakta må gjøre observasjoner av elgen i felt før en avlivning gjennomføres. Dersom vurderingen er at elgen har en unormal atferd og viser aggressiv atferd mot mennesker, vil elgen bli avlivet med hjemmel i viltforskriftens § 3-5 3.ledd og naturmangfoldlovens § 18c og 3. ledd.
Hjortevilt på privat grunn	Rådyr og elg kan om høsten trekke inn i hager med nedfallsfrukt. Dette kan skape problemer når dyra blir beruset og får aggressiv adferd. Slike tilfeller skal håndteres av ettersøkspersonell i nært samarbeid med politiet. Viltansvarlig i kommunen holdes orientert. Rådyr kan også trekke inn i hager og borettslag ved spesielt snørike og kalde vintre. Om de her utgjør fare for seg selv eller andre må ettersøkspersonellet i samarbeid med politiet avgjøre utfallet. Viltansvarlig i kommunen holdes orientert.

5. OFFENTLIG OVERTAKELSE AV JAKTETTERSØK

Om kommunen overtar et jaktettersøk kan det aktuelle jaktlaget nyttes som postmannskap eller kjentmann om beredskapsvakt finner dette nødvendig. Jaktlaget bistår da viltmyndighetene som beskrevet i § 27 i forskrift om jakt, felling og fangst.
Hvis viltet oppholder seg innenfor eget vald, så plikter jeger eller et jaktlag å drive ettersøk den samme dagen som skadeskytingen fant sted, og ut den neste dagen. Hvis dyret ikke er funnet andre dag, så overtar kommunen ansvaret for ettersøket. Jeger eller jaktlag som gjennomfører ettersøk har rett til å forfølge dyret og tilegne seg det på nabovald ut den dagen dyret gikk inn på valdet. Retten til ettersøk gjelder imidlertid så lenge det er nødvendig hvis dyret går over til nabojaktfelt på samme vald. Kommunen overtar ansvaret for ettersøket etter dette tidspunktet. Kommunen knytter seg til den jegeren eller det jaktlaget som skadeskjøt. Kommunen vurderer behovet for å forsterke innsatsen med flere ettersøksjegere.

6. HÅNDTERING AV DØDT HJORTEVILT

Fallvilt av hjortevilt og bever, eller verdien av slikt vilt, tilfaller kommunenes viltfond. Alt annet dødt vilt tilfaller det statlige viltfondet. Ved oppdrag på annet vilt oppbevares dyret på best mulig måte og beskjed sendes snarest til miljø og landbruk for videre melding og vurdering. Bestilling av henting av dyr gjennom Biosirk gjøres av viltansvarlig i kommunen. Kontakt med Ringstadhavna Gårdsslakteri gjøres av viltvakt, og viltansvarlig i kommunen kontaktes i etterkant.

Håndtering av slakt og kadavre

Situasjon	Innenfor ordinær jakttid	Utenfor ordinær jakttid
Elg som avlives av sikkerhetsårsaker	Elg som avlives grunnet sikkerhetsårsaker i ordinær jakttid skal forsøkes å tillegges på kvota til et vald. Hvis atferden til dyret i utgangspunktet er normalt, og det ikke er andre avvik, så er det ikke behov for at dyret sjekkes av Mattilsynet. Hvis atferden er unormal, skal dyret leveres til Ringstadhavna Gårdsslakteri AS, og ikke gå på kvota til et jaktlag.	Elg som avlives grunnet sikkerhetsårsaker utenfor ordinær jakttid skal leveres til Ringstadhavna Gårdsslakteri AS. Dersom dyret avlives nært opp til jakttid, etter 1.9., så kan det tas på kvota til et jaktlag.
Elg som avlives på grunn av sykdom/skade	Elg som målrettet avlives på grunn av sykdom/skade i ordinær jakttid av viltvakta eller jaktlag, skal vurderes om kan tillegges kvota til et vald. Om det blir vurdert at elgkjøttet ikke benyttes som mat, skal det vurderes om kjøttet kan brukes som åte eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.	Elg som avlives på grunn av sykdom/skade utenfor ordinær jakttid av viltvakta, skal leveres til Ringstadhavna Gårdsslakteri AS, brukes som åte eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Elg som skades i trafikk	Om elg blir skadet i trafikk, både i og utenfor ordinær jakttid, og som viltvakta må avlive, skal Ringstadhavna Gårdsslakteri AS kontaktes	

	for vurdering av om de har anledning til å motta dyret. Dersom de ikke har anledning, kan dyret bli brukt som åte eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Elg som dør i trafikk	Elg som blir drept i trafikk både i og utenfor ordinær jakttid kan ikke brukes som mat. Dyret må testes for skrantesyke. Slike dyr kan enten gis vederlagsfritt til personer som kan bruke kjøttet til åte, eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Annet hjortevilt	Annet hjortevilt som blir avlivet av viltvakta eller dør i trafikk skal ikke benyttes som menneskemat. Dyret må testes for skrantesyke. Dyret kan gis vederlagsfritt til personer som kan bruke kjøttet til reveåte. Dyret kan også leveres til Gatedalen miljøanlegg eller fraktes til en lokalitet for henting av Biosirk.
Selvdødt hjortevilt	Hjortevilt som er selvdødt skal i utgangspunktet følge naturens syklus og råtne på stedet. Det er grunneiers ansvars, og viltvakta skal ikke benyttes til å gjøre noe med kadaveret. Dersom dyret er på et mye brukt offentlig sted, kan viltvakta grave ned dyret, eller frakte det til en lokalitet for henting av Biosirk.

Generelt om kadavre

Selvdødt eller trafikkdrept vilt kan ikke benyttes til menneskemat. Kadaveret kan leveres til et hentepunkt for henting av Biosirk AS, eller graves forsvarlig ned på stedet eller nærliggende egnet sted. Viltansvarlig i kommunen har ansvar for å bestille henting av Biosirk. Det skal ikke legges flere dyr på et sted. Nedgravde kadavre må ikke være kilde til forurensning av brønner eller vassdrag. Ved behov for videre vurdering av sted kontaktes miljø og landbruk. Kadavre kan også leveres til frysecontainer i Gatedalen miljøanlegg. Kadaver kan benyttes som reveåte, men disse skal testes for skrantesjuke først.

Levering til Ringstadhavna Gårdsslakteri

Hjortevilt leveres uflådd og skal vommes ut om ikke annet er avtalt med slakteriet. Hodet (unntatt gevirer) og alle indre organer, unntatt mage og tarmer skal følge skrotten til viltbehandlingsanlegget. Mage og tarmer tas ut av kommunen på stedet dersom det kan gå mer enn to timer mellom avliving og ankomst på slakteriet. Ved kontroll skal storviltet maksimalt være oppdelt i fire deler og hode, nyrer, hjerte, lunger, lever og milt skal følge slaktet. Rutinen oppdateres etter avtale med slakteri.

Transport

I noen tilfeller kan det være behov for bruk av traktor/båt til transport av elg/rådyr/dåhjort. Bruk av egen båt kan godtgjøres med km.sats 7,50 kr. Ved behov for transport av dyr fra øyene kan skjærgårdstjenesten kontaktes. Ved leie av traktor kan eier kompenseres med 500 kr per gang for traktor. Utgiften må dokumenteres med innsendt faktura som sendes til kommunen. Bruk av egen ATV godtgjøres med kr. 500 pr. gang.

7. OVERVÅKING OG PROSJEKTER

Ved prosjekter, sykdomsutbrudd (CWD), eller andre spesielle hendelser vil rutinene for fallvilthåndteringen måtte endres for å møte krav fra mattilsynet eller andre instanser. Viltansvarlig ved miljø og landbruk og ettersøkspersonell vil da i fellesskap utarbeide en ny rutine.

- Overvåkningsprogrammet for CWD på hjortevilt vil fortsette på ubestemt tid. Det vil arrangeres ny opplæring med mattilsynet. Ettersøkspersonellet har ansvar for at prøve tas og sendes inn ved første mulighet og at denne samsvarer med fallvilt ID levert i Hjorteviltregisteret.
- Ved bekymring om vilt med sykdomssymptomer skal ettersøkspersonellet kontakte viltansvarlig i kommunen, som kan ha videre dialog med Mattilsynet om håndtering av situasjonen.

8. KONTAKTINFO

Hovednummer: 69 01 25 45

Område	Kontaktpersoner	
Kråkerøy	Tarjei Riiser Sleipnerveien 19 1654 Sellebakk tarjei.riiser@gmail.com tlf: 474 76 588	Mads Ole Larsen Barkedalen 5 1675 Kråkerøy Mads.larsen@lynelektro.no tlf: 976 74 067
Onsøy	Hans Robert Skaarud Myrvollveien 20 1622 Gressvik hans.skaarud@rikstoto.no tlf: 900 45 503	Christian Gjerløv Skåraåsen 22 1623 Gressvik chrisgj@online.no tlf: 480 40 361
Veum/Rolvsøy	René Ileby Gundrosen Høydalsveien 9 1667 Rolvsøy rene.ileby@hotmail.com tlf: 995 94 000	Ketil Martinsen Pettersandveien 47 1614 Fredrikstad ketilmar@online.no tlf: 416 76 950
Borge/Torsnes	Rene Eriksen, Toresvei 20, 1634 Gamle Fredrikstad, reneerikseen@icloud.com tlf: 916 19 291	Rolf Svendsen, Thorsøveien 174, 1634 Gamle Fredrikstad, rhe-sven@online.no, tlf: 452 83 306

Kontaktinfo til viltforvaltning i nabokommuner	
Kommune	**Kontaktinfo**
Råde	**Administrasjon:** 69 29 50 00 / 69 26 43 53 /90119735/ **Viltvakttelefon:** 400 37 200
Sarpsborg	**Administrasjon:** 4747 80 188/ 415 30 253 **Viltvakttelefon:** 90 18 37 55
Hvaler	**Administrasjon:** 69 37 51 07 **Viltnemnda:** 932 81 577

Annen kontaktinfo

Riks- og fylkesveier Statens vegvesen/veitrafikksentralen:	175
BaneNor:	05280
Kommunal veg:	69 30 60 00
Statsforvalterens beredskapstelefon:	971 35 265
Politiet:	02800
Politiet - operasjonssentralen:	64 99 91 81
Fredrikstad dyrehospital:	69 30 48 30
Fuglevakta:	901 22 901
Statens naturoppsyn:	904 73 107
Mattilsynet vakttelefon:	22 40 00 00
Ringstadhavna Gårdsslakteri AS	907 23 393

Veiledning for ettersøk på villsvin:

Nils Johan Klund:	909 63 606
Lars Henrik De Flon:	906 67 086
Martin Brenne:	976 58 240

Utgitt av: Miljø og landbruk v/ Fredrikstad kommune
Sist revidert: 29.11.2022

FREDRIKSTAD KOMMUNE

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2016/9650
Dokumentnr.:	40
Løpenr.:	57984/2026
Klassering:	029

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	22/26
Bystyret	19.03.2026	

Endringer i vigselsfullmakt

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Følgende medarbeidere i Fredrikstad kommunes administrasjon gis vigselsmyndighet:
    - Line Elisabeth Aune, byarkivet
    - Nina Kalmoe Langvik, finans og regnskap

2. Følgende medlemmer av formannskapet i Fredrikstad kommune gis vigselsmyndighet:
    - Filsan Warsame
    - Vidar Schei

Sammendrag

Fredrikstad kommune har tilbudt borgerlige vielser i åtte år, etter at Stortinget den 01.09.17 vedtok endringer i ekteskapsloven, som trådte i kraft fra 01.01.18.

Fredrikstad kommune har per i dag åtte administrative medarbeidere med vigselsfullmakt i tillegg til ordfører og varaordfører. I mai 2024 fikk folkevalgte som var faste medlemmer av formannskapet utvidet vigselsmyndighet for å kunne dekke behovet i og utenfor arbeidstid.

Denne saken handler om å tildele vigselsmyndighet til to nye personer i administrasjon og to nye personer i formannskapet.

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak 135/17 – Kommunale vigsler, fra 16. november 2017.

Saksopplysninger

Stortinget vedtok 01.09.17 lovendringer i ekteskapsloven. Lovendringene innebar at vigselsmyndigheten ble overført til ordfører, varaordførere og kommunalt ansatte eller folkevalgte som kommunestyret selv gir slik myndighet. Lovendringen trådte i kraft 01.01.18.

I henhold til ekteskapsloven § 12 har ordfører og varaordfører vigselsmyndighet direkte igjennom loven.

I tillegg kan bystyret gi vigselsmyndighet til ansatte og folkevalgte i kommunen, og på den måten sørge for at et tilstrekkelig antall personer i kommunen får vigselsmyndighet. Bystyret kan ikke delegere denne tildelingsmyndigheten til andre.

De som gis vigselsmyndighet må ha en klar tilknytning til kommunen, i form av å være ansatt, på åremål, eller folkevalgt. Dersom ansatte i kommunen oppnevnes som vigslere, er det ikke noe krav om at dette er personer i kommunens ledelse. Det framgår at kommunen må vurdere hvilke personer som anses å være egnet til å inneha vigselsoppgaven.

Når en ansatt slutter i kommunen mister den ansatte automatisk sin vigselsmyndighet. Dette gjelder også for de som ikke er faste medlemmer av formannskapet.

Fredrikstad kommune har pr. i dag åtte vigslere fra administrasjonen og tolv faste medlemmer av formannskapet. Medlemmene i formannskapet er fortrinnsvis tenkt benyttet ved vielser utenfor ordinær arbeidstid. De som allerede har vigselsmyndighet er:

Administrasjonen:
Heidi Kaspersen, byggesak
Ulf Roppestad, byggesak
Ingar Løkkeberg Jansen, HR
Jan-Erik Martinsen, HR
Lena Myhrberg, HR (slutter i kommunen i mars 2026)
Torild Marie Nilsen, HR
Hanne Solberg Gullichsen, kommunesekretariatet
Charlotte Høyum, kommunesekretariatet

Formannskapet:
Siri Martinsen (permisjon fra februar t.o.m. september 2026)
Atle Ottesen
Anne Lisbeth Undahl
Rita Holberg
Anne Marte Frestad Andersen
Bianca Elise Skoglie
Leif Willy Eriksen
Marianne Kristiansen
Silje Waters
Trond Egil Svandal

Følgende skal ikke lenger inneha vigselsmyndighet:
Helene Saloua Apenes Matri (ikke lenger medlem av formannskapet)
Hashim Mohodin Abdi (ikke lenger medlem av formannskapet)
Erik Skauen (ønsker ikke å inneha vigselsmyndighet)
Bjørg Eiker (har sluttet i kommunen)
Lena Myhrberg (slutter i kommunen i mars 2026)

I 2025 ble det gjennomført 176 vielser, og hittil i år er det gjennomført 16 vielser.

Relevante bestemmelser
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Ansatte med vigselsmyndighet får p.t følgende godtgjøring for vielser i Fredrikstad kommune:

- Vielser etter kl. 16.00 på hverdager godtgjøres med 984 kroner pr. vielse
- Vielser på lørdager godtgjøres med 1309 kroner pr. vielse
- Vielser på nyttårsaften godtgjøres med 1574 kroner pr. vielse

Satsene oppjusteres i samsvar med KPI årlig.

Folkevalgte som gjennomfører vielser, bortsett fra ordfører og varaordfører, vil få honorar etter samme satser som ansatte.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ingen konsekvenser.

Ansattes medbestemmelse
De ansatte som foreslås er forespurt og har takket ja til oppdraget.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i saken.

Vurdering
Det gjennomføres mange vielser i året i Fredrikstad kommune, og det er derfor viktig med et tilstrekkelig antall vigslere, for å kunne dekke behovet i og utenfor arbeidstid.

Når noen ikke lenger skal ha vigselsmyndighet vurderes derfor viktigheten av å få tildelt slik myndighet til nye personer, slik at kapasiteten opprettholdes.

Det er et alternativ å ikke gi vigselsmyndighet til flere eller andre personer enn de som er foreslått i administrasjon. Dersom dette er ønskelig må dette sjekkes ut med de som foreslås om de ønsker en slik rolle, samt at egnethet må vurderes. Dersom det gis til færre personer enn foreslått, vil dette gå ut over kapasiteten.

Alternative løsninger
1. Det gis ikke vigselsmyndighet til personer som foreslått.
2. Det gis vigselsmyndighet til en eller flere av foreslåtte personer.
3. Det gis vigselsmyndighet til andre personer enn de som er foreslått.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at de som er oppnevnt til nye vigslere får vigselsmyndighet i Fredrikstad kommune.

Samfunnsutvalgets vedtak 25.02.2026:
Samfunnsutvalgets uttalelse:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Samfunnsutvalgets behandling:
Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/2664
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 27210/2026
Klassering: F30

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samfunnsutvalget	25.02.2026	12/26
Formannskapet	12.03.2026	23/26
Bystyret	19.03.2026	

Høring av forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger - forslag til høringssvar

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:
1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Sammendrag
Regjeringen foreslår å innføre en integreringsstønad for nyankomne flyktninger bosatt etter integreringsloven § 9. Ordningen skal erstatte dagens praksis med sosialhjelp i bosettingsfasen og gi et mer forutsigbart, arbeidsrettet og integreringsfremmende system. Ordningen gir ikke rett til stønad etter Lov om sosiale tjenester eller Husbankens bostøtte, og det foreslås også å innføre aktivitetsplikt for flyktninger som etter endt integreringsprogram ikke kommer over i arbeid eller utdanning.

Hovedmålet med endringen er å øke selvforsørgelse og arbeidsdeltakelse blant nyankomne flyktninger, med tydelige krav og aktivitetsplikt for å redusere langvarig avhengighet av sosialhjelp, mer forutsigbarhet i kommunenes bosettingsarbeid og styrke legitimiteten i velferdsordningene gjennom mer målrettede ytelser.

Ordningen innføres tidligst fra 01.01.28. Ordningen vil gjelde for de som bosettes etter denne dato, og vil ikke ha tilbakevirkende kraft.

Vedlegg
1 Høringsnotat.pdf
2 Forslag til høringssvar fra Fredrikstad kommune

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Ingen

Saksopplysninger
I høringsnotatet foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og deres familier) skal ha rett til en integreringsstønad.

I perioden de har rett til integreringsstønad skal de ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven. Integreringsstønaden skal sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, samtidig som den skal stimulere til

selvforsørgelse gjennom arbeid. Departementet har gjennomført en analyse av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger, se høringsnotatet punkt 6.3. I de fleste tilfellene vil en gå noe opp i samlet inntekt etter skatt ved å gå over til fullt arbeid, men dette er ikke alltid tilfelle. Analysen viser at særlig bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker.

Kjerneelementer i forslaget:

- Flyktninger 18–67 år skal motta integreringsstønad i inntil fem år etter bosetting.
- Innføring av ny ordning erstatter dagens introduksjonsstønad og gir ingen rett til stønad etter Lov om sosiale tjenester (med unntak av tjenesten råd og veiledning § 17) eller Husbankens bostøtte.
- Stønaden vil være standardiserte, individuelle og skattepliktige satser, som fastsettes etter alder, husholdningstype, behov for barne- eller forsørgertillegg, botillegg i utvalgte kommuner. Stønaden er ikke pensjonsgivende, men skal stimulere til overgang til arbeid.
- At stønaden skal være individuell og med faste satser innebærer i utgangspunktet at det ikke skal gjøres en vurdering av den enkeltes behov for penger eller av familieøkonomien, utover at stønaden avkortes mot arbeid, egen formue og visse offentlige ytelser.
- Ny aktivitetsplikt innføres etter programslutt. Dersom flyktningen ikke kommer i arbeid eller fulltidsutdanning, innføres aktivitetsplikt på minst 20 timer i uken fra seks måneder etter programslutt.
- Det blir avkortning ved arbeid og studier, ingen stønad ved 30 timers arbeid eller fulltidsutdanning. Deltidsarbeid gir gradvis avkortning.
- Stønaden samordnes med andre ytelser og reduseres dersom mottakeren har rett til: dagpenger, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, AAP, uføretrygd eller kommunal bostøtte
- For å motvirke selvbosetting og sekundærflytting foreslås flyttebegrensninger i femårsperioden, med unntak for selvforsørgede eller når kommuner inngår avtale
- Vurdering av barnehageplikt for barn i målgruppen.
- Kommunens ansvar for forvaltning av ordningen styrkes
- Nye regler for unntak ved helsemessige og tungtveiende grunner
- Innføring foreslås tidligst 2028 for å gi kommunene tid til omstilling, og gjelder kun flyktninger med opphold gitt etter ikrafttredelsen (ingen tilbakevirkning)
- Forventet effekt er mer forutsigbare kommunale kostnader, færre tunge sosialhjelpsløp og tydeligere arbeidslinje.

Hovedmål med endringen er å:

- Øke selvforsørgelse og arbeidsdeltakelse blant nyankomne.
- Redusere langvarig avhengighet av sosialhjelp gjennom tydelige krav og aktivitetsplikt.

- Sikre kommunene mer forutsigbarhet i bosettingsarbeidet.
- Styrke legitimiteten i velferdsordningene gjennom mer målrettede ytelser

Departementet foreslår følgende stønadsnivå:

- Enslige flyktninger: 1,8 G
- Enslige flyktninger med barn: 2 G
- Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer: 1,33 G
- Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer og har barn: 1,67 G
- Enslige borteboende flyktninger under 25 år: 1,33 G
- Enslige hjemmeboende flyktninger under 25 år: 0,67 G

Departementet oppgir at nivået på stønaden er en avveiing mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver, og at et viktig hensyn er at stønaden ikke bør være høyere enn at en får økt inntekt etter skatt av å jobbe.

Forslaget beskriver at det i stønaden gis et botillegg i 15 kommuner. Dette er de kommunene som i dag har tillegg i boutgiftstaket sammenlignet med resten av landet i den statlige bostøtteordningen. I øvrige kommuner vil det ikke praktiseres botillegg. Fredrikstad kommune er ikke blant de 15 kommunene med botillegg.

Etter kommunens erfaring er det avvik mellom høringsnotatets satser for husleie og faktiske leiepriser. Selv de lavere prisene som kommunen vanligvis får formidlet boliger til, ligger langt over nivåene forslaget legger til grunn. Kommunen opplever allerede stort press på de kommunale utleieboligene, med mange på venteliste. Fredrikstad har politisk vedtak om at kommunale boliger skal prises etter gjengs leie. Gjengs leie ligger tett opp mot markedsleie, og er dermed også vesentlig høyere enn nivåene i høringsnotatet..

Nav Fredrikstad opplever at deres erfaringer samsvarer med departementets analyse; når kombinasjonen av introduksjonsstønad, bostøtte og supplerende sosialhjelp gir en marginalskatt på opp mot 90–100 prosent, svekkes motivasjonen for å ta lavtlønnede jobber eller deltidsarbeid. Ved å fjerne retten til supplerende sosialhjelp og bostøtte for denne gruppen, skapes en tydeligere økonomisk gevinst ved å gå fra stønad til lønnet arbeid.

Dagens system er fragmentert og administrativt tungvint for både kommunen og den enkelte, og flere instanser skaper unødig byråkrati og uforutsigbarhet. Ett eksempel er at det per i dag dekkes opp for trekk i introduksjonsstønad med sosialhjelp da sosialhjelp skal dekke et «her-og-nå» behov.

Relevante bestemmelser
Lov om sosiale tjenester
Integreringsloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
En utvikling med flere i arbeid har positive samfunnsmessige konsekvenser ved økt innenforskap. Arbeid er positivt for den enkelte, for familien og for samfunnet.

Ordningen bidrar til å oppfylle målene om flere i arbeid og at alle i Fredrikstad skal oppleve trygghet, mestre hverdagen og ha flere aktive leveår med god helse og trivsel ved at levekårsforskjeller reduseres. Flere i arbeid bidrar til å skape mindre forskjeller mellom folk. Foreldrenes økonomiske ressurser har stor betydning for barns helse og oppvekst. Utjevning av forskjeller og muligheter reduserer framtidige ulikheter i helse og levekår. Sjansene for at en familie lever i fattigdom er åtte ganger større hvis ingen jobber, sammenlignet med at èn har arbeid.

Det er en risiko for at ordningen innebærer lavere ytelser enn dagens samlede støtteordninger, men med raskere overgang til arbeid innebærer dette bedre økonomisk stabilitet på sikt. Noe som bidrar positivt i forhold til å redusere barnefattigdom.

Plikt til barnehage bidrar til å styrke barnas norskferdigheter og sosiale utvikling.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Integrering av flyktninger er finansiert gjennom en egen post på statsbudsjettet, og som tilskudd fra IMDi. Fredrikstad kommune har over flere år hatt høyere kostnader til integrering av flyktninger enn tilskuddet fra IMDi. Bystyret har vedtatt å ikke bosette flyktninger i 2025 og 2026.

Høringsforslaget innebærer en overføring fra kommunens rammebevilgning for å finansiere den nye stønaden, basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger i perioden 2010-2020. Dette vil slå svært skjevt ut for Fredrikstad kommune, ettersom vi har brukt tilskuddet fra IMDi og ikke rammebevilgningen til å utbetale sosialhjelp til flyktninger. Dersom det forslåtte finansieringsopplegget virkeliggjøres vil Fredrikstad kommune få et inndekningsbehov på om lag 30 millioner kroner, som igjen vil medføre kutt i andre kommunale tjenester.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Endringen antas å bidra til færre tunge og langvarige sosialhjelpsløp dersom den fungerer som planlagt. Flere i arbeid bidrar til mindre press på den kommunale økonomien, og økte skatteinntekter.

Fredrikstad har i dag områder med over 40 prosent barnefattigdom. Mange av områdene har høy innvandring og mye sekundærtilflytting. En stønad som tydeligere knytter ytelser til aktivitet og arbeid, vil på sikt gi flere foreldre stabil tilknytning til arbeidslivet, noe som er avgjørende for barnas levekår og mulighet til å lykkes i utdanning og arbeid. Kommunen har allerede flere virkemidler som bidrar til barnas deltagelse i fritidsaktiviteter, og vurderer at disse kan supplere ordningen uten at sosialhjelp blir et nødvendig sikkerhetsnett.

For boligmarkedet vurderes det økning i etterspørselen etter rimelige utleieboliger, både private og kommunale. Dette kan forsterke konkurransen mellom flyktninger og andre vanskeligstilte grupper, som personer med psykiske lidelser, rusproblematikk og lavinntektsfamilier. Det er risiko for at kommunen ikke vil klare å bosette flyktninger til de husleienivåene som høringsnotatet legger til grunn. Dette igjen er en risiko for at bosettingstall ikke kan oppfylles.

Økt konkurranse om rimelige boliger vil særlig ramme: personer med psykiske lidelser, personer med rusproblemer og lavinntektsfamilier. Risiko for lengre ventetid på kommunal bolig eller formidling til det private utleiemarkedet, kan føre til større behov for midlertidige løsninger.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant for saken.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant for saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke vurdert, grunnet for kort frist for å behandle saken i kommunen innen høringens frist.

Vurdering
Erfaringer i vår kommune samsvarer med departementets analyse, og endringene vil styrke

arbeidslinja og redusere mottakelse av passive stønader. Ved å ta bort retten til sosialhjelp og bostøtte skapes en tydeligere økonomisk gevinst ved å gå fra passive stønader til lønnet arbeid. Det vurderes at det er stort potensiale for positive ringvirkninger dersom denne ordningen innføres. Arbeidsdeltagelse har direkte smitteeffekt innad i familier, og ved at foreldre kommer i arbeid, øker sannsynligheten for at barna fullfører utdanning og går ut i arbeid senere. Det forventes redusert utenforskap og mindre press på kommunale tjenester.

Dagens ordning kan gi store barnefamilier høyere ytelse enn det som er realistisk å oppnå gjennom arbeidsinntekt. Dette svekker tilliten til systemet og virker mot sosialtjenestelovens formål om å fremme overgang til arbeid.

Det er avgjørende at stønaden gir et nøkternt, men verdig livsopphold. Det vurderes at differensiering etter alder, husholdningssammensetning og barne- eller forsørgertillegg som riktig. Forslaget om å inkludere boutgifter i stønaden er positivt. Dette vil bidra til at flyktninger bosettes i boliger som er økonomisk bærekraftige også etter overgang til arbeid.

Et barnetillegg for inntil tre barn balanserer hensynet til barnas levekår mot behovet for at foreldrene kommer i arbeid. Dette oppfyller prinsippet om barns beste i henhold til barnekonvensjonen, og vil få barn raskere ut av utenforskap.

Det vurderes at inntektsavkorting (fremfor timesavkorting) vil være mest hensiktsmessig for å speile det ordinære arbeidslivet, men støtter departementets fokus på at enhver arbeidsinnsats må resultere i økt disponibel inntekt.

Dagens praksis, der sosialhjelp ofte nuller ut sanksjoner i introduksjonsprogrammet, bør opphøre. Det bør imidlertid adresseres en bekymring for at en bredt tolket nødhjelpsordning vil gjenskape sosialhjelp under et annet navn. Det er viktig at kommunen får handlingsrom til å vurdere hvilke tilfeller som kvalifiserer til nødhjelpsordningen.

Ved å stille krav fra første dag, og fjerne muligheten for supplerende ytelser som sikkerhetsnett mot sanksjoner, profesjonaliseres integreringsløpet. Dette vil kreve en omstilling av kommunens tjenester, men gevinsten i form av selvhjulpne innbyggere vil være stor både økonomisk og sosialt.

Èn stønad og ett sett regler gjør det enklere for den enkelte å forstå hvordan egen innsats påvirker økonomien, og styrker motivasjonen for arbeid. For den enkelte flyktning blir det også enklere å forstå egen økonomi når man har én fast utbetalingsdato og ett regelverk å forholde seg til.

Det vurderes at plikt til barnehageplass for barn i målgruppen skal støttes, men at ordningen innebærer at det ikke kan gis garanti om plass i nærbarnehage, med de utfordringer det gir i forhold til lengre reisevei. Dette vurderes allikevel ikke til hinder for å gjennomføre plikten. Plikten bør gjelde for alle barn i førskolealder så lenge foreldrene mottar integreringsstønad. Dette sikrer barna tidlig norskopplæring og sosialisering, samtidig som det fjerner barrierer for foreldrenes arbeidsrettede aktivitet.

Fredrikstad kommune har over flere år vært en attraktiv tilflyttingskommune for flyktninger. Mesteparten av denne tilflyttingen skjer etter de første fem årene, altså fra år 6. En ordning som åpner for selvbosetting kan øke tilflyttingen til Fredrikstad også innen femårsperioden.

Det vurderes utfordringer med å fremskaffe bolig, men kommunedirektør ser viktigheten av etablering som fremmer økonomisk selvhjulpenhet. Det fordrer at kommunen i større grad må benytte hele kommunen til bosetting.

Norge bør ha ytelser som er sammenlignbare med nabolandene for å sikre en kontrollert og bærekraftig innvandring. Stønadsnivået i Norge bør ikke skille seg vesentlig fra Danmark og Sverige. En integreringsstønad som ligger tettere opp mot våre nabolands modeller, vil kunne redusere risikoen for at Norge fremstår som uforholdsmessig økonomisk attraktivt sammenlignet med land det er naturlig å sammenligne oss med.

Forslaget sender et tydelig signal om at opphold i Norge er tett knyttet til aktiv deltakelse og kvalifisering for arbeid, noe som er avgjørende for integreringsviljen og systemets legitimitet i befolkningen.

Én ytelse og ett vedtak etter integreringsloven vil frigjøre ressurser som i dag saksbehandler etter Lov om sosiale tjenester. Det vurderes at kommunens tjenester og ressursbruk påvirkes i løpet av femårsperioden, men at den største gevinsten i hovedsak først vil realiseres etter perioden, forutsatt at ordningen bidrar til økt overgang til arbeid og dermed reduserte behov for oppfølging og tjenesteinnsats på lengre sikt.

Ordningen gir et mer profesjonalisert integreringsløp. Endringen vil kreve omstilling fra våre tjenester og tilrettelegging i fagsystem, men gir en gevinst med økonomisk selvhjulpne innbyggere og det det innebærer for økonomisk og sosial bærekraft.

Alternative løsninger
Alternativ løsning er at forslag om ny integreringsstønad ikke støttes, og videreføring av dagens ordning.

Konklusjon
Med bakgrunn i det ovennevnte mener kommunedirektøren at hovedretningen i forslag til ny integreringsstønad støttes. Forslaget har potensial til å styrke arbeidslinja, øke selvforsørgelse og redusere langvarig sosialhjelpsavhengighet. Samtidig understrekes behovet for tydelige rammer vedrørende barnehageplikt, avkortning, nødhjelp og flyttebegrensninger for å sikre forutsigbarhet og faktisk måloppnåelse.

Kommunedirektøren støtter ikke en ordning som innebærer økt risiko for flytting mellom kommuner innenfor femårsperioden. Det er derfor avgjørende at regelverket utformes slik at det i størst mulig grad understøtter stabil bosetting og målrettet integrering i den kommunen som har mottatt og bosatt den enkelte. Det må være helt klare og restriktive regler for selvbosetting og flytting mellom kommuner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Høringsnotat

Integreringsstønad for nyankomne flyktninger

23. januar 2026

Høringsfrist: 23. april 2026

Innhold

1 Høringsnotatets hovedinnhold 7
2 Bakgrunn 8
2.1 Formålet med lovforslaget 8
2.2 Bosetting av flyktninger i kommunene 10
2.3 Integrering av flyktninger i arbeidslivet 11
2.4 Overordnet om gjeldende rett, ytelser til nyankomne flyktninger 13
2.4.1 Innledning 13
2.4.2 Introduksjonsstønad 14
2.4.3 Økonomisk sosialhjelp 14
2.4.4 Bostøtte 15
2.5 Velferdsytelsers påvirkning på asylankomster 16
2.5.1 Asylankomster til Norge 16
2.5.2 Nivå på ytelser – Erfaringer fra Danmark 17
3 Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser 18
3.1 Innledning 18
3.2 Nærmere om diskrimineringsvernet 19
3.3 FNs barnekonvensjon 21
4 Forholdet til kommuneloven 21
5 Ytelser i nordiske land 22
5.1 Innledning 22
5.2 Sverige 22
5.3 Danmark 23
5.4 Finland 24
6 Integreringsstønaden 25
6.1 Gjeldende rett 25
6.2 Departementets vurderinger og forslag 26
6.2.1 Innføring av en integreringsstønad 26

6.2.2 Innretningen på stønaden 27
6.2.3 Nivå på stønaden, inkludert barnetillegg, forsørgertillegg og botillegg 30
6.2.4 Ekstraordinære utgifter 45
6.2.5 Økonomisk bistand i en nødssituasjon 47
6.3 Analyse av arbeidsinsentivene ved integreringsstønaden 49
6.3.1 Enslig (over 25 år) 50
6.3.2 Enslig (over 25 år) med to barn 52
6.3.3 Par uten barn 54
6.3.4 Par med to barn 56
6.3.5 Oppsummering 58
6.4 Vurdering av integreringsstønaden opp mot diskrimineringsvernet og barnets beste 59
6.4.1 Innledning 59
6.4.2 Vern mot usaklig forskjellsbehandling 59
6.4.3 Hensynet til barnets beste 63
7 Målgruppe for integreringsstønaden 64
7.1 Gjeldende rett 64
7.2 Departementets vurderinger og forslag 66
8 Aktivitetsplikt 69
8.1 Innledning 69
8.2 Gjeldende rett 70
8.3 Departementets vurderinger og forslag 71
8.3.1 Innføring av en aktivitetsplikt 71
8.3.2 Innholdet i og omfanget av aktivitetsplikten 73
8.3.3 Integreringsplan for aktivitetsplikten 77
9 Stans, avkorting, trekk og tilbakebetaling 78
9.1 Gjeldende rett 78
9.2 Departementets vurderinger og forslag 79
9.2.1 Stans eller avkorting av stønaden ved arbeid 79
9.2.2 Stans eller avkorting av stønaden ved utdanning 82

9.2.3 Stans eller avkorting av stønaden ved manglende deltakelse og ugyldig fravær 83
9.2.4 Avkorting av stønaden ved egne midler....84
9.2.5 Trekk og tilbakebetaling av stønaden....85
10 Samordning med andre offentlige ytelser....86
10.1 Gjeldende rett....86
10.2 Departementets vurderinger og forslag....87
11 Fravær, permisjon og unntak fra rett og plikt til integreringsprogram....89
11.1 Gjeldende rett....89
11.2 Departementets vurderinger og forslag....90
11.2.1 Fravær og permisjon....90
11.2.2 Stans....92
11.2.3 Unntak fra rett og plikt til integreringsprogram....92
12 Kommunens ansvar....93
12.1 Gjeldende rett....93
12.2 Departementets vurderinger og forslag....94
12.2.1 Kommunenes ansvar....94
12.2.2 Flytting til og mellom kommuner....95
12.2.3 Krav om og utbetaling av integreringsstønaden....96
12.2.4 Forholdet til kommuneloven....97
13 Behandling av personopplysninger og saksbehandlingsregler....97
14 Endringer i sosialtjenesteloven og annet regelverk....98
14.1 Innledning....98
14.2 Endringer i sosialtjenesteloven....98
14.3 Endringer i bostøtteloven og forskrift om bostøtte....99
14.3.1 Rett til bostøtte for hustandsmedlemmer....99
14.3.2 Behandling av personopplysninger....100
14.4 Endringer i andre lover og forskrifter....101
14.4.1 Endringer i folketrygdloven....101
14.4.2 Endringer i kontantstøtteloven....102

14.4.3 Endringer i Nav-loven 102
14.4.4 Endringer i skatteloven mv. 103
14.4.5 Endringer i forskrift om utdanningsstøtte 103
14.4.6 Endringer i utlendingsforskriften 103
15 Bosetting av flyktninger 103
15.1 Tilgang på boliger 104
15.2 Konsekvenser for bosetting av ulike grupper 105
16 Økonomiske og administrative konsekvenser 107
16.1 Utgifter til integreringsstønad 107
16.1.1 Lengde på integreringsprogram 108
16.1.2 Sosialhjelp og bostøtte 108
16.1.3 Overgang til arbeid/utdanning 109
16.1.4 Husholdningssammensetning 110
16.1.5 Boutgifter og bosetting 111
16.1.6 Oppsummering 112
16.2 Øvrige økonomiske kostnader og administrative konsekvenser 113
16.2.1 Etableringskostnader 113
16.2.2 Forvaltnings- og administrasjonskostnader 114
16.2.3 Engangsutgifter ved innføring 114
16.2.4 Omlegging av datasystem 114
16.2.5 Aktivitetsplikt 115
16.2.6 Økte utgifter i mottakssystemet 116
16.2.7 Reduserte og økte utgifter i andre ytelser 117
16.3 Finansiering av integreringsstønaden 117
16.3.1 Integreringstilskudd 117
16.3.2 Overføringer fra rammetilskuddet til kommunene 119
16.3.3 Overføringer fra bostøtte 120
17 Forslag til endringer i integreringsloven 121
18 Forslag til endringer i integreringsforskriften 128

19 Forslag til endringer i annet regelverk 133
19.1 Forslag til lovendringer 133
19.2 Forslag til forskriftsendringer 135

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og deres familier) skal ha rett til en integreringsstønad. I perioden de har rett til integreringsstønad skal de ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven. Integreringsstønaden skal sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, samtidig som den skal stimulere til selvforsørgelse gjennom arbeid.

Punkt 2 inneholder en omtale av bakgrunnen for forslaget, herunder formålet med forslaget, kort om arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger, overordnet om ytelsene nyankomne flyktninger kan motta i dag og hvordan velferdsytelser kan påvirke asylankomster til Norge. Punkt 3 omhandler Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser, punkt 4 omhandler forholdet til kommuneloven og punkt 5 omhandler ytelser til flyktninger i nordiske land.

I punkt 6 foreslår departementet innretningen på integreringsstønaden. Blant annet foreslås det at integreringsstønaden skal være en individuell og skattepliktig stønad, som ikke er pensjonsgivende. Det foreslås at stønaden gis etter faste satser basert på alder og husholdningssammensetning, at det gis barnetillegg for inntil tre barn, forsørgertillegg til enslige forsørgere, botillegg i enkelte kommuner samt at stønaden trappes ned etter avsluttet integreringsprogram. Navnet «introduksjonsprogram» foreslås endret til «integreringsprogram» i tråd med navnet på den nye stønaden. Forslaget gjelder kun nyankomne flyktninger og deres familier, og ikke andre nyankomne som for eksempel arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Forholdet til vernet mot usaklig forskjellsbehandling og hensynet til barnets beste vurderes også i dette punktet.

I punkt 7 foreslår departementet at målgruppen for integreringsstønaden skal avgrenses til flyktninger mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9. Det foreslås at retten til integreringsstønad skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt, eller så lenge flyktningen deltar i integreringsprogram. **Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på muligheten til å innføre en plikt om at målgruppen for integreringsstønaden skal sende barna sine i barnehagen, samt hvordan plikten eventuelt bør avgrenses.**

I punkt 8 foreslår departementet å innføre en aktivitetsplikt for de som har gjennomført integreringsprogram, men ikke kommet i arbeid fulltidsutdanning. Det foreslås at omfanget av aktivitetene skal være på minst 20 timer seks måneder etter avsluttet integreringsprogram. I punkt 9 foreslås det regler for avkorting, trekk og tilbakebetaling av stønaden. Blant annet foreslås det at integreringsstønaden ikke utbetales til flyktninger som har inntektsgivende arbeid på 30 timer eller mer eller som gjennomfører fulltidsutdanning. For inntektsgivende arbeid eller studier på deltid, skal stønaden reduseres. **Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om de vurderer timesavkorting eller inntektsavkorting som mest hensiktsmessig prinsipp for avkortingen av stønaden.** Av praktiske årsaker har departementet lagt timesavkorting til grunn for analysene og lovforslagene i høringsnotatet. Det foreslås også at stønaden skal

reduseres dersom flyktningen har ugyldig fravær fra integreringsprogrammet, eller fra aktivitetsplikten som foreslås i punkt 8.

I punkt 10 foreslår departementet regler for samordning av integreringsstønaden med andre offentlige ytelser. Det foreslås blant annet at integreringsstønaden reduseres i den utstrekning flyktninger har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller kommunal bostøtte.

I punkt 11 foreslås det regler for utbetaling av integreringsstønaden ved fravær og permisjon fra integreringsprogrammet og aktivitetsplikten, og ved stans av integreringsprogrammet. Det foreslås også en ny paragraf som åpner for at kommunene kan fatte vedtak om unntak fra rett og plikt til deltakelse i integreringsprogrammet dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker.

I punkt 12 foreslås det blant annet at kommunen skal ha ansvar for å forvalte integreringsstønaden og aktivitetsplikten som innføres. Departementet foreslår også regler som innebærer at flyktninger i den første femårsperioden i hovedsak kun kan flytte hvis personen ikke er avhengig av offentlige ytelser eller flyttingen er avtalt mellom kommunene. **Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om disse forslagene vil redusere risikoen for økt selvbosetting eller sekundærflytting ved innføringen av integreringsstønaden**.

I punkt 13 foreslås det endringer i bestemmelser i integreringsloven om behandling av personopplysninger og saksbehandling. I punkt 14 foreslås det endringer i annet regelverk, herunder sosialtjenesteloven og bostøtteloven.

Punkt 15 omhandler bosetting av flyktninger. Flyktninger som blir bosatt i en kommune etter avtale, blir som hovedregel tildelt bolig av kommunen. Mulige konsekvenser av innføringen av integreringsstønaden på bosettingen av flyktninger omtales i dette punktet. **Departementet ber også særskilt om kommunenes vurderinger av hvilke indirekte konsekvenser forslaget vil kunne ha for kommunene og øvrig kommunalt tjenestetilbud.**

Punkt 16 omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Integreringsstønaden vil tidligst innføres fra januar 2028, for å sikre at kommunene får tilstrekkelig tid til forberedelser og omlegging. Ordningen vil ikke ha tilbakevirkende kraft, og det vil kun være nyankomne flyktninger som får oppholdstillatelse etter at loven trer i kraft som vil bli omfattet av ordningen.

2 Bakgrunn

2.1 Formålet med lovforslaget

Et av hovedmålene med Arbeiderparti-regjeringens integreringspolitikk er at flere innvandrere skal komme inn i og få en stabil tilknytning til det seriøse arbeidslivet, og på den måten bli selvforsørget. Selv om flertallet av innvandrere er i arbeid, er det likevel for

mange som ikke kommer i jobb eller som faller ut av arbeidslivet for tidlig. Flyktningers migrasjon er i hovedsak tvungen og ofte uventet, og det er også denne innvandrergruppen som har lavest andel sysselsatte. Flyktninger har også lavere utdanningsnivå enn innvandrere for øvrig. Gapet i sysselsettingen mellom flyktninger og befolkningen eksklusiv innvandrere er på rundt 28 prosentpoeng. Antallet innvandrere med flyktningbakgrunn utgjorde per 1. januar 2025 om lag 333 500 personer (inklusive familieinnvandrede). Majoriteten har kommet til Norge som asylsøkere, og en stor andel er fordrevne fra Ukraina. Omtrent 50 000 er overføringsflyktninger.

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar blant annet integreringstilskudd fra staten. Tilskuddene skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og kvalifisering av flyktninger i bosettingsåret og de fire påfølgende årene. Kommunens ansvar inkluderer å sørge for at flyktningene får nødvendig opplæring og kvalifisering slik at de kan bli godt integrert i arbeids- og samfunnslivet.

De sentrale ordningene for å kvalifisere voksne flyktninger for det norske arbeidsmarkedet og videre utdanning, er introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsprogrammet er ment å dekke gapet mellom flyktningers medbrakte kompetanse og behovene i det norske arbeidsmarkedet. Dette skal bidra til at den enkelte kan få en stabil tilknytning til det norske arbeidslivet. Derfor er det ikke et mål i seg selv at flyktninger raskest mulig skal avslutte introduksjonsprogrammet. Programtiden settes på bakgrunn av den enkeltes utdanningsbakgrunn og mål for programmet. For deltakelse i introduksjonsprogrammet utbetales det introduksjonsstønad. Stønaden er satt på et nivå som er ment å sikre et nøkternt livsopphold. Det har likevel vært en del som har mottatt supplerende sosialhjelp. Fra 2020 til 2023 har andelen deltakere i introduksjonsprogrammet som samtidig var langtidsmottakere av supplerende sosialhjelp (mottakere av sosialhjelp i seks måneder eller mer i løpet av året) steget fra 16 prosent til i overkant av 22 prosent.

Flyktninger som blir bosatt etter avtale med en kommune, blir som hovedregel tildelt bolig. Leien på boligene følger i hovedsak markedspris. I områder med høye boutgifter kan flyktninger bli bosatt i boliger som de ikke vil ha mulighet til å betjene med forventet lønnsinntekt. I perioder med høye flyktningankomster kan leieprisene stige som følge av ekstra høy etterspørsel. Det er også et stort antall introduksjonsprogramdeltakere som mottar bostøtte i tillegg til introduksjonsstønad.

Dagens innretning på ytelsene gjør at kommunene må treffe vedtak etter ulike regelverk, og flyktningene må søke om ytelser fra forskjellige instanser med varierende regelverk og utbetalingsdatoer.

Departementet har gjennomført en analyse av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger, se punkt 6.3. I de fleste tilfellene vil en gå noe opp i samlet inntekt etter skatt ved å gå over til fullt arbeid, men dette er ikke alltid tilfelle. Analysen viser at særlig bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker. Introduksjonsstønaden i seg selv bidrar i mindre grad til dette. Sosialhjelp avkortes i utgangspunktet krone for krone mot annen inntekt etter skatt, det vil si at den gir en effektiv marginalskatt på 100 prosent.

Bostøtte kan bidra til en samlet effektiv marginalskatt på opp mot 90 prosent, slik at en bare sitter igjen med 10 kroner av hver tjente hundrelapp. Dette er særlig relevant i områder med høye boligpriser og for husholdninger med barn. Departementet vurderer derfor at det er behov for å styrke de økonomiske insentivene til arbeid for flyktninger. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser pekte også på denne utfordringen i sin uttalelse 6. februar 2025, se punkt 2.5 i uttalelsen.

Det er viktig, både for den enkelte, for kommunen og for at innvandringen til Norge skal forbli bærekraftig, at flest mulig flyktninger kommer ut i jobb. Tilbudet som gis til nyankomne flyktninger bør derfor innrettes slik at det sikrer et rimelig livsopphold i perioden flyktninger ikke er selvforsørget, samtidig som det gir gode insentiver til å komme i arbeid. For å sikre at innvandringen til Norge er kontrollert og bærekraftig og ikke uforholdsmessig større enn til land det er naturlig at vi sammenlikner oss med, bør tilbudet heller ikke skille seg for mye fra våre naboland.

Formålet med dette høringsnotatet er å foreslå en ny innretning på ytelsene til nyankomne flyktninger som skal bidra til

- å styrke arbeidslinja slik at det skal lønne seg å jobbe
- å sikre et rimelig livsopphold i perioden de ikke er selvforsørget
- et enklere og mer oversiktlig system, med kun ett regelverk å forholde seg til
- å regulere forhold som kan påvirke flyktninger og migranters vurdering av å velge å reise til Norge

Et premiss for forslaget er at nyankomne flyktninger og deres familier ikke lenger skal ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven. Sammen med en individuell stønad med faste satser vil dette gi en forutsigbarhet i hva den enkelte flyktning/ familie vil kunne motta i ytelser frem til de får egen lønnsinntekt. Det vil gjøre det mulig for kommunene å vurdere hvilket nivå på husleien den enkelte flyktning/famille kan betjene, og på den bakgrunn tildele bolig i samsvar med dette. Samtidig vil forslaget begrense handlingsrommet for hvor nyankomne flyktninger kan bli bosatt fremover.

Målgruppen for den nye ytelsen er personer som har fått innvilget en oppholdstillatelse som er opplistet i § 9 i integreringsloven. Dette er i hovedsak flyktninger og familieinnvandrede til flyktninger. I høringsnotatet brukes begrepet flyktninger og deres familie for å skille målgruppen for forslaget fra øvrige innvandrere som ikke er omfattet.

2.2 Bosetting av flyktninger i kommunene

Når en person får innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av søknaden om asyl, starter prosessen med å finne en bosettingskommune. Bosetting med offentlig hjelp for nyankomne flyktninger er ikke lovregulert. Samarbeidsavtalen om mottak og bosetting av flyktninger mellom KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og

distriktsdepartementet (2022-2025) avklarer rammebetingelser for at kommunene kan bosette flyktninger så raskt som mulig og i samsvar med bosettingsbehovet.

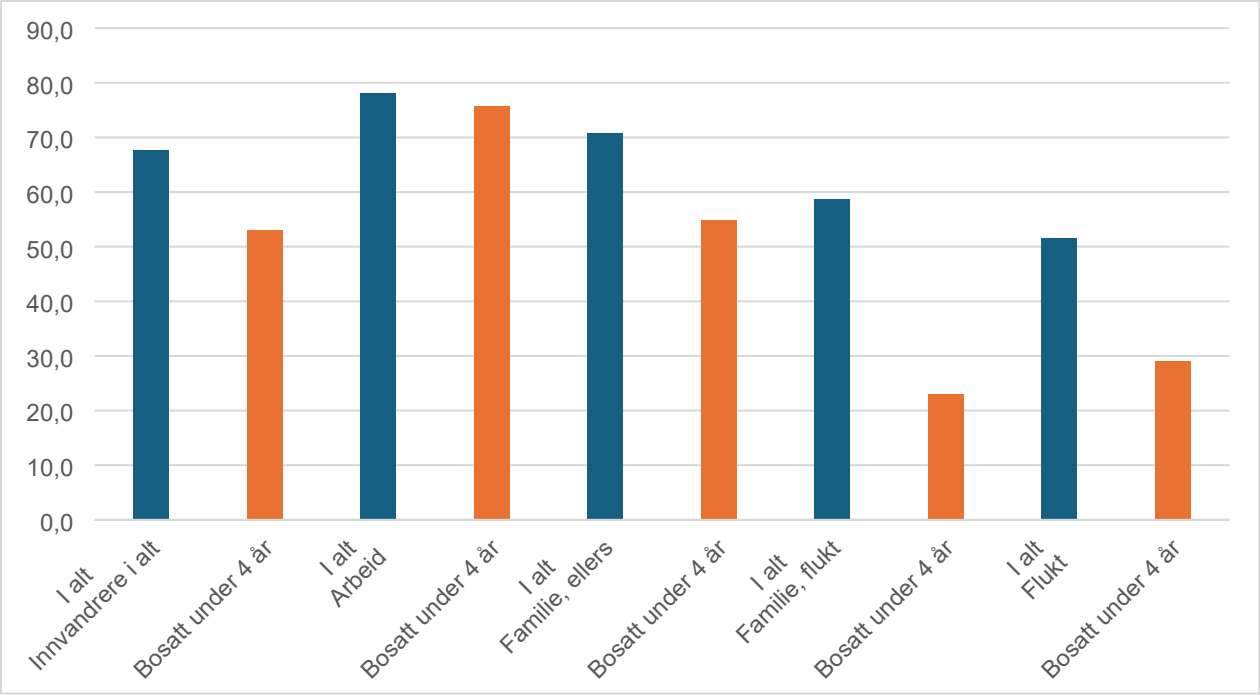
Kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger, får forespørsel fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om å ta imot konkrete personer. Når kommunen har sagt ja til å bosette en flyktning, fatter IMDi vedtak om bosetting i kommunen. En flyktning får kun ett tilbud om bosettingskommune og kan ikke klage på vedtaket. Flyktningen kan takke nei til tilbudet og velge å bosette seg på eget initiativ, men det har konsekvenser for rettighetene til blant annet introduksjonsprogram og introduksjonsstønad etter integreringsloven, samt til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, se punkt 2.4.

Det store antall fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge de siste årene har ført til økt press på boligsituasjonen i mange kommuner, og en stor andel kommuner rapporterer om dårligere tilgang til boliger sammenliknet med før. Det er også lite samsvar mellom den eksisterende boligmassen og behovene – små kommuner mangler små leiligheter for enslige, mens bykommuner ofte mangler store boliger til barnerike familier.

Omtrent hver tredje husstand med flyktninger bosettes i en kommunal bolig og de resterende i hovedsak i private utleieboliger. Husleiene som kreves ligger opp mot markedspris. Dette fører til at en del flyktninger blir bosatt i boliger de ikke kan betjene med introduksjonsstønaden, og at de må få tildelt bostøtte og eventuelt sosialhjelp i tillegg. Noen flyktninger/familier vil dermed motta mer i ytelser enn de kan forvente å tjene når de går ut i arbeid, se punkt 6.3.

2.3 Integrering av flyktninger i arbeidslivet

Sysselsettingsnivået i Norge er høyt, men tall fra SSB for 2024 viser at sysselsettingen blant innvandrere (67,7 prosent) er lavere enn i befolkningen ellers (79,7 prosent). Botid i Norge har mye å si, og sysselsettingen blant innvandrere med botid på 7 år eller mer er på 72 prosent. Deltakelse i arbeidslivet varierer videre betydelig på bakgrunn av om innvandrere kommer som arbeidsinnvandrere, flyktninger eller familiegjenforente. Som det fremgår av figur 2.1 er sysselsettingen blant flyktninger og familieinnvandrede til flyktninger vesentlig lavere enn for øvrige grupper innvandrere.

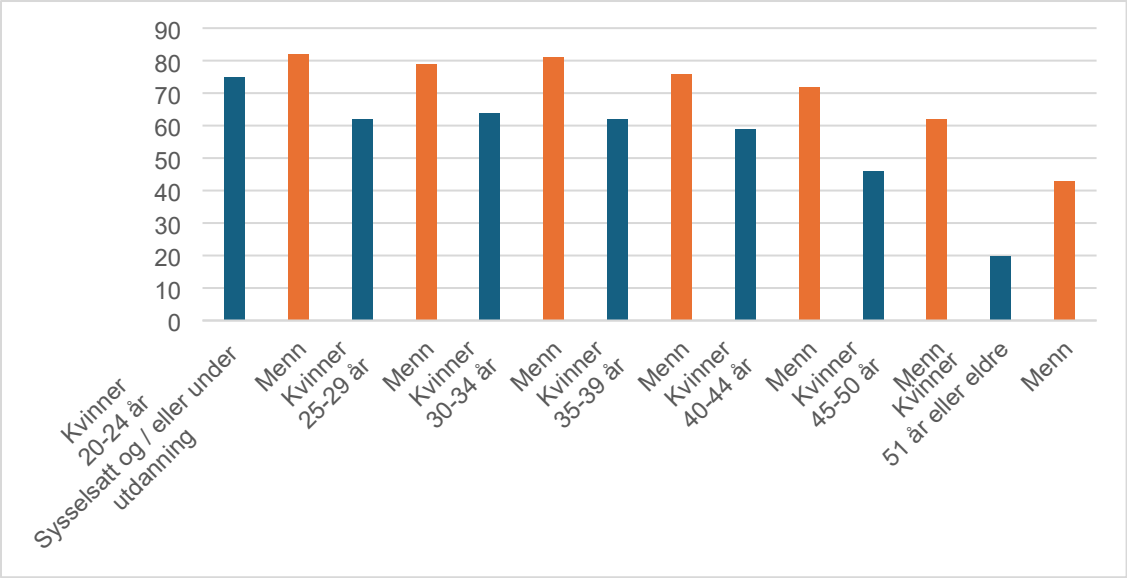


Figur 2.1 Sysselsatte innvandrere, 20-66 år. 4. kvartal 2024, etter innvandringsgrunn og botid

Kilde: SSB tabell 12694

Flyktninger har som oftest liten kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, begrenset med relevant utdanning og arbeidserfaring og begrensede eller ingen norskferdigheter. Dette gjør at svært få kan gå rett ut i det norske arbeidsmarkedet, og flertallet deltar i introduksjonsprogrammet. Det er hovedgrunnen til at sysselsettingen er så lav for flyktninger og deres familier den første perioden i Norge, som det fremgår av tabell 2.1. Introduksjonsprogrammet er regulert i integreringsloven og skal bidra til å fylle gapet mellom kompetansen den enkelte nyankomne har, og behovene i det norske arbeidsmarkedet.

Den nasjonale målsettingen for introduksjonsprogrammet er at minst 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid og/eller under utdanning året etter avsluttet program. Av de som avsluttet programmet i 2022 var 65 prosent i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Deltagelse i arbeidslivet henger sammen med individuelle kjennetegn som alder, kjønn, utdanningsbakgrunn og familiesituasjon. Yngre har generelt høyere sannsynlighet for å komme i arbeid enn eldre, og det samme gjelder for menn i forhold til kvinner. Som det fremgår av figur 2.2 under, var rundt 80 prosent av menn i alderen 20 til 34 år som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2022 i arbeid eller utdanning året etter. Og blant menn i aldersgruppen 20 til 44 år nås det nasjonale målet på 70 prosent. Blant kvinner nås dette målet kun i aldersgruppen 20 til 24 år.



Figur 2.2 Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere, etter arbeids- og utdanningsstatus, alder og kjønn året etter avsluttet program, 2023

Kilde: SSB, tabell 10809

Andelen i arbeid og/ eller utdanning øker med botid, og blant de som avsluttet programmet i 2018 var 72 prosent i arbeid og/ eller utdanning i 2023 (SSB).

2.4 Overordnet om gjeldende rett, ytelser til nyankomne flyktninger

2.4.1 Innledning

Flyktninger som blir bosatt etter avtale mellom IMDI og en kommune, har før oppstart i introduksjonsprogrammet rett til bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Noen kommuner har også faste «pakker» eller satser for hva flyktningene får utbetalt før oppstart i introduksjonsprogrammet, men dette er ikke regulert i nasjonale lover eller forskrifter. De som ikke er i målgruppen for å delta i introduksjonsprogrammet, eller av andre årsaker ikke kan delta, vil i hovedsak fortsette å motta bostøtte og sosialhjelp.

Når flyktninger starter i introduksjonsprogram mottar de introduksjonsstønad, og har mulighet til å søke om ytterligere økonomisk bistand hvis introduksjonsstønaden ikke strekker til, herunder bostøtte og økonomisk sosialhjelp.

Dersom deltakere ved endt introduksjonsprogram ikke har kommet i arbeid, kan de søke om støtte og ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen på lik linje med andre borgere i Norge, herunder økonomisk sosialhjelp. De kan også søke om bostøtte. Flyktninger har videre rett til å motta trygd etter folketrygdlovens regler, men flere av trygdeytelsene har et botidskrav som gjør at de ikke vil ha rett på disse de første fem årene etter bosetting. Det gjelder for eksempel retten til uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far.

Dagens innretning på ytelsene gjør at kommunene må treffe vedtak etter ulike regelverk, og flyktningene må søke om ytelser fra forskjellige instanser med varierende regelverk og utbetalingsdatoer.

2.4.2 Introduksjonsstønad

For deltakelse i introduksjonsprogram mottar flyktningene introduksjonsstønad, som er regulert i integreringsloven. Introduksjonsstønad skal dekke livsopphold og boutgifter mens flyktninger og familieinnvandrede deltar i introduksjonsprogrammet. Stønaden ble innført i 2003 for å stimulere til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og for å forberede deltakere på det ordinære yrkeslivet og unngå at den enkelte ble avhengig av sosialhjelp og andre ytelser. Ved å fastsette skattepliktige utbetalinger til deltakere i introduksjonsprogrammet, som er et fulltidsprogram, liknet utbetalingen mer på en lønnsutbetaling (NOU 2001:20).

Introduksjonsstønaden utgjør i dag 2 G på årsbasis for enslige voksne og for ektefeller/ samboere med barn. Det tilsvarer 256 200 kroner i 2025. Stønaden varierer basert på alder og bosituasjon, se tabell 2.1.

Tabell 2.1 Introduksjonsstønad. Kroner før skatt. 2025

Enslige og ektefeller/samboere med barn (2 G)	256 200 kr
Ektefeller/samboere uten barn (5/6 stønad)	213 500 kr
Unge under 25 år, borteboende (2/3 stønad)	170 800 kr
Unge under 25 år, hjemmeboende (1/3 stønad)	85 400 kr

For unge flyktninger under 25 år som ikke bor med foreldrene sin, utbetales 2/3 stønad. For unge under 25 år som bor med en eller begge foreldrene sine, utbetales 1/3 stønad. Ektefeller og samboere uten barn mottar 5/6 stønad *hver* når begge deltar i introduksjonsprogrammet. Dersom én av disse fullfører programmet før den andre, vil ektefellen/samboeren som fortsatt deltar i programmet få full introduksjonsstønad resten av programtiden.

Dersom deltakeren har arbeid i programtiden, reduseres stønaden tilsvarende den tiden arbeidet tar. For arbeid utenom programtiden reduseres ikke stønaden. Introduksjonsstønaden er individuell og reduseres heller ikke på grunn av andres inntekter som for eksempel ektefelles inntekt eller som følge av formue. Mottakere av introduksjonsstønaden kan også motta barnebidrag uten at stønaden reduseres. Stønaden utbetales på bakgrunn av deltakelse i introduksjonsprogrammet. Ved ugyldig fravær fra programmet, reduseres stønaden tilsvarende.

2.4.3 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk stønad (sosialhjelp) er regulert i sosialtjenesteloven. Alle personer som har lovlig opphold i Norge og som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller

ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk sosialhjelp. Stønaden er ment å være midlertidig.

Mottaker må som utgangspunkt bruke egne midler som vedkommende rår over, eller kan gjøre tilgjengelige, til eget livsopphold. Det betyr for eksempel at ved søknad om sosialhjelp vil Nav-kontoret kunne henvise personer med rett til introduksjonsprogrammet til å delta i dette. Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet ikke bidra til å finansiere høyere utdanning. Det forutsettes at studenter sikres inntektsgrunnlag gjennom lån og stipend fra Statens lånekasse for utdanning. Kommunen har både rett og plikt til å foreta individuelle og skjønnsmessige vurderinger av søkeres hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Dersom tjenestemottaker har barn, skal det tas særlig hensyn til behovene til barnet i de individuelle vurderingene.

Det gis årlig veiledende retningslinjer om stønadsnivået, jf. rundskriv A-2/2024. Retningslinjene inneholder ulike satser som er ment å gi kommunene veiledning om stønadsnivået, men kommunene har uansett rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal gis stønad og ved utmåling av stønad. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene mv. De tar også hensyn til sider av dagliglivet som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, ettersom dette er utgifter som varierer mye. Slike utgifter dekkes dermed i tillegg til de veiledende satsene.

Tabell 2.2 Veiledende satser for sosialhjelp. Kroner (skattefritt) per måned. 2025

Enslige	8 100 kr
Ektepar/samboere	13 500 kr
Person i bofellesskap	6 800 kr
Barn 0–5 år	3 950 kr
Barn 6–10 år	4 050 kr
Barn 11–17 år	5 300 kr

2.4.4 Bostøtte

Bostøtte er regulert i bostøtteloven og forskrift om bostøtte. Loven gjelder personer som er folkeregistrerte og lovlig bosatt i Norge. Bostøtten søkes på vegne av alle som bor i boligen. Nyankomne flyktninger som bosettes i kollektiv, anses likevel i utgangspunktet å oppfylle vilkårene for å kunne få individuell bostøtte i henhold til bostøtteloven § 5 siste ledd.

Støtten tar utgangspunkt i dokumenterte boutgifter, men det er fastsatt tak som begrenser hvor mye som kan regnes med. Takene er høyere for større husstander (opptil fem personer), og høyere i visse kommuner (Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger,

Bærum, Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, jf. bostøtteforskriften § 3 annet ledd). Fra boutgiftene trekkes en «egenandel» som avhenger av husstandens inntekt, og støtten utgjør 73,7 prosent av differansen. I praksis kan bostøtten maksimalt utgjøre om lag 63 prosent av boutgiftene. Tre av fire bostøttemottakere har høyere boutgifter enn regelverkets øvre grense.

Bostøtten behovsprøves mot skattepliktige inntekter i den enkelte måneden. Dersom inntekten varierer fra måned til måned, kan også bostøtten variere. Ved økt skattbar inntekt, avkortes bostøtten med maksimalt om lag 59 prosent av bruttoinntektsøkningen. For større husstander er avkortingen noe lavere.

Skattefrie inntekter som barnetrygd, barnebidrag, kontantstøtte og sosialhjelp påvirker ikke bostøtten. Bostøtten er også selv skattefri.

I 2004, da introduksjonsloven trådte i kraft for alle kommuner, var bostøtten forbeholdt husstander med barn, personer over 65 år, eller mottakere av bestemte ytelser som var spesifisert i Forskrift om bostøtte fra Den Norske Stats Husbank. Ved ikrafttredelsen av loven 1. september 2004 ble deltakelse i introduksjonsprogram tatt inn i den da gjeldende forskriften som et selvstendig grunnlag for å kunne søke om bostøtte.

I dag er ikke introduksjonsprogram lenger fremhevet som et selvstendig grunnlag for å søke om bostøtte i lov eller forskrift. Det følger av bostøtteloven § 4 annet ledd tredje punktum at de som studerer innenfor et offentlig program for arbeidskvalifisering, har rett til bostøtte. I forarbeidene er det presisert at dette blant annet omfatter de som deltar i et introduksjonsprogram (Prop. 76 L (2011-2012) s. 15).

2.5 Velferdsytelsers påvirkning på asylankomster

2.5.1 Asylankomster til Norge

Et lands omdømme har betydning for hvilke land asylsøkere søker seg til. Omdømmet er summen av en rekke ulike faktorer, herunder tilgang til velferdsordninger og økonomiske ytelser.

I en studie fra 2009 (Brekke og Aarsets studie Why Norway?) intervjuet forskerne tre grupper asylsøkere om hvorfor de valgte å komme til Norge i 2008. Sikkerhet, beskyttelse og rettferdig asylprosess ble rangert øverst, deretter muligheter for en fremtid, som tilgang til arbeidsmarkedet, utdanning for barn og velferdsstat. Tilstedeværelse av nettverk var den avgjørende faktoren for de tre asylsøkergruppene. Asylpolitikk spilte også en rolle, hvor innvilgelsesprosent og rettferdig behandling var viktige elementer. Et lands omdømme var på toppen av hierarkiet og indikerte summen av de andre faktorene (Brekke og Aarseth 2009).

Asylsøkernes historier om hvorfor de kom til Norge utgjør kun en del av forklaringen på at ankomsttallene går opp og ned. I tillegg kommer forholdene i hjemlandet, i transittland og våre nabolands politikk. Nettverk syntes å spille en sterkere rolle for valg av destinasjonsland enn velferdsordninger og økonomiske ytelser.

Mye tyder på at fordrevne fra Ukraina skiller seg fra andre grupper som søker beskyttelse i Norge ved at de i større grad har tilegnet seg kunnskap om ulike lands tilbud og rettigheter. Mange ukrainere har høy utdanning og har tatt informerte valg når de har bestemt seg for hvilket land de ønsker å søke beskyttelse i. Fafo har forsket på hva som har formet ukraineres migrasjonsbeslutninger og hvordan jobb- og utdanningsmuligheter, språkopplæring samt velferdstilbud har påvirket deres valg av destinasjonsland. Forskningen peker på noen særskilte forhold ved det norske samfunnet som ukrainerne ofte fremhever – at det er velorganisert, forutsigbart og gir økonomisk stabilitet (Tyldum& Zhang 2023).

Forskning fra Oslo Met/NIBR (2024) viser et sammensatt bilde. Av de som kom i 2022 oppga 40 prosent at de valgte Norge på grunn av nettverk, og omtrent 20 prosent oppga at det var tilfeldig. Av de som kom i 2023/2024 oppga halvparten at rettigheter var en viktig årsak til at de valgte Norge, og en firedel sier de ble anbefalt å reise til Norge. På spørsmål om hvilke faktorer ved Norge de hadde lagt vekt på, var rangeringen: Sikkerhet, utdanning, forholdene for barn, tilgang til språk og integreringsstøtte, samt tilgang på økonomiske ytelser (Hernes et al. 2023-2024).

2.5.2 Nivå på ytelser – Erfaringer fra Danmark

Mange land har gjennomført reduksjoner i velferdsytelser til flyktninger (OECD 2018; 2020). Etter de store flyktningankomstene fra Syria i 2015/16, gjorde for eksempel Norge, Danmark og Tyskland endringer som reduserte nivået eller adgangen til velferdsytelser for flyktninger. Mens Tyskland kun reduserte den finansielle støtten i mottaksfasen, innførte Danmark og Norge endringer både i mottaksfasen og etter innvilget beskyttelse (NIBR 2023: 8, Hernes mfl.).

Innføringen av starthjelpen i Danmark i 2002 reduserte de berørte flyktning-husholdningenes inntekter med rundt 40 prosent i gjennomsnitt. De lave ytelsene til flyktninger i Danmark har hatt to uttalte formål: Å avskrekke flyktninger og migranter fra å søke å komme til Danmark og å få flere i arbeid. De første studiene i Danmark som evaluerte denne reformen, viste at den ga en kortsiktig positiv effekt på sysselsettingen blant flyktninger, hovedsakelig for menn (Rosholm og Vejlin 2010; Huynh et al. 2007 Andersen et al. 2012). Dette var også den overordnede konklusjonen til Ydelseskommissionen (2021). Samtidig fant en at kvinner i økt grad forsvant ut av arbeidsmarkedet. Forskerne knytter det til behovsprøving av ytelser på husholdningsnivå (Andersen et al. 2019). Forskningen fra Danmark finner videre at redusert inntekt i husholdningene kan knyttes til sosiale problemer som svakere skoleprestasjoner og økt kriminalitet, både blant unge og voksne.

En studie (Agersnap et al. 2019) som har vurdert innføringen av starthjelpen opp mot innvandring til Danmark fant at ytelsesnivået hadde effekt på innvandringen, men studien har blitt kritisert fordi endringer i ytelsesnivåer sammenfalt med andre endringer. Det er derfor usikkert om det er reduksjonen i ytelsesnivået som reduserte ankomstene til Danmark, eller om det var på grunn av andre endringer.

3 Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser

3.1 Innledning

Ved utformingen av alminnelig lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. I dette punktet gis en overordnet oversikt over sentrale bestemmelser i Grunnloven og menneskerettskonvensjonene av betydning for forslagene i høringsnotatet.

Menneskerettighetene er grunnlovsfestet gjennom Grunnloven kapittel E. Bestemmelsene har sine internasjonale forbilder i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, som også er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. Bestemmelser i disse konvensjonene vil ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Grunnloven § 110 fastsetter at «Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.» Ved vedtakelsen av bestemmelsen ble det gjort klart at trygd og sosialhjelp er subsidiære i forhold til arbeids- eller næringsinntekt og at det primære ansvaret for å sørge for sitt livsopphold ligger hos den enkelte. Det ble videre gjort klart at den ordinære lovgivningen, herunder folketrygdloven og sosialtjenesteloven allerede sikret sosial trygghet og en tilfredsstillende levestandard.

FNs flyktningkonvensjon, som Norge er bundet av, er også relevant da den inneholder bestemmelser om noen av rettighetene flyktninger har etter at de har fått opphold i et land. Disse overlapper i stor grad med rettighetene som følger av andre menneskerettskonvensjoner, og inkluderer blant annet retten til arbeid, retten til utdanning, rett til sosialtrygd og tilgang til rettssystemet. Artikkel 23 i flyktningkonvensjonen pålegger de landene som har ratifisert den, en plikt til å gi «… flyktninger som lovlig bor innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til offentlig forsorg». Etter artikkel 24 skal landene også «… innrømme flyktninger som bor lovlig innenfor deres territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til […] sosialtrygder».

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er ved siden av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) den andre av FNs to generelle menneskerettskonvensjoner. ØSK oppstiller krav til grunnleggende økonomiske og sosiale rettigheter til alle innenfor statens jurisdiksjon. Gjennom ØSK artikkel 9 har konvensjonsstatene forpliktet seg til å anerkjenne «retten for enhver til sosial trygghet innbefattet sosialtrygd.» Artikkel 11 sier blant annet at «Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder

tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett (…)». Utover et minimumsnivå med minstekrav til helse, vann, mat, varme og husvære, må det antas at ØSK gir et vidt handlingsrom for myndighetene ved oppfyllelsen av rettighetene, så lenge oppfyllelsen skjer innenfor diskrimineringsvernets rammer.

3.2 Nærmere om diskrimineringsvernet

Grunnloven § 98 andre ledd fastsetter at:

> «Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».

Grunnlovens diskrimineringsvern i § 98 er utformet som et generelt forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Det er ikke listet opp ulike diskrimineringsgrunnlag, slik det er gjort i mange av menneskerettighetskonvensjonene.

Et generelt og selvstendig diskrimineringsvern følger også av SP artikkel 26:

> «Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.»

EMK artikkel 14 inneholder et forbud mot diskriminering ved utøvelsen av rettighetene og frihetene etter konvensjonen. Bestemmelsen er et såkalt «aksessorisk» diskrimineringsforbud, som bare beskytter mot diskriminering innenfor anvendelsesområdet til de øvrige rettighetene i EMK. Det er imidlertid ikke et vilkår at det konstateres brudd på rettighetsbestemmelsen for at diskrimineringsforbudet skal komme til anvendelse. EMK tilleggsprotokoll 12 artikkel 1 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, men denne tilleggsprotokollen er ikke ratifisert av Norge. ØSK artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering i utøvelsen av konvensjonsrettighetene. For både EMK og ØSK praktiseres vilkåret om at det må konstateres brudd på konvensjonsrettighetene relativt vidt, og denne forskjellen fra SP og Grunnloven vil derfor ikke få særlig stor betydning i praksis. Det er ikke grunn til å anta at grunnlovsvernet går lengre enn EMK artikkel 14.

I konvensjonsbestemmelsene er det også et krav at diskrimineringen knytter seg til et angitt diskrimineringsgrunnlag, som kjønn, rase, farge osv. Et slikt krav oppstilles ikke i Grunnloven. Konvensjonsbestemmelsene inneholder imidlertid en sekkebestemmelse, «other status», som understreker at de opplistede diskrimineringsgrunnlagene ikke er uttømmende, og at vernet i praksis kan bli ganske vidt.

Som forskjellsbehandling regnes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller gruppe mennesker kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon. Dette inkluderer både direkte diskriminering, hvor personer eksplisitt forskjellsbehandles, og indirekte diskriminering, hvor reguleringen er nøytralt formulert, men har en virkning som innebærer reell forskjellsbehandling.

For forslagene i dette høringsnotatet er det først og fremst forskjellsbehandling på bakgrunn av oppholdsstatus som er det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget. Status for opphold i et land er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag i konvensjonene, men når det gjelder diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2, er det tidligere lagt til grunn at oppholdsstatus omfattes som et diskrimineringsgrunnlag på bakgrunn av «annen stilling». Det vises til EMDs avgjørelser i Bah mot Storbritannia (2011) og Hode og Abdi mot Storbritannia (2012), begge avgjørelsenes premiss 46, hvor det framgår at oppholdsstatus kan omfattes av diskrimineringsgrunnlaget «other status» i EMK artikkel 14. Synspunktet er også lagt til grunn i Lovavdelingens uttalelse 17. juli 2017 (JDLOV-2015-4608) avsnitt 3.21. Det samme må trolig også legges til grunn for de øvrige konvensjonene.

Avhengig av rettighetene som berøres, vil forskjellsbehandling basert på oppholdsstatus kunne rettferdiggjøres dersom den har en «objective and reasonable justification», jf. blant annet Alneel mot Norge avsnitt 80. Dette innebærer at forskjellsbehandling kan være lovlig dersom den har et legitimt formål og er forholdsmessig.

Med legitimt formål menes det at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse, vil det innebære et krav om legitime målsettinger, som ivaretakelse av offentlig helse, ivaretakelse av landets økonomiske velferd, beskyttelse av andres rettigheter og friheter, bekjempelse av kriminalitet, mv., se NOU 2009:14 punkt 3.2.2. Handlinger basert på subjektive oppfatninger, følelser, vilkårlig maktbruk, fordommer og stereotypier er typiske eksempler på usaklige formål.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig skal det foretas en totalvurdering der viktige momenter vil være i hvilken grad forslaget er nødvendig og egnet til å oppnå formålet, om formålet kan oppnås på annen måte og hvor inngripende forslaget er. Vurderingen kan bestå av en avveining mellom til dels motstridende interesser, hensyn og behov. Dette kan særlig få sitt utslag når behovene for menneskerettslig beskyttelse for enkeltindividet blir vurdert opp mot flertallets, samfunnets og myndighetenes behov for å forskjellsbehandle. Når det gjelder ytelser som er ment å dekke grunnleggende behov for livsopphold, stilles det strengere krav til at forskjellsbehandlingen er nødvendig og egnet til å oppnå formålet enn dersom det dreier seg om mindre vesentlige ytelser.

EMD har vært noe forsiktige i sin overprøving av forholdsmessighetsvurderingen i saker som gjelder sosiale forhold og fordeling av økonomiske ressurser, som for eksempel i Hode og Abdi mot Storbritannia (2012) avsnitt 52:

> «The scope of this margin will vary according to the circumstances, the subjectmatter and the background. A wide margin is usually allowed to the State under the Convention when it comes to general measures of economic or social strategy. Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic grounds, and the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is "manifestly

without reasonable foundation" (Stec and Others v. the United Kingdom, [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 52, ECHR 2006).»

Forslaget i dette høringsnotatet befinner seg ikke i kjernen av individets rettskrav overfor staten, slik som trygdeytelser eller pensjon, men er et område som i større grad preges av politiske prioriteringer. Dette tilsier at staten har en relativt vid skjønnsmargin i saker som gjelder sosiale ytelser, dersom formålet er legitimt.

Den konkrete vurderingen av forslaget opp mot forbudet mot diskriminering gjøres i punkt 6.4.

3.3 FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet om barnets beste er også grunnlovsfestet i Grunnloven § 104 annet ledd. Grunnloven § 104 fastslår at statlige myndigheter skal «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn. Det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn innebærer ikke at det alltid vil være det avgjørende hensynet, men det skal trekkes særskilt fram når det gjøres avveininger der ulike hensyn gjør seg gjeldende.

Det følger av konvensjonen artikkel 26 og 27 at statene plikter å sikre en viss levestandard for barn. I tillegg inneholder konvensjonen regler som skal ivareta barns særlige behov.

4 Forholdet til kommuneloven

Det er kommunene som vil ha ansvar for å administrere ordningene som foreslås i høringsnotatet, noe som medfører et utvidet ansvar fra i dag. Etter kommuneloven § 2-1 er hver kommune et eget rettssubjekt og fatter beslutninger på eget initiativ og ansvar. Dette prinsippet om et kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre har dermed en side til forslagene i dette høringsnotatet, som pålegger kommunene ansvar. Kommuneloven § 2-2 angir tre prinsipper for statlig styring med kommunesektoren: forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Bestemmelsen er ikke ment som en uttømmende regulering, men fastsetter de viktigste prinsippene for statens forhold til det kommunale selvstyret.

Forholdsmessighetsprinsippet er nedfelt i § 2-2 første ledd, hvor det fremgår at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er «nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å oppnå målet, det må være nødvendig for å nå målet, og fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.

Nærhetsprinsippet reguleres i § 2-2 andre ledd, og sier at «oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne», som primært er kommunene. Prinsippet vektlegger at oppgaver bør desentraliseres når det er hensiktsmessig, men at vurderinger knyttet til effektivitet, oppgavens art og nasjonale mål kan tilsi at oppgaver bør håndteres på høyere nivå.

Finansieringsprinsippet er fastsatt i § 2-2 tredje ledd, og skal sikre kommunene et økonomisk handlerom til å gjøre lokale valg og prioriteringer. Prinsippet understreker at staten skal bidra til at de lokale forvaltningsnivåene har tilstrekkelige midler for å ivareta både lovpålagte oppgaver og lokale initiativ. Midlene skal i tillegg fortrinnsvis være frie, ikke øremerkede.

5 Ytelser i nordiske land

5.1 Innledning

De nordiske landene har utviklet ulike modeller for økonomisk støtte og integrering av flyktninger og andre innvandrergrupper. Sverige og Norge tilbyr egne ytelsesordninger knyttet til deltakelse i etablerings- og introduksjonsprogrammer. I Danmark er ytelsen knyttet opp mot botid og deltakelse i arbeidslivet, men også med et krav om deltakelse i introduksjonsprogram. Finland skiller seg ut ved å ikke ha en egen støtteordning for nyankomne flyktninger, men innlemmer flyktninger i det ordinære velferdssystemet. Direkte sammenlikning av ytelsesnivåene er utfordrende, ettersom levekostnader, boligpriser, tilgang på rimelige boliger og hvorvidt ytelsene er skattepliktige varierer mellom landene. Den norske introduksjonsstønaden, den danske kontanthjelpytelsen og den finske dagpengeordningen er skattepliktig, mens den svenske etableringsstøtten samt sosialstøtten og bostøtten i de ulike landene ikke er det.

5.2 Sverige

Sveriges integrerings- og innvandringspolitikk er utformet for å sikre at nyankomne flyktninger så raskt som mulig blir økonomisk selvforsørgende og deltar aktivt i samfunnet. Det legges vekt på at flyktninger og andre innvandrergrupper skal få nødvendige verktøy for å komme inn i arbeidsmarkedet, samtidig som det stilles krav om aktiv deltakelse i integreringsprosessen. Som en del av denne politikken har Sverige siden 1991 hatt en ordning med introduksjonsprogram og individuelle introduksjonsplaner for flyktninger. Erfaringene med systemet har den senere tid ført til økt politisk debatt, særlig knyttet til bekymringer om at trygdeytelser kan virke som en «pull-faktor» for migrasjon. Det er derfor varslet endringer i systemet, med mål om å styrke insentivene til arbeid og redusere avhengigheten av offentlige ytelser.

En offentlig utredning (SOU 2025:53) foreslo i april 2025 en ny modell for kvalifisering til trygdeytelser og økonomisk bistand for nyankomne og personer uten svensk statsborgerskap. Utredningen foreslår blant annet strengere krav til botid og opphold for å

få rett til noen bostedsbaserte trygdeytelser (f.eks. foreldrepenger, barnetrygd, bostøtte og botillegg) og økonomisk bistand.

Sverige har, i likhet med Norge, en egen ytelse for flyktninger som deltar i etableringsprogram, Sveriges introduksjonsprogram. Etableringsstøtte gis til flyktninger i alderen 20 til 66 år som nylig har fått oppholdstillatelse, samt deres familiemedlemmer. For å kvalifisere til ytelsen skal det utarbeides en handlingsplan, og flyktningen må delta i et etableringsprogram og levere aktivitetsrapport hver måned. Etableringsprogrammet varer vanligvis i 24 måneder innenfor en periode på 36 måneder etter at flyktningen har fått personnummer. Det består av individuelt tilpassede tiltak og støtte, kombinert med aktiv jobbsøking. Målet er å styrke språkkunnskaper, lette veien til arbeid og bidra til økonomisk selvstendighet så raskt som mulig.

Størrelsen på ytelsen avhenger av hvor i prosessen deltakeren er. Under kartleggingsfasen mottar deltakeren 248 NOK (231 SEK) per dag, og deretter 331 NOK (308 SEK) per dag under aktiv deltakelse i etableringsprogrammet. Ytelsen utbetales for inntil fem dager i uken, og reduseres proporsjonalt ved deltakelse på deltid. Deltakelse i programmet gir dermed en utbetaling på 6 560 NOK (6 160 SEK) i måneden. Dersom deltakeren ikke følger etableringsplanen, unnlater å søke arbeid eller på annen måte forlenger sin arbeidsledighet, kan ytelsen reduseres ved at vedkommende må gå et visst antall dager uten kompensasjon.

I motsetning til den norske introduksjonsstønaden, får mottakere av etableringsstøtte et etableringstillegg for barn under 20 år de bor sammen med. Tillegget er på 861 NOK (800 SEK) per måned for barn mellom 0 og 10 år, og 1 615 NOK (1 500 SEK) per måned for barn over 10 år. Tillegget gis for inntil tre barn, med en maksimal utbetaling på 4 845 NOK (4 500 SEK) per måned.

Videre kan flyktninger som mottar etableringsstøtte som bor alene, også ha rett til bostøtte. For å kvalifisere må boutgiftene overstige 1 937 NOK (1 800) SEK per måned, og det kan utbetales inntil 4 198 NOK (3 900 SEK) per måned i bostøtte.

Flyktninger med oppholdstillatelse kan ha rett til flere andre velferdsytelser. Dette gjelder blant annet barnetrygd, foreldrepenger, tannhelsestøtte og omsorgspenger for foreldre med funksjonshemmede barn. Flyktninger med oppholdstillatelse kan også motta sosialhjelp fra kommunen, både som ytelse i tiden før etableringsprogrammet, som supplerende ytelse til programmet, og i tiden etter at programmet er avsluttet. Nivået på sosialhjelpen varierer ut fra den enkeltes behov, og skal være siste utvei etter at andre støtteordninger er forsøkt og egne midler brukt.

5.3 Danmark

Danmarks integreringspolitikk har som mål at nyankomne utlendinger raskt blir selvforsørgende og deltar aktivt i samfunnet. De integreringspolitiske målsettingene er i hovedsak kortsiktige, og det er et ønske om at den enkelte skal returnere til hjemlandet. For å fremme rask integrering og avskrekke nyankomne fra å søke opphold, har Danmark siden 2002 gitt flyktninger og andre innvandrergrupper lavere økonomiske ytelser enn

resten av befolkningen. Dette har skjedd gjennom ordninger som "starthjelp", "integrasjonsytelse" og fra 2019 "selvforsørgelses- og hjemreiseytelsen», som alle har vært knyttet til krav om språkopplæring og deltakelse i arbeidsrettede tiltak.

1. juli 2025 ble det innført et nytt sosialhjelpssystem for alle som er bosatt i Danmark, med tre satser: minstesats, grunnsats og forhøyet sats. Minstesatsen erstatter selvforsørgelses- og hjemreiseytelsen for flyktninger fra 2019. Kontanthjelp på minstesats gjelder for personer som verken oppfyller kravet om å ha bodd minst 9 av de siste 10 årene i Danmark, Færøyene eller Grønland, eller arbeidskravet om fulltidsarbeid i 2 år og 6 måneder i løpet av de siste 10 årene. Flyktninger og innvandrere kan ikke få høyere ytelser før de oppfyller oppholds- og arbeidskravet.

For å kunne søke om kontanthjelp på minstesats må flyktningen være bosatt i en kommune, delta i introduksjonsprogrammet og være tilgjengelig for å delta i jobb- og aktivitetstiltak. Det danske introduksjonsprogrammet skal hovedsakelig vare i ett år, med mulighet for forlengelse opptil fem år hvis en ikke er selvforsørget. Det innføres i tillegg en «arbeidsplikt» på opptil 37 timer per uke for personer som mottar kontanthjelp på minstesats, med unntak for personer som har opphold etter Ukrainasærloven. Arbeidsplikten omfatter blant annet jobbtrening, lønnet arbeid, danskundervisning og jobbsøking, med mulighet for reduksjon i ytelsen ved brudd på kravene.

Kontanthjelp består av faste, nasjonale satser. Kontanthjelp på minstesats utgjør omtrent halvparten av det en kan få gjennom den høyeste ytelsen. Personer på minstesats som bor borte mottar 10 717 NOK (6 789 DKK) per måned før skatt. Hjemmeboende ungdom under 30 år mottar 4 617 NOK (2 925 DKK) per måned før skatt.

Tilsvarende som ved den svenske etableringsstøtten, kan personer som mottar minstesats få et tillegg til ytelsen hver måned avhengig av livssituasjonen. Forsørgere mottar et barnetillegg på 4 394 NOK (2 784 DKK), og en enslig forsørger mottar ytterligere et tillegg på 2 585 NOK (1 638 DKK). Forsørgere får dessuten et fritidstillegg til barnets kultur- og fritidsaktiviteter på 710 NOK (450 DKK) per barn, opptil maksimalt 3 barn.

Alle som er bosatt i Danmark, inkludert flyktninger og innvandrere, kan søke om hjelp til å betale løpende boutgifter. Boligstøtten er ikke skattepliktig og beregnes hovedsakelig ut fra fire objektive kriterier: størrelsen på boligutgiftene, husstandens samlede inntekt, størrelse på boligen og husstandens sammensetning. For husstander uten barn kan ikke boligstøtten overstige 15 prosent av boligutgiftene.

Flyktninger kan også opptjene seg rett til barne- og ungeytelse (barnetrygd) gradvis frem til barnet fyller 18 år. Beløpet avhenger av barnets alder, foreldres inntekt og botid. Etter seks måneders botid har en rett på 8,3 prosent av full ytelse. I tillegg kan enkelte målgrupper med forsørgeransvar motta barnetilskudd, i tillegg til barne- og ungeytelse. Dette gjelder særlig for enslige foreldre, tvillingforeldre eller foreldre under utdanning.

5.4 Finland

Finlands integreringspolitikk skiller seg fra de øvrige skandinaviske landene ved at det ikke finnes en spesifikk ytelsesordning knyttet til integreringsprogram for innvandrere. I

stedet får flyktninger som får innvilget opphold og bosettes i en kommune de samme rettighetene som øvrige innbyggere, inkludert tilgang til helse- og sosiale tjenester. Alle fastboende i Finland kan motta trygdeytelser gjennom den finske trygdeinstitusjonen (Folkpensionsanstalten, FPA), basert på individuelle behov. Dette omfatter blant annet foreldrepenger, barnetrygd, sykepenger, bostøtte, sosialhjelp og andre sosiale ordninger.

Sosialhjelp gis til personer eller familier hvis inntekt og eiendeler ikke dekker grunnleggende behov. Denne støtten er behovsprøvd og beregnes ut fra forskjellen mellom godkjente utgifter og tilgjengelig inntekt. I perioden rett etter at oppholdstillatelse er gitt, kan sosialhjelp ofte være den eneste økonomiske støtten en husholdning mottar inntil de kvalifiserer for øvrige trygdeytelser. En person som bor alene kan månedlig motta 6 826 NOK (594 euro), mens en enslig forelder mottar 7 780 NOK (677 euro). Videre kan en motta støtte per barn, og summen varierer ut fra barnets alder i et spenn fra 3 620 til 4 770 NOK (315 til 415 euro). Flyktninger kan også kvalifisere til bostøtte. Støtten er behovsprøvd og avhenger av familiens størrelse og sammensetning, kommune og inntektsnivå, og den kan kun gis for leieboliger.

Ved arbeidsledighet kan en flyktning også kvalifisere til å motta dagpenger på 436 NOK (37 euro) per dag, utbetalt fem dager i uken, tilsvarende rundt 9 098 NOK (800 euro) i måneden. Videre kan flyktninger motta ytelser som foreldrepenger, kontantstøtte og barnetrygd.

6 Integreringsstønaden

6.1 Gjeldende rett

Nyankomne flyktninger og innvandrere har rett til behovsprøvde ytelser som bostøtte og økonomisk sosialhjelp, se punkt 2.4. Flyktninger har dessuten rett til introduksjonsstønad så lenge de går i introduksjonsprogram. Introduksjonsstønaden skal dekke livsopphold og boutgifter i perioden en deltar i programmet. Introduksjonsstønaden er regulert i kapittel 5 i integreringsloven.

Det følger av integreringsloven § 19 at deltakere i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad. Stønaden skal på årsbasis være lik to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G), se § 20 første ledd. Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis, per dag utgjør den 1/30 av månedsstønaden og per time utgjør den 1/1 850 av stønaden på årsbasis, se § 20 andre ledd.

Det følger av § 20 tredje ledd at deltakere under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad, mens deltakere under 25 år som bor med en av eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Av fjerde ledd følger det at ektefeller eller samboere som begge deltar i introduksjonsprogrammet og ikke har barn, mottar 5/6 stønad hver. Med samboere menes personer som bor sammen i et ekteskapsliknende forhold. Dersom en av disse fullfører programmet før den andre, vil ektefellen/samboeren som fortsatt deltar i programmet få full introduksjonsstønad resten av programtiden.

Introduksjonsstønaden blir skattlagt etter samme skatteregler som for lønn og trygd, det vil si med trygdeavgift, trinnskatt og skatt av alminnelig inntekt. At stønaden er skattepliktig følger av skatteloven § 5-42 bokstav d, og den er personinntekt etter skatteloven § 12-2. Skatteloven § 6-32 har regler om beregning av minstefradrag. Det skal gis minstefradrag i introduksjonsstønaden tilsvarende som for lønn. Etter folketrygdloven § 23-3 andre ledd nr. 2 bokstav i betales det trygdeavgift med mellomsats av introduksjonsstønad. Det foretas også forskuddstrekk i introduksjonsstønaden, se skattebetalingsloven § 5-6 første ledd bokstav b. Etter skatteforvaltningsloven § 7-2 er introduksjonsstønad rapporteringspliktig. Stønaden er ikke pensjonsgivende inntekt, se folketrygdloven § 3-15 andre ledd bokstav d.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

6.2.1 Innføring av en integreringsstønad

Det er et sentralt mål i integreringspolitikken at flere flyktninger skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet og bli selvforsørget. Analysen av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger, se punkt 6.3, viser at bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker. Særlig i områder med høye bokostnader kan det samlede stønadsnivået for noen grupper i dag dessuten bli høyere enn det som er en realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger. Departementet vurderer derfor at det må gjøres noe med arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger. Hovedutfordringen ligger i de behovsprøvde ytelsene, og hvordan disse avkortes mot inntekt. For å legge til rette for bedre arbeidsinsentiver i ytelsene til nyankomne flyktninger og deres familier, er en mulighet at denne gruppen ikke skal ha rett til økonomisk sosialhjelp eller bostøtte. For at dette skal kunne gjennomføres, bør det innføres en egen stønad for gruppen.

På denne bakgrunn foreslår departementet å innføre en integreringsstønad som skal sikre midler til livsopphold for nyankomne flyktninger og deres familie mens de ikke er selvforsørget. Målgruppen for stønaden vil være videre enn målgruppen for dagens introduksjonsstønad, se punkt 7 under. Departementet foreslår derfor at stønaden får navnet «integreringsstønad» i stedet for «introduksjonsstønad». I tråd med dette, og at øvrige elementer i loven samt navnet på loven, er knyttet til «integrering», foreslår departementet også at dagens introduksjonsprogram endrer navn til «integreringsprogram». Målgruppen for programmet endres ikke. Retten til stønaden skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt i en kommune, eller så lenge flyktningen deltar i integreringsprogram. Se forslag til integreringsloven § 19, og punkt 7.2 under for omtale av målgruppen for stønaden.

Bortfall av sosialhjelp og bostøtte vil gjøre det enklere å bestemme nivået på stønaden, og det kan dermed lages en innretting på stønaden som kan bidra til å styrke de økonomiske insentivene til å ta arbeid. Departementet foreslår derfor i punkt 14.2 og 14.3 at flyktninger som har rett til integreringsstønad, ikke skal ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøtteloven.

6.2.2 Innretningen på stønaden

Departementet foreslår at integreringsstønaden skal innrettes som en individuell, skattepliktig stønad, med faste satser. Stønaden skal ikke være pensjonsgivende.

At stønaden skal være individuell og med faste satser innebærer i utgangspunktet at det ikke skal gjøres en vurdering av den enkeltes behov for penger eller av familieøkonomien, utover at stønaden avkortes mot arbeid, egen formue og visse offentlige ytelser.

Det er særlig to forhold som taler for at stønaden bør være individuell. For det første kan behovsprøving av ytelser på husholdningsnivå føre til lavere sysselsetting. En studie av Hernes m.fl. (2020) viser at flyktningkvinner i Danmark, sammenliknet med i Norge og Sverige, har lavere deltakelse i selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet (introduksjonsprogrammet). En mulig årsak er at kvinner i Danmark ikke mottar individuell stønad, og dermed også mister insentiver til deltakelse. I tillegg viser den samme studien at sysselsettingsgapet mellom menn og kvinner er betydelig høyere i Danmark enn i Sverige og Norge (Hernes m.fl. 2020). For det andre er det mer administrativt krevende å gjennomføre en inntektsvurdering av den samlede husholdningen før innvilgelse av stønad, sammenliknet med utbetaling av en individuell stønad.

På den andre siden kan noen husholdninger få bedre vilkår enn de ville fått dersom ordningen var behovsprøvd på husholdningsnivå. Dersom den ene parten har mulighet til å forsørge hele husholdningen, risikerer en å innvilge økonomiske ytelser til husholdninger som i utgangspunktet ikke har behov for ekstra stønad. Dette vil i begrenset grad være tilfelle for nyankomne flyktninger og deres familie. Departementet vurderer derfor at fordelene ved dagens prinsipp med en individuell stønad veier opp for ulempen ved at noen vil få en stønad de ikke har behov for.

Departementet vurderer videre at integreringsstønaden bør ha faste satser. Det vil gjøre stønadsnivået for nyankomne flyktninger mer forutsigbart og oversiktlig enn i dagens system, og vil også gjøre det enklere å regulere nivået på stønaden enn i et system basert på skjønnsmessig behovsprøving. Det er i utgangspunktet også mindre administrativt krevende.

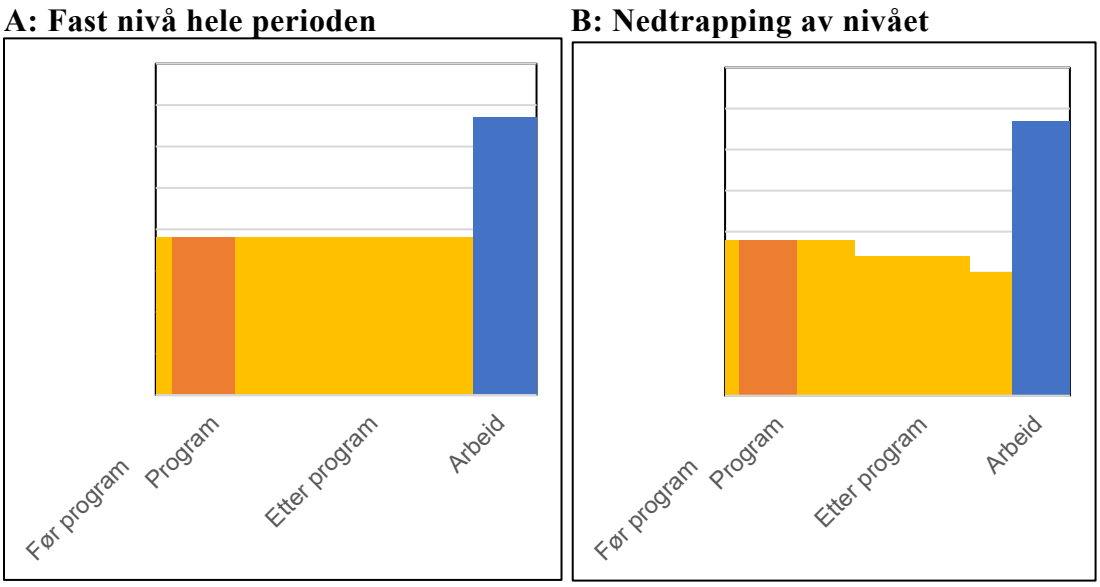
En utfordring ved en standardisert ytelse er å treffe på nivået på ytelsen. Nivået må være høyt nok til å dekke ordinære levekostnader på et moderat nivå, men samtidig ikke for høyt i forhold til realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger. Faste satser hensyntar ikke individuelle variasjoner i behov, for eksempel knyttet til lokale boutgifter eller helse- og familiesituasjon. Dette kan delvis kompenseres for gjennom forsørger-, barne- og botillegg, se punkt. 6.2.3, samt en løsning for dekning av ekstraordinære utgifter, se punkt 6.2.4. Departementet foreslår videre at nivået differensieres basert på alder og ulike husholdningssammensetninger, se punkt 6.2.3. For nærmere om departementets vurderinger opp mot diskrimineringsvernet knyttet til bortfall av rett til sosialhjelp, herunder mulige konsekvenser av at nyankomne flyktninger ikke lenger vil ha rett til en individuell vurdering av behov og tilpasning av stønadsnivået, se punkt 6.4.

De som er i målgruppen for integreringsprogrammet har rett og plikt til å delta i programmet. Analysen av arbeidsinsentivene ved ytelsene til nyankomne flyktninger som departementet har gjennomført viser at mange deltakere i dag ikke har noen inntektsøkning ved oppstart i integreringsprogram. Departementet har vurdert om det bør være et økonomisk tillegg til integreringsstønaden mens den enkelte deltar i integreringsprogrammet, for å øke de økonomiske insentivene ved deltakelse. Integreringsprogrammet skal være på full tid. Det er ikke tilsvarende krav for aktivitetsplikten som foreslås i punkt 8. Det kan også tilsi at deltakere i integreringsprogram bør motta en noe høyere stønad enn når de har aktivitetsplikt. På den andre siden vil deltakelse i både integreringsprogram og den nye aktivitetsplikten være obligatorisk, noe som tilsier at stønadsnivået bør være likt. Departementet vurderer derfor at det ikke bør være et økonomisk tillegg ved deltakelse i integreringsprogrammet.

Målet med integreringsprogrammet er at flyktninger skal gå ut i arbeid eller fortsette i videre utdanning etter avsluttet program. Som det fremgår av punkt 2.3, har individuelle kjennetegn som kjønn og alder mye å si for andelen som kommer over i arbeid eller videre utdanning. Overordnet går rundt 50 prosent direkte ut i arbeid og/eller videre utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram, mens 65 prosent av de som avsluttet programmet i 2022 var i arbeid og/eller utdanning året etter (IMDi og SSB). Det er heller ikke alle som kommer ut i heltidsarbeid. Blant flyktningene som var sysselsatt i 2023 hadde 64 prosent heltidsarbeid (SSB 2025/1). Det innebærer at en viss andel tidligere deltakere ikke vil være selvforsørget i perioden etter avsluttet integreringsprogram, og dermed vil være avhengig av en ytelse. Hvor stor andel det gjelder og hvor lang tid de har igjen av femårsperioden etter avsluttet integreringsprogram, vil avhenge av utdanningsbakgrunn og hvor langt program den enkelte har. For mer om programmets lengde, se punkt 7.1.

6.2.2.1 Nedtrapping av stønadsnivået

Departementet har vurdert to alternativer for innretningen på integreringsstønaden. Disse to alternativene illustreres i figur 6.1 for personer som deltar i integreringsprogram. I alternativ A er stønaden lik for hele perioden, og i alternativ B er det en gradvis nedtrapping av stønadsnivået i perioden etter avsluttet program. Flyktninger som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, vil i alternativ B få en tilsvarende nedtrapping ett og tre år etter stønaden ble innvilget for første gang.



Figur 6.1 Eksempel med fast stønad etter avsluttet program (A) og nedtrapping (B)

Alternativ B er likt alternativ A før og under program, men stønaden reduseres ett og tre år etter avsluttet program. Sysselsettingen blant flyktninger øker med botid, og formålet med en slik nedtrapping er å ytterligere øke de økonomiske insentivene for å gå ut i arbeid og bli selvforsørget.

Perioden etter avsluttet program, hvor flyktningene fortsatt har rett til den nye integreringsstønaden, vil variere etter hvor lang programtid den enkelte har. Blant de fordrevne fra Ukraina er det rundt 90 prosent som har utdanning på videregående nivå eller høyere og som har kort programtid på inntil ett år. Blant øvrige flyktninggrupper er andelen som skal ha kort program lavere, vanligvis mellom 15 og 20 prosent. For de som har sluttmål om å gjennomføre videregående opplæring kan programmet vare i inntil fem år.

Det vil i hovedsak være flyktninger med kort programtid som vil kunne få to nedtrappinger av stønaden. Dette er en gruppe som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Det innebærer også at det kan være mer aktuelt å bruke økonomiske insentiver ved stønaden overfor denne gruppen, da de i utgangspunktet skal ha en bedre forutsetning for å komme ut i arbeid sammenliknet med flyktninger med lavere utdanningsnivå. For deltakere som har programtid på inntil to år eller lengre, vil det være under tre år igjen av perioden med integreringsstønaden når de avslutter programmet.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at innretningen på integreringsstønaden bør være i tråd med alternativ B med en nedtrapping ett og tre år etter avsluttet integreringsprogram. Se forslag til § 20 tredje ledd. Flyktninger som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, vil få en tilsvarende nedtrapping ett og tre år etter stønaden ble innvilget for første gang. Se forslag til § 20 fjerde ledd. For flyktninger som ikke deltar i

integreringsprogrammet grunnet unntak, se punkt 11.2.3 eller alder, vil nivået på stønaden være fast i hele perioden.

For at stønaden skal være på et tilstrekkelig nivå til å dekke livsoppholdet til den enkelte etter to nedtrappinger, er det nødvendig at startpunktet for stønaden ikke er for lavt. Trappetrinnene kan heller ikke være for store. For nærmere vurdering av nivåene på stønaden, se punkt 6.2.3.

6.2.3 Nivå på stønaden, inkludert barnetillegg, forsørgertillegg og botillegg

Introduksjonsstønaden har i dag faste satser som skiller mellom alder og bo- og familiesituasjon, se punkt 6.1. I tillegg kan husholdningen motta bostøtte og sosialhjelp. Bostøtte behovsprøves mot inntekt, men med standardiserte satser basert på boutgifter, bosted og husholdningssammensetning. Utmålingen av sosialhjelp er individuell, skjønnsmessig og behovsbasert, men det er gitt veiledende statlige satser knyttet til deler av utgiftene til forsvarlig livsopphold.

Nivået på stønaden er en avveiing mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver. Et viktig hensyn er at stønaden ikke bør være høyere enn at en får økt inntekt etter skatt av å jobbe. Se nærmere om dette under analyse av arbeidsinsentivene ved dagens ytelser i punkt 6.3. Stønaden skal samtidig innrettes slik at den ivaretar et rimelig livsopphold. En konsekvens av et for lavt nivå kan være at flere vil måtte prioritere kortsiktig lønnsinntekt framfor å delta i integreringsprogrammet, og flere vil kunne akseptere lavtlønnede jobber eller midlertidige stillinger for å sikre inntekt. Dette kan gi bedre økonomi og økonomisk selvstendighet på kort sikt, og verdifull arbeidserfaring. På den andre siden kan det medføre en risiko for å bli innelåst i ufaglærte jobber i randsonen av arbeidsmarkedet. Det kan også motvirke målet om at flere flyktninger uten formell opplæring fra før skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet. Dette kan gi en mindre stabil tilknytning til arbeidslivet over tid, og dermed påvirke arbeidsmarkedsintegreringen negativt på lenger sikt.

Innretningen av stønadsordningen bør også være oversiktlig og transparent.

I utredningen av stønadsnivået har departementet tatt utgangspunkt i to alternative nivåer, se tabell 6.1. Alternativ 1 tar utgangspunktet i dagens nivå på introduksjonsstønaden, mens alternativ 2 er 0,2 G lavere enn dagens nivå. Departementet legger til grunn at integreringsstønaden skal være skattepliktig etter samme regler som dagens introduksjonsstønad.

Tabell 6.1 To alternative nivåer for årlig integreringsstønad før og etter skatt.[1]

Integreringsstønad	**Alt. 1: 2 G**	**Alt. 2: 1,8 G**
Integreringsstønad, før skatt	256 200 kr	230 600 kr
Integreringsstønad, etter skatt	223 600 kr	206 000 kr

[1] Grunnbeløp og skatteregler for 2025.

Fra 1. juli 2024 mottar ektefeller og samboere uten barn 5/6 introduksjonsstønad, jf. Prop. 101 L (2023–2024) og Innst. 431 L (2023–2024). Begrunnelsen for å sette en lavere stønad for par, var at personer som lever i samme husholdning vil kunne utnytte stordriftsfordeler, for eksempel med felles bolig, strøm og liknende. Samtidig ble det i Prop. 101 L (2023–2024) vist til at par uten barn med dagens innretning relativt sett kommer bedre ut enn enslige og par med barn.

For begge nivåene departementet har vurdert, har par uten barn forholdsvis mye disponibel inntekt etter at husleie er trukket fra, sammenliknet med veiledende satser for sosialhjelp. For enslige med barn blir forholdet motsatt. Departementet har derfor vurdert at det er nødvendig å gjøre tilpasninger i nivået for par uten barn. Tilpasningene gjøres med utgangspunkt i alternativ 1 og departementet foreslår at ektefeller og samboere uten barn skal få et stønadsnivå på 1,33 G. Departementet vurderer at nivået da blir forholdsmessig mer rimelig for denne gruppen. Se punkt 6.2.3.3 for vurderinger av de økonomiske konsekvensene for den enkelte. Det fremgår her at den disponible inntekten for par vurderes å være på et rimelig nivå sett opp mot dagens nivå på veiledende satser for sosialhjelp.

For enslige voksne foreslår departementet å sette nivået på stønaden i tråd med alternativ 2, det vil si 1,8 G. Det er en nedgang på 0,2 G fra dagens introduksjonsstønad. Det innebærer at inntekten til enslige voksne vil ligge noe under sosialhjelpseksempelet i tabell 6.4 hvis de ikke jobber. Departementet vurderer at dette vil bidra til å gi god motivasjon for deltakelse i program og gode økonomiske insentiver til å gå over til arbeid etter avsluttet program.

Det følger av dagens regler at unge under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad, mens unge under 25 år som bor med en av eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad. Formålet med en lavere stønad til unge under 25 år har vært å motivere yngre deltakere i introduksjonsprogrammet til å gå over til ordinær utdanning så raskt som mulig. Dersom nivået for stønaden under deltakelse i integreringsprogrammet settes så høyt at det å gå over på ordinær utdanningsstøtte representerer et vesentlig inntektsfall, vil integreringsstønaden ikke fungere etter sin hensikt for yngre aldersgrupper. Selv om stønaden vil kunne bli lav for noen personer under 25 år, vurderer departementet at denne gruppen i hovedsak bør delta i ordinær utdanning som øvrige unge i befolkningen. Utdanning i Norge blir finansiert gjennom lån og stipend, og integreringsstønaden til unge flyktninger bør ikke ha et vesentlig høyere nivå enn det øvrige unge får gjennom lån og stipend. Det tilsier at denne gruppen ikke bør ha full stønad.

Videre ble det i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) vist til at unge, enslige deltakere i introduksjonsordningen antas å ha mindre utgifter enn andre. De kan for eksempel ha lettere for å bo i bofelleskap, som kan innebære innsparing i utgiftene til livsopphold. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens nivå på 2/3 stønad, tilsvarende 1,33 G, for enslige personer under 25 år som ikke bor med foreldre. Det foreslås videre at hjemmeboende unge under 25 år får 0,67 G. Det er også en videreføring av gjeldende rett.

I Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) ble det samtidig pekt på at redusert introduksjonsstønad for enslige forsørgere kan slå urimelig ut i enkelte tilfeller. Det ble da vist til at dette kan

søkes avhjulpet gjennom sosialtjenesteloven. Med innføringen av integreringsstønaden vil ikke enslige forsørgere, hverken under eller over 25 år, lenger ha mulighet til å motta sosialhjelp. Som nevnt over, vil enslige voksne med barn ha forholdsvis lite igjen i disponibel inntekt etter at en gjennomsnittlig husleie er trukket fra sammenliknet med veiledende satser for sosialhjelp, både med et stønadsnivå på 1,8 G og 2 G. Enslige under 25 år med barn vil sitte igjen med enda mindre, hvis dagens regel om 2/3 stønad videreføres for denne gruppen.

For at særlig enslige forsørgere skal få tilstrekkelig i stønad, og for at det ikke skal bli for stor forskjell i disponibel inntekt for forskjellige grupper, har departementet sett behovet for ytterligere tilpasninger i nivået. Departementet foreslår at enslige med barn, både under og over 25 år skal få 2 G. Videre foreslås det at par med barn får 1,67 G. Høyere stønadssatser for personer med barn skal, sammen med barnetillegg per barn og enslig forsørgertillegg, ivareta at forsørgere har større behov enn personer uten barn. For mer om barnetillegg og forsørgertillegg, se punkt 6.2.3.1 under.

Oppsummert foreslås følgende stønadsnivå:

- *Enslige flyktninger: 1,8 G*
- *Enslige flyktninger med barn: 2 G*
- *Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer: 1,33 G*
- *Flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer og har barn: 1,67 G*
- *Enslige borteboende flyktninger under 25 år: 1,33 G*
- *Enslige hjemmeboende flyktninger under 25 år: 0,67 G*

Se forslag til § 20 første ledd bokstav a til f.

For å styrke insentivene til arbeidsdeltagelse, foreslås det også i punkt 6.2.2 at stønaden skal trappes ned etter avsluttet integreringsprogram. Nedtrappingen bør ikke være for stor, slik at den enkelte fortsatt sitter igjen med midler til et rimelig livsopphold også på slutten av femårsperioden stønaden skal gjelde for. Departementet foreslår at stønaden inkludert tillegg, se punkt 6.2.3.1 og 6.2.3.2, trappes ned med 5 prosent ett år etter fullført integreringsprogram og deretter 5 prosentpoeng til, tre år etter fullført integreringsprogram. Det betyr at stønaden ett år etter fullført program vil utgjøre 95 prosent av full stønad, og at stønaden tre år etter fullført program vil utgjøre 90 prosent av full stønad. Tilsvarende vil gjelde ett og tre år etter integreringsstønaden blir innvilget for første gang for flyktninger som ikke er bosatt i en kommune etter avtale med integreringsmyndighetene. Se forslag til § 20 nytt tredje og fjerde ledd. Se tabell 6.5 for anslått disponibel inntekt etter skatt og boutgifter for ulike grupper etter nedtrapping til 90 prosent.

6.2.3.1 Barnetillegg og enslig forsørgertillegg

Introduksjonsstønaden ble ved innføringen lagt på et nivå som ble vurdert å skulle være så høyt at det dekker nødvendig livsopphold for den enkelte og den eller de personen forsørger. Likevel mottar en betydelig andel i dag supplerende sosialhjelp. Tall fra SSB viser at andelen deltakere i introduksjonsprogrammet som også var langtidsmottakere av sosialhjelp var 22 prosent i 2023. Med langtidsmottakere menes mottakere av sosialhjelp i

seks måneder eller mer. Tall fra Beregningsutvalgets rapport for 2023 viser at barnefamilier i større grad enn andre grupper mottar supplerende sosialhjelp sammen med introduksjonsstønad. Dagens introduksjonsstønad er lavere enn arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Avstanden øker i takt med antall barn.

Personer med barn har større nødvendige utgifter enn personer uten barn. Hvilke utgifter dette er, endres med barnets alder, utvikling og sosiale liv. Personer med mindre barn vil blant annet ha ekstra utgifter til barnehage og SFO. At barn deltar i barnehage og SFO er viktig for det enkelte barns lek, læring og inkludering i det norske samfunnet, men også for å tilrettelegge for at foreldre kan delta i kvalifisering (integreringsprogram eller aktivitetsplikt), arbeid eller utdanning. I småbarnsfasen er det derfor viktig at stønaden er tilstrekkelig høy til at flyktninger har mulighet til å dekke utgifter til barnehage og SFO.

Maksimal foreldrebetaling til barnehage fra 1. august 2025 er 1 200 kroner i måneden (om lag 51 kroner per dag). Beløpet er videreført nominelt i 2026. I tillegg er det to nasjonale moderasjonsordninger for familier med lav inntekt. Den ene ordningen innebærer at ingen skal betale mer enn 6 prosent av husholdningens inntekt per barn. I tillegg har alle 2-, 3-, 4- og 5-åringer, og barn med utsatt skolestart som bor i husholdninger med inntekt under 692 465 kroner, rett til å få 20 timer gratis oppholdstid i barnehage per uke.

Det er ikke en makspris for foreldrebetaling i SFO, men det er en nasjonal moderasjonsordning for familier med lav inntekt som innebærer at man maksimalt skal betale 6 prosent av husholdningens inntekt per barn. Deltid SFO (12 timer i uka) er gratis for 1., 2. og 3. trinn, og tilsvarende antall timer i skolens ferier dersom kommunene har et tilbud om SFO i ferien. Fra 2026 innføres gratis SFO 12 timer i uka for 4. trinn i levekårsutsatte områder. En familie med inntekt på 286 000 kroner vil i gjennomsnitt betale 66 kroner dagen.

For personer med større barn vil nødvendige utgifter til barn i større grad være knyttet til mat, klær, personlig teknologi, telefonabonnement, kollektivtransport, fritidsaktiviteter mv.

Når mottakerne av integreringsstønaden ikke skal ha rett til sosialhjelp, mener departementet at det er behov for at den nye stønaden gir en god nok inntektssikring for husholdninger med barn. At mange vil motta integreringsstønaden i en lengre periode enn dagens introduksjonsstønad, taler også for det.

Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn som skal tillegges vekt ved forslag som berører barns interesser, se punkt 3.3. For å sikre en tilstrekkelig inntektssikring for barnefamilier foreslår departementet derfor at det gis rett til et barnetillegg per barn. Enslige forsørgere er særlig sårbare når det ikke er mulig å motta supplerende sosialhjelp eller bostøtte. Departementet foreslår derfor to grep for at enslige forsørgere skal få et rimelig nivå på stønaden sett opp mot mulig eksempel på sosialhjelp i dag, se tabell 6.2 og 6.4. For det første foreslår departementet at enslige forsørgere gis rett til et forsørgertillegg. Dette tillegget gis uavhengig av antall barn. Videre foreslår departementet at enslige med barn skal motta et barnetillegg tilsvarende støtten per barn som et par kan få samlet for barnet. Se forslag til ny § 20 a i integreringsloven.

Det foreslås at barnetillegget gis etter faste satser på nivå med barnetillegget i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Barnetillegget i ordningen for arbeidsavklaringspenger tilsvarer 37 kroner per dag, det vil si 9 620 kroner per år før skatt når ytelsen gis for 260 dager. Dette tilsvarer også barnetillegget for mottakere av kvalifiseringsstønad. Barnetillegg på dette nivået vil ikke fullt ut dekke merutgifter ved barn. Som i ordningen med arbeidsavklaringspenger, foreslår departementet at det gis barnetillegg til begge foreldrene dersom begge mottar stønaden. Videre foreslår departementet at enslige med barn skal motta dobbelt barnetillegg, det vil si 74 kroner per barn per dag (19 240 kroner per år). Departementet foreslår at forsørgertillegget for enslige forsørgere skal utgjøre 157 kroner per dag (40 820 kroner per år før skatt).

Departementet foreslår videre at de nærmere reglene for barnetillegg og forsørgertillegg reguleres i integreringsforskriften, se forslag til ny § 19b, med hjemmel i integreringsloven ny § 24 b bokstav b. Dette legger til rette for at barnetillegget og forsørgertillegget kan prisreguleres årlig uten at det må gjøres lovendringer.

Det er viktig å finne en god balanse mellom rimelig inntektssikring og gode arbeidsinsentiver. Stønaden til forsørgere må være høy nok til at den sikrer et rimelig livsopphold og dekker nødvendige utgifter til barna. Samtidig bør ikke stønaden være høyere enn forventet inntekt. Når det gis barnetillegg, kan dette bli tilfelle hvis man har mange barn. Departementet foreslår derfor at det settes et tak på tre barn for barnetillegget. Tall fra IMDi viser at det i 2021 var om lag 25 prosent av husholdningene med barn som hadde fire barn eller mer. I 2024 var denne andelen redusert til om lag 11 prosent. Dette skyldes annen husholdningssammensetning blant fordrevne fra Ukraina enn for tidligere flyktninggrupper.

Forslaget til integreringsstønad inkludert barnetillegg og forsørgertillegg for gruppene med barn oppsummeres i tabell 6.2. Til sammenlikning viser tabellen også nivået på minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger med bostøtte. Mottakere av integreringsstønaden vil ikke ha rett på bostøtte, men departementet foreslår i punkt 6.2.3.2 at det skal gis et botillegg i 15 kommuner. Dette tilsvarer de kommunene som har et tillegg i boutgiftstaket sammenliknet med resten av landet i den statlige bostøtteordningen. I øvrige kommuner vil en ikke få botillegg, mens mottakere av arbeidsavklaringspenger vil kunne få bostøtte i disse kommunene. Derfor er dette tatt med i sammenlikningen. Det er også tatt med et eksempel på mulig stønadsnivå for personer som mottar sosialhjelp.

Tabell 6.2 Nivå på integreringsstønad sammenliknet med arbeidsavklaringspenger (AAP) med bostøtte og eksempel på sosialhjelp. Kroner per år etter skatt. 2025

	Integrerings-stønad	**AAP med bostøtte[1]**	**Eksempel på sosialhjelp[2]**
Over 25 år			
Enslig	206 000	241 700	213 600
Enslig m/1 barn	264 600	278 200	300 600

Enslig m/2 barn	277 300	297 600	379 200
Enslig m/3 barn	290 100	314 400	433 800
Par	314 500	454 400	316 800
Par m/1 barn	402 400	467 600	395 400
Par m/2 barn	415 600	480 800	450 000
Par m/3 barn	428 800	494 000	504 600
Under 25 år			
Enslig	157 300	200 000	213 600
Enslig m/1 barn	264 600	225 400	300 600
Enslig m/2 barn	277 300	244 000	379 200
Enslig m/3 barn	290 100	261 600	433 800
Par	314 500	323 300	316 800
Par m/1 barn	402 400	361 800	395 400
Par m/2 barn	415 600	397 800	450 000
Par m/3 barn	428 800	430 700	504 600
Hjemmeboende under 25 år	85 800	–[3]	–[3]

[1] For bostøtten er hovedreglene for «resten av landet» 1. juli 2024–30. juni 2025 lagt til grunn. Det er forutsatt at boutgiftene minimum tilsvarer øvre grense for boutgifter, som bl.a. innebærer minimum 7 127 kroner/måned for en enslig og 11 620 kroner/måned for et par med tre barn.
[2] I eksemplene på sosialhjelp er det lagt til grunn veiledende sats, dekning av boutgifter (inkludert ev. statlig bostøtte) og en sjablong for dekning av visse andre utgifter. For boutgiftene er det lagt til grunn anslått landsgjennomsnitt for en 1-romsbolig (8 700 kroner/måned) for en enslig uten barn, for en 2-romsbolig (11 400 kroner/måned) for en enslig med 1 barn og et par, og for en 3-romsbolig (13 400 kroner/måned) for øvrige husholdninger. Dette er basert på SSBs leiemarkedsundersøkelse for 2024, oppjustert med 3 pst. Andre utgifter er dekt med 1 000 kroner/måned for første person og 500 kroner/måned per person for øvrige personer i husholdningen.
[3] Bostøtte og sosialhjelp utmåles for husholdningen samlet. For en hjemmeboende under 25 år vil derfor eventuell bostøtte og sosialhjelp avhenge av sammensetningen av og inntekten til resten av husholdningen.
Kilder: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse.

Lønn på 3,5 G (448 400 kroner) gir en inntekt etter skatt på 352 100 kroner for en enslig, eller 704 300 kroner etter skatt for et par der begge har slik lønn. Årslønn på 3,5 G er noe under median årslønn for nyankomne flyktninger (heltidsekvivalent), se punkt 6.3. Dette nivået utgjør derfor et relevant sammenlikningsgrunnlag for å vurdere om det vil lønne seg å jobbe framfor å motta integreringsstønad. Tabell 6.2 over viser at samlet stønad etter skatt i alle tilfeller blir lavere enn 352 100 kroner for enslige og 704 300 kroner for par, slik at forutsetningen om at det skal lønne seg å jobbe er oppfylt.

I punkt 6.2.3.2 foreslås det at høyeste botillegg settes til 19 139 kroner (Oslo, etter skatt), og som nevnt skal det maksimalt gis barnetillegg for tre barn. En enslig med tre barn og som bor i Oslo vil få en samlet stønad etter skatt på 308 600 kroner. Dette er maksimal stønad for en voksen, og også dette er lavere enn lønn på 352 100 kroner etter skatt.

Unntak fra at stønaden er lavere enn lønn kan likevel gjelde hvis en sammenlikner med lønn i enkelte lavtlønnsyrker. Median årslønn betyr at halvparten har lavere lønn, og halvparten har høyere lønn. Til sammenlikning var for eksempel gjennomsnittslønnen i 2024 for lavtlønnsyrker som hjelpearbeidere i nyttevekstproduksjon, husdyrproduksjon og skogbruk på rundt 372 000 kroner før skatt (SSB, tabell 11418), som tilsvarte om lag 299 000 kroner etter skatt. Dette beløpet er noe høyere enn det en enslig med tre barn vil få i integreringsstønad uten botillegg, men lavere enn det personen vil motta hvis vedkommende bor i Oslo. Gjennomsnittslønnen for butikkmedarbeidere på sin side var 479 000 kroner før skatt (SSB) i 2024, som tilsvarte i underkant av 370 000 kroner etter skatt. Dette er høyere enn den anvendte medianlønnen.

Overordnet framgår det av tabell 6.2 at den nye integreringsstønaden vil være lavere enn sosialhjelpseksemplet for alle grupper unntatt par med ett barn, se høyre kolonne i tabellen. Sammenliknet med minstesatsen for arbeidsavklaringspenger medregnet bostøtte vil integreringsstønaden være lavere for alle gruppene over 25 år, men høyere for gruppene under 25 år med barn. For par og enslige med barn er integreringsstønaden på samme nivå for de over og under 25 år, i motsetning til arbeidsavklaringspenger. Bostøtten i tabellen gjelder for de områdene som ikke har økt øvre grense for boutgifter. Det vil ikke bli gitt botillegg til disse områdene for personer som får integreringsstønad. Under drøftes behovet for å gi et botillegg til integreringsstønaden i visse områder med høye bokostnader.

Nivået på integreringsstønaden for enslige med flere barn ligger betydelig lavere enn nivået på sosialhjelp, se høyre kolonne i tabell 6.2 over. Det er denne gruppen som antas å ha minst i disponibel inntekt sammenliknet med sosialhjelpsmottakere. Samtidig kan stønadsnivået for enslige med barn nærme seg det som er et realistisk lønnsnivå for nyankomne flyktninger. Dersom stønaden settes høyere enn det som er foreslått her, vil stønadsnivået kunne utgjøre en barriere for overgang til arbeid. For anslått disponibel inntekt etter skatt og boutgifter for ulike grupper, se punkt 6.2.3.3 og tabell 6.4.

6.2.3.2 Botillegg

Marginalskattanalysen i punkt 6.3 viser at bostøtte etter dagens regler, i likhet med sosialhjelp, kan bidra til svært høy effektiv marginalskatt på arbeid, og dermed svake arbeidsinsentiver. Årsaken til dette er behovsprøvingsreglene for bostøtten. Høyere boutgifter medfører også høyere ytelse, som igjen reduserer den økonomiske gevinsten av å ta arbeid på et gitt lønnsnivå. Som det framgår av punkt 14.3 foreslår departementet at flyktninger som har rett til integreringsstønaden ikke skal ha rett til bostøtte etter bostøtteloven.

Nivået på integreringsstønaden er forutsatt å dekke normale boutgifter. Flyktninger bosettes imidlertid over hele landet, og det er store variasjoner i leiepriser. Selv om leieprisene er høyere i de mest sentrale strøkene enn i resten av landet, vurderer departementet at det ikke er realistisk å ikke bosette i sentrale strøk. Dette har også med tilgang til arbeidsplasser å gjøre.

Departementet vurderer derfor at det bør være en form for botillegg til integreringsstønaden i disse områdene. Formålet med at det ikke skal gis bostøtte, er som

nevnt å forbedre arbeidsinsentivene. Et viktig premiss for botillegget er derfor at det må utformes slik at det gir bedre arbeidsinsentiver enn dagens bostøtte. Det innebærer at botillegget ikke skal bidra til en stor økning i effektiv marginalskatt, slik dagens bostøtte kan gjøre. Dette gjelder i dag særlig ved (omregnet) inntekt over om lag 231 400 kroner, der egenandelen i bostøtten øker med inntil 80 prosent (16,44 prosent + 63,56 prosent) av inntekten før skatt. Siden bostøtten utgjør 73,7 prosent av de godkjente boutgiftene over egenandelen, kan dette gi en økning i effektiv marginalskatt på inntil 59 prosentenheter (73,7 prosent × 80 prosent).

Gode arbeidsinsentiver tilsier også at botillegget ikke kan være for høyt. Et høyt nivå på botillegget kan innebære at samlet stønad kan bli høyere enn det en kan oppnå i arbeidsinntekt i full jobb. I dag kan dette særlig være tilfellet for enslige med flere barn. Høyt botillegg gir også høyere effektiv marginalskatt når stønaden avkortes forholdsmessig mot arbeidede timer. Samtidig kan denne nødvendige begrensningen av botillegget medføre at det med innføringen av integreringsstønaden vil være en del boliger som har for høy husleie til at de kan bli betjent med den nye stønaden inkludert tillegg. Dette vil redusere tilgangen på boliger for flyktninger. For mer om dette, se punkt 15 om bosetting av flyktninger.

Et generelt spørsmål er i hvilken grad et botillegg bør kompensere for forskjeller i leiepris. Alle flyktninger med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet bo og flytte til den kommunen de selv ønsker. Dersom en selv velger å bo i en kommune med høye boutgifter, er det ikke gitt at det er det offentlige som skal dekke den merkostnaden. Nyankomne flyktninger som har behov for ytelser, blir som hovedregel bosatt etter avtale mellom staten ved IMDi og en kommune. De vil som regel ikke selv kunne velge å bli bosatt i en kommune med lave leiepriser, men blir tildelt en bostedskommune. Da er det mer rimelig at merkostnaden ved å bli bosatt i en kommune med høye boutgifter blir kompensert. Dette stiller seg annerledes for flyktninger som flytter ut av statlig mottak og bosetter seg selv, eller på et senere tidspunkt flytter fra den opprinnelige bostedskommunen. Departementet foreslår derfor at det ikke gis botillegg til flyktninger som har flyttet fra statlig mottak og som ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene. Se forslag til ny § 20 b andre ledd.

Når det gjelder flyktninger som flytter fra bosettingskommunen, følger det av forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse at en søknad om tjenester i tilflyttingskommunen kan avslås hvis flyttingen ikke er avtalt, med mindre det er åpenbart urimelig. Departementet foreslår at disse reglene også skal gjelde ved søknad om integreringsstønad, se punkt 12.2.2. Om flyttingen skjer på eget initiativ uten godkjenning, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden om integreringsstønad med henvisning til bosettingskommunen , og en vil dermed heller ikke få botillegg.

Departementet har særlig vurdert to alternative utforminger av botillegget. Begge alternativene innebærer et geografisk differensiert tillegg til stønaden som er uavhengig av faktiske boutgifter. Tillegget skal bidra til å dekke merutgifter i visse områder og er ikke ment å dekke samlede boutgifter. Normalt vil boutgiftene være høyere enn botillegget, og hoveddelen av boutgiftene må dekkes gjennom selve stønaden. Forskjellen mellom

alternativene er den geografiske differensieringen av botillegget. Det legges til grunn at botillegget gis kun basert på geografisk tilhørighet (bostedskommune). Departementet vurderer at dersom familier med barn bør få høyere samlet stønad, bør dette løses gjennom høyere barnetillegg, ikke ved at botillegget avhenger av antall barn i tillegg til at det gis barnetillegg per barn.

Departementet foreslår at det ikke skal stilles særskilte krav til boligen for å få botillegget, slik det gjøres i dagens bostøtte. Dette bidrar til enkle regler, både for mottakeren og for de som skal administrere stønaden. Det bidrar også til at mottakerne får flere boliger å velge mellom, uten at de mister botillegget. Det vil for eksempel være mulig å motta botillegg om man bor i bofellesskap, eller om en leier en del av en bolig (ett eller flere rom) uten å ha separat inngang. Valget av bolig får ikke konsekvenser for den offentlige støtten en vil få. Den enkelte gjøres dermed bedre i stand til å gjøre egne prioriteringer mellom å bruke mer penger på bolig opp mot andre formål, som for eksempel mat, klær og fritidsaktiviteter, ut fra hva den enkelte mener gir størst livskvalitet. Forutsatt at de har valgmuligheter på boligmarkedet, som kan variere, vil dette være en fordel for mottakerne når de flytter fra den opprinnelige, tildelte boligen og skal finne en ny bolig. Når det gjelder den tildelte boligen, legger departementet til grunn at kommunene tildeler boliger med hensiktsmessig standard og kvalitet.

Departementet foreslår videre at botillegget behandles som del av integreringsstønaden for øvrig, uten separate regler for behovsprøving eller avkorting. Det betyr blant annet at botillegget reduseres mot arbeid sammen med resten av stønaden, slik som de øvrige tilleggene til integreringsstønaden. Dette gir enkle regler og en jevn, gradvis utfasing av botillegget hvis en arbeider, uten like stor økning i effektiv marginalskatt som bostøtten kan gi i dag.

Det innebærer også at botillegget skattlegges som del av integreringsstønaden. Nivået på botillegget bør dermed ta høyde for at det skal betales skatt av tillegget. De fleste vil ha marginalskatt på 31,4 prosent, som gjelder for inntekt 217 400–306 050 kroner (trinnskattens trinn 1), slik at botillegget skattlegges med dette. Dette gjelder også for par med barn, fordi inntekt skattlegges for hver enkelt. Departementet legger opp til at det kompenseres sjablongmessig for dette skattenivået. Det gir en viss overkompensasjon for de som får stønad under 217 400 kroner, og som dermed har lavere skattesats på botillegget, men dette gjelder relativt få samlet sett. De mottakerne dette gjelder har dessuten i utgangspunktet en forholdsvis lav stønad.

Formålet med botillegget er å gi delvis dekning av husleie, og det bør derfor tas sikte på at botillegget om lag følger utviklingen i leiepriser. Dette vil normalt avvike fra utviklingen i G, som reguleres med lønnsvekst. Departementet mener derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette nivået på botillegget i loven som en andel av G. Det vil heller ikke være hensiktsmessig at et kronebeløp lovfestes, siden det ville kreve årlige lovendringer for å oppdatere dette beløpet. I stedet foreslås det en hjemmel som gir departementet anledning til å gi forskrift om nivået på botillegget. Se forslag til § 24b første ledd bokstav c. Det legges i utgangspunktet opp til at denne forskriften oppdateres årlig.

Alternativ 1: Botillegg i tråd med differensieringen av boutgiftstaket i bostøtten
Det første alternativet tar utgangspunkt i den etablerte modellen for geografisk differensiering som ligger i boutgiftstaket i bostøtteordningen. Det gis et tillegg i boutgiftstaket i 15 kommuner sammenliknet med resten av landet. Boutgiftstaket i bostøtten avhenger også av husstandsstørrelse, men den geografiske differensieringen er lik for alle og avhenger ikke av dette.

I dette alternativet kan tillegget tilsvare den ekstra bostøtten en kan få i de kommunene som har høyere boutgiftstak. Som nevnt over, bør dette korrigeres for skatt, siden ytelsen vil være skattbar inntekt, mens bostøtten er skattefri. Tabell 6.3 viser foreslått nivå på botillegget i dette alternativet og hvordan dette er framkommet. Bostøttereglene for perioden 1. juli 2024–30. juni 2025 er lagt til grunn.

Tabell 6.3 Alternativ 1 for botillegg: Tillegg i bostøtten og forslag til botillegg til integreringsstønaden per år. Anslag for 2025. Kroner

Kommunegruppering	Tillegg boutgiftstak i bostøtten	Ekstra bostøtte per husholdning, skattefri	Forslag til botillegg til integreringsstønaden, før skatt
Oslo	25 946	19 122	27 900
Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum	17 691	13 038	19 000
Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes	11 794	8 692	12 700

De to første kolonnene viser kommunegrupperingen og hvilket tillegg disse kommunene har i boutgiftstaket i bostøtten per i dag, sammenliknet med resten av landet. Oslo kommune har sitt eget tillegg, mens de resterende kommunene med tillegg er delt i to grupper. Tredje kolonne viser hvor mye bostøtten maksimalt kan øke på grunn av dette tillegget. Støttesatsen i bostøtten er 73,7 prosent, og et tillegg i taket for godkjente boutgifter på 25 946 kroner (som i Oslo) innebærer dermed at bostøtten øker med opptil 73,7 prosent av 25 946 kroner, det vil si opptil 19 122 kroner. Flesteparten av bostøttemottakerne har boutgifter over taket og får full nytte av dette. Siste kolonne viser mulig botillegg til integreringsstønaden. I dette er det tatt hensyn til at bostøtten er skattefri, mens integreringsstønaden er skattepliktig som lønn og trygd. 27 900 kroner før skatt (Oslo) tilsvarer 19 139 kroner etter skatt på 31,4 prosent. Nivået etter skatt blir dermed om lag det samme som den ekstra statlige bostøtten en kan få i dag. Botillegget for de andre kommunene er beregnet på samme måte. I noen kommuner, for eksempel Oslo, kan man også få kommunal bostøtte hvis vilkårene for denne er oppfylt.

Eksempelvis kreves det i Oslo at man bor i en kommunal bolig med gjengs leie. I disse tilfellene bidrar dette også til et høyere samlet bostøttenivå i disse kommunene i dag, men det tas ikke hensyn til her.

Bostøtten gjelder per husholdning. Det er likevel ønskelig at integreringsstønaden fullt ut er en individuell stønad. For å oppnå at samlet beløp for husholdningen samsvarer bedre med bostøtten, vil enslige få botillegg i tråd med beløpet i tabellen, mens gifte/samboende får halvparten av dette hver. Dette gjelder uavhengig av om begge mottar integreringsstønaden eller ikke. Eksempelvis skal en enslig som bor i Oslo få et botillegg på 27 900 kroner per år, mens en gift/samboende i Oslo får botillegg på 13 950 kroner per år, slik at paret til sammen får 27 900 kroner. Det samme skal gjelde for unge under 25 år når de ikke bor i foreldrehjemmet. Hjemmeboende under 25 år tilhører imidlertid samme husholdning som en av eller begge foreldrene, og forelderen/foreldrene får botillegg. Hjemmeboende under 25 år skal derfor ikke få botillegg. Kort oppsummert blir botillegget årlig før skatt:

- Oslo: 27 900 kr til enslig, 13 950 kr per person til gift/samboende
- Bergen mv.: 19 000 kr til enslig, 9 500 kr per person til gift/samboende
- Kristiansand mv.: 12 700 kr til enslig, 6 350 kr per person til gift/samboende

Alternativ 2: Botillegg basert på SSBs leiemarkedsundersøkelse
Departementet har vurdert et annet alternativ, der botillegget i stedet baseres på tilgjengelig statistikk over leiepriser, hentet fra SSBs leiemarkedsundersøkelse. Å basere seg på dette kan samsvare bedre med faktiske prisforskjeller enn å benytte den geografiske differensieringen av bostøtten. Det kan også gjøre det enklere å oppdatere nivået på botillegget i tråd med den relative prisutviklingen over tid. I dette alternativet kan det gis tillegg i områder der leieprisen ligger høyere enn landsgjennomsnittet ifølge SSBs leiemarkedsundersøkelse. Dersom en baserer botillegget på anslått forskjell i leiepriser for en 2-romsbolig i 2025, blir botillegget årlig før skatt:

- Oslo og Bærum: 59 500 kr til enslig, 29 750 kr per person til gift/samboende
- Akershus utenom Bærum: 3 500 kr til enslig, 1 750 kr per person til gift/samboende
- Trondheim: 1 700 kr til enslig, 850 kr per person til gift/samboende

Dette er beregnet på tilsvarende måte som i alternativ 1, inkludert at nivået tar høyde for at tillegget er skattepliktig. Sammenliknet med alternativ 1 blir botillegget i Oslo og Bærum betydelig høyere i dette alternativet. Det skyldes at leieprisene der ligger høyere over landsgjennomsnittet enn det som reflekteres i bostøtten, ifølge leiemarkeds-undersøkelsen. I de fleste andre kommuner blir botillegget lavere enn i alternativ 1. Unntaket er at det vil bli gitt botillegg i en del kommuner i Akershus der det ikke gis botillegg i alternativ 1.

Fordelen med alternativ 2 er at det trolig vil samsvare bedre med dagens forskjeller i boutgifter. En viktig ulempe er at den samlede integreringsstønaden inkludert botillegg i Oslo og Bærum blir forholdsvis høy, slik det er skissert. Det medfører både høyere

avkorting per time arbeid, og at den mulige inntektsøkningen av å komme i fullt arbeid blir lavere. Arbeidsinsentivene i dette området blir dermed vesentlig svakere enn i resten av landet. I den grad det er enklere å oppnå en høyere timelønn eller av ulike årsaker er enklere for flyktninger å få jobb i dette området for eksempel grunnet bedre tilgang på nettverk, kan svekkelsen av arbeidsinsentivene motvirkes noe av dette, men dette er svært usikkert. Statistikk fra SSB viser blant annet at Oslo er blant fylkene med lavest andel ukrainske fordrevne i arbeid. For begge de skisserte alternativene er det ellers en ulempe at det er store variasjoner i leiepriser også innad i kommuner, for eksempel mellom bydeler i Oslo.

Departementet legger vekt på at differensieringen i bostøtteordningen er veletablert, og at det kan være naturlig å legge opp til at flyktninger gis om lag samme ekstra støtte ut fra geografi som andre personer får. Dette gjelder selv om det kan bli mer avvik mellom regelverkene over tid. Departementet foreslår derfor å innføre et botillegg i tråd med alternativ 1.

Departementet foreslår at det fastsettes i ny § 20 b i integreringsloven at det gis et botillegg, og at de nærmere reglene for botillegget gis i forskriften ny § 19c, med hjemmel i integreringsloven ny § 24 b bokstav c. Forskriften regulerer både hvilke kommuner som utløser botillegg, og nivået på botillegget. Dette legger til rette for at både kommuner og nivå på tillegget kan endres uten at det må gjøres lovendringer.

6.2.3.3 Sikre midler til et rimelig livsopphold

Det er et formål med integreringsstønaden at den skal sikre midler til et rimelig livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd.

Tabellene nedenfor viser eksempler på disponibel inntekt per måned etter skatt og boutgifter for mottakere av integreringsstønad på de foreslåtte nivåene omtalt over, inkludert barnetillegg og forsørgertillegg. Boutgiftene bygger på husleienivåene i Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse for 2024, oppjustert med 3 prosent til 2025. I eksemplene er det lagt til grunn landsgjennomsnittet for en 1-romsbolig for enslige uten barn, for par uten barn er det lagt til grunn landsgjennomsnittet for en 2-romsbolig, mens det for enslig/par med to barn er lagt til grunn landsgjennomsnittet for en 3-romsbolig. Videre er det lagt til grunn at en enslig under 25 år som ikke bor i foreldrehjemmet (borteboende) bor i et bofellesskap. Boutgiften her er skjønnsmessig satt til 5 000 kroner. Departementet vil presisere at dette kun er ment som eksempler, med formål om å illustrere mulig disponibel inntekt etter at boutgiftene er betalt. Det er kommunenes oppgave å finne hensiktsmessig bolig til flyktningene de bosetter. Flyktningene vil også ha rett til barnetrygd hvis barnet har et oppholdsvedtak på mer enn tolv måneder eller har oppholdt seg i Norge i mer enn tolv måneder sammenhengende. Det betyr at de som ikke får rett til barnetrygd umiddelbart, vil få det senest etter ett år. Barnetrygd er lagt til integreringsstønaden i eksemplet under, og ligger inne i eksempelet med mulig disponibel sosialhjelp. Nivået på barnetrygd fra 1. mai 2025 er benyttet.

Tabell 6.4 Eksempler på mulig disponibel inntekt etter skatt og boutgifter. Kroner per måned

	Integrerings-stønad etter skatt	Barne-trygd	Sum	Boutgift	Disp. inntekt	Disp. inntekt ved sosialhjelp
Over 25 år						
Enslig uten barn	17 200	–	17 200	-8 700	8 500	9 100
Enslig m/2 barn	23 100	6 500	29 600	-13 400	16 200	24 700
Par uten barn	26 200	–	26 200	-11 400	14 800	15 000
Par m/2 barn	34 600	3 900	38 600	-13 400	25 200	28 000
Under 25 år						
Enslig (ikke hjemmeboende)	13 100	–	13 100	-5 000	8 100	7 800

For enslige med barn kan også bidragsforskudd komme i tillegg til integreringsstønaden. Forhøyet sats er på 1 970 kr per barn under 11 år og 2 460 kr per barn over 11 år.

I høyre kolonne i tabell 6.4 framgår mulig disponibel inntekt for mottakere av sosialhjelp basert på de statlige veiledende satsene (se punkt 2.4.3), en sjablong for andre utgifter og barnetrygd. Den mellomste satsen for barn (6–10 år) er benyttet for alle barn. De veiledende satsene skal angi et veiledende nivå for å kunne sikre et forsvarlig livsopphold for mottakere av sosialhjelp. De omfatter kun utgifter til helt grunnleggende behov som mat, klær, husholdningsartikler mv. Utgifter til andre nødvendige ting som er vanskelig å normere, er ikke inkludert i satsene. Det gjelder blant annet utgifter til bolig og strøm. Mottakere av sosialhjelp vil også kunne få dekket andre nødvendige utgifter etter en individuell vurdering, for eksempel forsikring, innbo og utstyr og utgifter knyttet til medisiner og tannlege. I eksempelet er det lagt til grunn at første person får dekt utgifter på 1 000 kroner i tillegg til veiledende sats og boutgifter, mens eventuelle øvrige personer i husholdningen får dekt 500 kroner. Barnetrygd skal fra 1. september 2022 holdes utenfor ved utmåling av sosialhjelp, og barnetrygd er derfor lagt til sosialhjelp for enslige med barn og par med barn. Dette medfører at sosialhjelpsnivået for barnefamilier prinsipielt sett er noe høyere enn det som har vært vurdert som nødvendig for forsvarlig livsopphold.

Som det framgår av tabell 6.4, vil den anslåtte disponible inntekten etter at utgifter til bolig er betalt være lavere for mottakere av integreringsstønaden (kolonnen nest lengst til høyre) sammenliknet med eksempelet på disponibel inntekt for mottakere av sosialhjelp. Unntaket er enslige under 25 år som ikke bor hjemme. Nivået på husleien har mye å si. Med en husleie som er 400 kroner høyere eller mer vil også den gruppen ha mindre i disponibel inntekt enn mottakere av sosialhjelp.

Enslige med barn vil også ofte i tillegg motta barnebidrag eller bidragsforskudd. Størrelsen på disse vil variere, og er ikke hensyntatt i denne vurderingen, men vil komme i

tillegg til den mulige disponible inntekten for mange i målgruppen for integreringsstønaden. Inntektsgrensen for forhøyet sats for bidragsforskudd er på 369 300 kroner i årsinntekt før skatt. Dette er høyere enn stønadsnivået på integreringsstønaden for enslige med to barn. Forhøyet sats utgjør 2 460 kroner i måneden for barn over 11 år og 1 970 kroner i måneden for barn under 11 år. Dette gir økt inntekt for mottakere av integreringsstønad, men ikke for mottakere av sosialhjelp, fordi sosialhjelp avkortes mot bidragsforskudd.

Tabell 6.5 viser eksempler på disponibel inntekt per måned etter skatt og boutgifter for mottakere av integreringsstønad på det laveste nivået som foreslås, dvs. en stønad på 90 prosent tre år etter fullført integreringsprogram/ tre år etter at stønaden ble innvilget første gang. Tabellen viser at mulig disponibel inntekt med stønad på dette nivået vil være lavere enn mulig sosialhjelp for alle grupper, og for noen grupper vesentlig lavere. Det vil i hovedsak være flyktninger med kort programtid som vil kunne få to nedtrappinger av stønaden. Disse vil også ha aktivitetsplikt i perioden etter avsluttet integreringsprogram, som skal bidra til å øke muligheten for overgang til arbeid. Departementet legger derfor til grunn at gruppen som omfattes av en mulig nedtrapping til 90 prosent av stønaden vil være liten. Videre vil perioden med stønad på dette nivået være begrenset til en relativt kort periode. Departementet vurderer derfor at dette nivået vil være forsvarlig.

Tabell 6.5 Eksempler på mulig disponibel inntekt etter skatt og boutgifter. Etter nedtrapping til 90 prosent. Kroner per måned

	Integrerings-stønad (90 pst.) etter skatt	Barne-trygd	Sum	Boutgift	Disp. inntekt	Disp. inntekt ved sosialhjelp
Over 25 år						
Enslig uten barn	15 800	–	15 800	8 700	7 100	9 100
Enslig m/2 barn	21 200	6 500	27 700	13 400	14 300	24 700
Par uten barn	23 600	–	23 600	11 400	12 200	15 000
Par m/2 barn	31 900	3 900	35 900	13 400	22 500	28 000
Under 25 år						
Enslig (ikke hjemmeboende)	11 800	–	11 800	5 000	6 800	7 800

For enslige med barn kan også bidragsforskudd komme i tillegg til integreringsstønaden. Forhøyet sats er på 1 970 kr per barn under 11 år og 2 460 kr per barn over 11 år.

Departementet har videre vurdert hvilket nivå stønaden skal kunne reduseres til ved ugyldig fravær, se omtale under punkt 9.2.3, og hvor høye ekstraordinære utgifter mottakere av integreringsstønaden bør kunne dekke gjennom stønaden, se omtale under punkt 6.2.4. Departementet har vurdert to grenser basert på en viss andel av samlet integreringsstønad inkludert eventuelle tillegg per måned før skatt på henholdsvis 1/3 og

1/4 av stønaden. I tabell 6.6 fremgår en oversikt over hvilken sum disse grensene utgjør for ulike husholdningssammensetninger med utgangspunkt i de to nivåene. Fordi grensen skal være individuell, er beløpene for par angitt per person i denne tabellen. Dette gjelder også inkluderingen av barnetrygd i tredje kolonne.

Tabell 6.6 Eksempel på disponibel inntekt per person og oversikt over hva 1/3 og 1/4 stønad utgjør for ulike grupper. Kroner

	Integr-erings-stønad før skatt	**Integr-erings-stønad etter skatt inkl. barnetrygd**	**Boutgift[1]**	**Disponibel inntekt**	**Grense for avkorting ved fravær/ ekstraord. utg.**	
					1/3 av stønaden før skatt	**1/4 av stønaden før skatt**
Over 25 år						
Enslig	19 200	17 200	8 700	8 500	6 400	4 800
Enslig m/1 barn	26 400	26 500	11 400	15 100	8 800	6 600
Enslig m/2 barn	28 000	29 600	13 400	16 200	9 300	7 000
Enslig m/3 barn	29 600	32 600	13 400	19 200	9 900	7 400
Par	14 200	13 100	5 700	7 400	4 700	3 500
Par m/1 barn	18 600	17 700	6 700	11 000	6 200	4 700
Par m/2 barn	19 400	19 300	6 700	12 600	6 500	4 900
Par m/3 barn	20 200	20 800	6 700	14 100	6 700	5 100
Under 25 år						
Enslig (ikke hjemmeboende)	14 200	13 100	5 000	8 100	4 700	3 600
Enslig (hjemmeboende)	7 200	7 200	0	7 200	2 400	1 800

[1] Boutgifter for én i et par er totale boutgifter delt på to. Det er lagt til grunn at en enslig hjemmeboende under 25 år ikke har boutgifter.

En for stor reduksjon i stønaden kan føre til at flere flyktninger havner i økonomiske vanskeligheter og må søke nødhjelp, se punkt 6.2.5, noe som kan belaste det sosiale sikkerhetsnettet unødvendig. Samtidig vil en for lav terskel bidra til å motvirke formålet om at den enkelte skal være økonomisk selvforsørget.

Med en terskel på 1/3 og en husleie på 8 700 kroner vil en enslig flyktning ha rundt 2 100 kroner igjen av disponibel inntekt for den måneden. Departementet vurderer at det er for lite til at personen realistisk sett kan forsørge seg med den gjenstående disponible inntekten. Det foreslås derfor å sette terskelen til en firedel av integreringsstønaden. I eksempelet med en enslig voksen flyktning vil personen da ha rundt 3 700 kroner igjen av

disponibel inntekt for den aktuelle måneden. Det er også begrenset, men departementet vurderer at denne grensen balanserer ønsket om å oppmuntre den enkelte til å ta ansvar for egen økonomi, samtidig som en sikrer at stønaden ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå. Av hensyn til sammenheng og forutsigbarhet i regelverket foreslår departementet at samme grense benyttes for hvor mye stønaden skal kunne avkortes ved fravær, se punkt 9.2.3 og hvor høy en ekstraordinær utgift må være for at den skal kunne dekkes etter regning, se punkt 6.2.4.

6.2.4 Ekstraordinære utgifter

Departementet foreslår at flyktninger med rett til integreringsstønad jf. § 19 første ledd, kan få dekket ekstraordinære utgifter som til sammen er større enn en firedel av integreringsstønaden med tillegg per måned, etter dokumenterte kostnader. Utgiftene må vurderes som nødvendige for å ivareta helsemessige eller andre tungtveiende forhold. Se forslag til ny § 20 e første ledd.

Introduksjonsstønaden ble opprinnelig fastsatt slik at den skulle sikre den enkelte deltaker dekning av utgifter til et nøkternt og rimelig livsopphold, se punkt 2.4. Det er i dag likevel en betydelig andel av mottakerne av introduksjonsstønad som samtidig mottar sosialhjelp. Introduksjonslovutvalgets (NOU 2002: 20) viktigste argumentet for å beholde retten til sosialhjelp for mottakere av introduksjonsstønad, var at det for alle kan oppstå ekstraordinære utgifter som er objektivt nødvendige og positive for liv og helse.

Departementet legger til grunn at integreringsstønaden skal kunne dekke alle nødvendige, løpende utgifter knyttet til et nøkternt forbruk, herunder kostnader til barnehage og skolefritidsordning. Det inkluderer også sjeldne utgifter som en må regne med fra tid til annen. Det må likevel antas at det vil kunne inntreffe ekstraordinære utgifter av større omfang som ikke er mulige å dekke gjennom denne stønaden. Som følge av at gruppen ikke lenger skal ha rett til sosialhjelp i perioden de er omfattet av ordningen med integreringsstønad etter integreringsloven, vil de heller ikke ha rett til dekning av særskilte utgifter etter sosialtjenesteloven. Det foreslås derfor at ordningen for ekstraordinære utgifter skal gjelde for alle i målgruppen for integreringsstønaden, jf. § 19 første ledd, uavhengig av om flyktningen faktisk mottar stønad eller ikke.

Selv om alle i målgruppen for integreringsstønaden kan få dekket ekstraordinære utgifter etter ordningen, må kommunen foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. For flyktninger som ikke mottar integreringsstønaden fordi de er i jobb og dermed mottar lønn, må det inngå i "kan-vurderingen" hvorvidt de har mulighet til å dekke utgiften gjennom egne midler.

For flyktninger som mottar integreringsstønaden vil behovet for å få dekket slike ekstraordinære utgifter på kort sikt kunne avhjelpes noe gjennom en mulighet for å få utbetalt et forskudd på neste måneds stønad. Departementet foreslår derfor at flyktninger etter søknad kan få inntil en firedel av månedlig integreringsstønad med tillegg utbetalt på forskudd. Tilbakebetalingen skjer gjennom trekk i fremtidige stønadsutbetalinger, og tilbakebetalingsperioden fastsettes etter avtale med flyktningen. Lengden på

tilbakebetalingsperioden fastsettes ut fra størrelsen på forskuddsutbetalingen. Se forslag til § 24 tredje ledd.

Det vil likevel kunne oppstå situasjoner hvor dette ikke er tilstrekkelig. Departementet har vurdert ulike måter å etablere en ordning for å dekke ekstraordinære utgifter for denne gruppen. Dette kan enten gjøres gjennom en ordning hvor utgiftene dekkes etter regning, eller som en standardisert løsning med faste satser.

Departementet vurderer at det vil være svært krevende å utforme en standardisert løsning med faste satser. Det vil være vanskelig å forutse alle aktuelle situasjoner som fordrer dekning av utgiftene. Personer kan ha et reelt behov for dekning av utgifter, også utover en forhåndsdefinert uttømmende liste over typer utgifter som kan dekkes. Det vil også være vanskelig å fastsette et fast nivå for dekning av disse utgiftene. Størrelsen på utgifter kan variere mye, og det vil være uheldig om det fastsettes forhåndsdefinerte satser som er for høye eller for lave. En makssats for dekning av enhver type utgiftspost på en slik liste kan også slå uheldig ut. Dersom personens kostnad overstiger makssatsen, kan konsekvensen være at personen likevel ikke klarer å dekke kostnaden. Dette vil være uheldig hvis utgiften er vurdert som nødvendig. På den andre siden vil en liste over formål som kan dekkes kunne bidra til søknader om dekning av utgifter også i tilfeller hvor stønadsmottaker er i stand til å dekke utgiften selv, eller egentlig ikke har behov for varen eller tjenesten det er tale om, fordi utgiften blir synliggjort som et stønadsberettiget formål.

Departementet vurderer derfor at ordningen heller bør reguleres slik at ekstraordinære utgifter dekkes etter dokumenterte kostnader. Dette kan enten skje ved at den enkelte flyktning selv betaler utgiften, eller ved at kostnaden dekkes direkte gjennom for eksempel faktura. Ordningen skal kun være aktuell der det anses som helt nødvendig for å sikre at personen får dekket nødvendige utgifter og det ikke vil være rimelig å forvente at behovet kan dekkes gjennom allerede utbetalt stønad eller forskuddsvis utbetaling av integreringsstønaden.

Det kan for eksempel være helt nødvendige helseutgifter, som utgifter til tannlege eller briller. Med tungtveiende forhold menes blant annet nødvendige utgifter for å kunne delta i integreringsprogram, jobb, studier eller skole og barnehage for barn. Hensynet til barnets beste tilsier at det er særlig tungtveiende at barn og unge skal sikres en trygg oppvekst. Dette kan innebære at utgifter til barn og unge kan dekkes, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke dekkes.

Integreringsstønaden avkortes ikke mot barnetrygd. Enkelte grupper flyktninger vil likevel ikke ha rett til denne ytelsen den første tiden de bor i Norge. For eksempel vil barn som har midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, først ha rett til barnetrygd når de har bodd og oppholdt seg i Norge i mer enn 12 måneder med lovlig opphold, se barnetrygdloven § 4 femte ledd. Dette bør derfor hensyntas i vurderingen av hva som kan anses som ekstraordinære utgifter. For denne gruppen kan nødvendige utgifter som barneutstyr, klær og andre essensielle varer til barnet, anses som nødvendig.

Hva som vil anses som tungtveiende forhold vil variere ut fra flyktningens situasjon. I tilfeller der flyktningen for eksempel er helt avhengig av egen bil for å komme seg til og fra arbeid eller for å gjennomføre arbeidet, kan for eksempel også ekstraordinære kostnader knyttet til bilhold bli ansett som en nødvendig utgift. Departementet forutsetter at det foretas en streng nødvendighetsvurdering.

Departementet legger til grunn at det kun skal være mulig å få dekket ekstraordinære utgifter. Det innebærer at faste eller løpende utgifter ikke vil kunne dekkes. Personer som har løpende, høyere utgifter enn andre, for eksempel knyttet til medisiner eller diett, og som ikke har rett til å få dekket ekstrautgiftene gjennom grunn- eller hjelpestønad, må dekke disse gjennom integreringsstønaden.

Departementet legger videre til grunn at ikke alle større utgifter dekkes. Flyktninger skal for eksempel få dekket etableringskostnader inkludert nødvendige inventar og utstyr, se punkt 12.2.1. Dersom det likevel er nødvendig å erstatte for eksempel hvitevarer i femårsperioden, må utgangspunktet være at dette dekkes gjennom stønaden ved for eksempel å kjøpe varen brukt.

Det foreslås at den nedre grensen for å få utgifter dekket baseres på en viss andel av integreringsstønaden. Som vist i tabell 6.6 over, har departementet vurdert to ulike grenser, og foreslår å sette terskelen til en firedel av integreringsstønaden med tillegg. Kostnader som ikke overstiger denne grensen forventes det at den enkelte flyktning skal kunne håndtere gjennom nøye planlegging og nøkternt forbruk. Det er også mulig å søke om forskuddsutbetaling av integreringsstønaden, for å spre den ekstraordinære utgiften over flere måneder.

Videre foreslås det at beregningen av hva som utgjør en firedel av integreringsstønaden med tillegg foretas uavhengig av om stønaden faktisk blir utbetalt jf. § 19 tredje ledd eller er redusert etter §§ 21 til 23. Dette for å sikre at grensen for å få dekket utgiften ikke påvirkes av hvorvidt en faktisk mottar stønaden, eller om stønaden er redusert mot andre inntekter eller offentlige ytelser. Se forslag til § 20 f andre ledd.

Departementet har vurdert om ordningen skal være individuell eller felles for husholdningen. Departementet mener hensynet til systemet i loven og at stønaden er individuell, tilsier at også vurderingen av behov for dekking av ekstraordinære utgifter bør være individuell. En ordning felles for husholdningen vil kreve mer omfattende saksbehandling, noe som kan være utfordrende for kommunene. Hensynet til barn taler også mot en slik løsning, da mange barn vokser opp i ulike familiestrukturer og for eksempel kan bo med en voksen som ikke har forsørgeransvar for dem. Departementet foreslår derfor at ordningen skal være individuell, basert på den enkeltes økonomi. Når det gjelder utgifter knyttet til barn, er det den økonomiske situasjonen til den forelderen som søker om støtte som legges til grunn.

6.2.5 Økonomisk bistand i en nødssituasjon

Departementet foreslår at rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon lovfestes i integreringsloven, se forslag til ny § 20 f. Retten skal gjelde for alle i målgruppen for

integreringsstønaden jf. § 19 første ledd, uavhengig av om flyktningen faktisk mottar stønaden eller ikke.

Etter forslagene i punkt 6.2.1 til 6.2.3 vil flyktninger i målgruppen ha rett til integreringsstønad med eventuelt enslig forsørgertillegg, barnetillegg og botillegg de fem første årene etter bosetting. De kan også etter søknad få forskudd på inntil en firedel av månedlig integreringsstønad med tillegg eller dekket ekstraordinære engangsutgifter som til sammen er større enn en firedel av månedlig integreringsstønad, se punkt 6.2.4. Stønaden er lagt på et nivå som skal sikre et rimelig livsopphold til den enkelte. Det kan likevel oppstå nødssituasjoner der personen står uten mulighet til å dekke helt nødvendige utgifter.

Norge er forpliktet etter internasjonale konvensjoner til å sikre personer som oppholder seg i landet sosial trygghet, se punkt 3. Departementet har vurdert forskjellige alternativer for å ivareta den sosiale tryggheten til flyktninger som vil omfattes av ordningen med integreringsstønad.

En mulighet er å gi flyktninger med rett til integreringsstønad, rett til sosialhjelp i en nødssituasjon med hjemmel i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. Denne forskriften sikrer retten til sosial trygghet for personer som i utgangspunktet ikke har rett til økonomisk sosialhjelp, men likevel kan få det i en kort periode. Kommunene er vant til å vurdere rett til bistand i en nødssituasjon etter denne forskriften.

En annen mulighet er å la det være opp til kommunene å sørge for sosial trygghet for flyktninger som mottar integreringsstønad og som er kommet i en nødssituasjon. Det vil da ikke være noen lov- eller forskriftsfesting av rettighetene eller av hvor langt kommunens forpliktelser strekker seg.

Den tredje muligheten er å regulere rammer for vurderingen og hjemmel for kommunens utbetaling av nødhjelp i integreringsloven. Departementet vurderer at det vil være en fordel at det er den delen av kommunen som forvalter integreringsloven og integreringsstønaden som også vurderer rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon. Før det er aktuelt å søke om nødhjelp, må flyktningen ha prøvd å løse problemet gjennom de andre virkemidlene i loven, det vil si forskudd på integreringsstønaden eller tilskudd til ekstraordinære utgifter. Dermed kjenner instansen både til de forskjellige mulighetene i integreringsloven og personens økonomiske situasjon. Instansen kan dermed lettere vurdere kravet. Hvis forvaltningen av nødhjelp skulle reguleres av sosialtjenesteloven, ville to instanser bli involvert ved vurderingen av nødhjelp.

Departementet foreslår derfor at retten til økonomisk bistand i en nødssituasjon lovfestes i integreringsloven. Løsningen innebærer også at Nav-kontoret kan avslå søknad om hjelp i en nødssituasjon etter sosialtjenesteloven. Departementet vil understreke at hvordan dette reguleres, ikke er avgjørende for den enkeltes rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon. Retten til sosial trygghet må uansett legges til grunn.

Det er vanskelig å angi konkret hvor langt forpliktelsene etter internasjonale konvensjoner strekker seg. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til sosialtjenesteloven beskrives en nødssituasjon som tilfeller der personen ikke har det helt nødvendigste og står

kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Hvorfor situasjonen har oppstått, er uten betydning. Økonomisk bistand i en nødssituasjon skal dekke de nødvendigste utgifter i en kort periode, for eksempel i påvente av andre utbetalinger. Det kan for eksempel dreie seg om stønad til mat, nødvendige artikler til personlig bruk, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales for å hindre avstengning av tjenester som strøm eller liknende.

Kommunen må gjøre konkrete vurderinger av søkerens og familiens behov for bistand når de søker om økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven. Arbeids- og velferdsdirektoratets tolking av rett til hjelp i en nødssituasjon etter sosialtjenesteloven som omtalt over kan være et utgangspunkt og en hjelp for kommunene når de skal gjøre vurderinger av rett til økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven.

Det er opp til den enkelte kommune hvordan de organiserer arbeidet med forvaltningen av integreringsloven og oppfølgingen av nyankomne flyktninger. En stor andel har lagt arbeidet til det lokale Nav-kontoret, men det er også mange som har egne flyktningkontor. Det vil fortsatt være opp til den enkelte kommune hvordan de organiserer arbeidet med oppfølgingen av integreringsloven. Den enheten som forvalter regelverket for integreringsstønaden, må sørge for tilgjengelighet og kapasitet til å behandle søknader om bistand i en nødssituasjon innen rimelig tid.

Selv om retten til økonomisk sosialhjelp faller bort, skal flyktninger ha rett til andre tjenester etter sosialtjenesteloven, som opplysning, råd og veiledning, se punkt 14.2. For personer med integreringsstønad som opplever at denne ikke strekker til, vil det være særskilt viktig at de benytter seg av denne tjenesten.

6.3 Analyse av arbeidsinsentivene ved integreringsstønaden

Et av hovedformålene med å erstatte dagens introduksjonsstønad, bostøtte og sosialhjelp med en ny integreringsstønad, er å gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Nedenfor gjennomgås det hvordan omleggingen påvirker dette. Avkortingsreglene for stønaden ved arbeid er en viktig del av dette. Departementet ber i punkt 9.2.1 om høringsinstansenes synspunkter på om stønaden bør avkortes ut fra arbeidede timer, som dagens introduksjonsstønad, eller ut fra arbeidsinntekt. I analysen her er det av praktiske årsaker lagt til grunn timesavkorting, i stedet for å illustrere begge alternativer.

Eksemplene under gjelder departements forslag til nivå på integreringsstønaden (1,8 G for enslige uten barn og 2 G om de har barn), inkludert forslag til barnetillegg og enslig forsørgertillegg. I analysen har departementet lagt til grunn at flyktninger kan oppnå en årslønn på 3,5 G (448 400 kroner) dersom de jobber fulltid. Årslønn på 3,5 G er noe under median årslønn for nyankomne flyktninger med 0–3 års botid omregnet til heltid, ifølge statistikk fra SSB (tabell 13977). Som det framgår av punkt 6.2.3 betyr median årslønn at halvparten har lavere lønnsnivå, og halvparten har høyere lønnsnivå. Til sammenlikning er for eksempel garantilønnen i kommunal sektor (KS-området) 397 000 kroner per 1. mai 2025 i stillinger uten særskilt krav til utdanning for personer uten ansiennitet. Det tilsvarer 3,05 G med gjeldende grunnbeløp. Som omtalt under 6.2.3 var gjennomsnittslønnen for hjelpearbeidere i blant annet husdyrproduksjon på om lag 372 000 kroner i 2024. Andre bransjer/områder har lavere eller høyere minstelønn.

Marginalskattesatsen på lønn uttrykker hvor mye skatten utgjør på neste tjente krone. I den effektive marginalskattesatsen medregnes verdien av bortfalte ytelser i tillegg til skatten. Eksempelvis kan en økning i lønnsinntekt på 100 kroner føre til at en trygdeytelse reduseres med 57 kroner, slik at samlet inntekt øker med 43 kroner før skatt. Om en må betale 13 kroner i skatt av inntektsøkningen på 43 kroner, sitter en igjen med 30 kroner. Det betyr at 70 kroner falt bort i form av reduserte ytelser og skatt, og den effektive marginalskattesatsen på lønn er dermed 70 prosent i dette eksempelet.

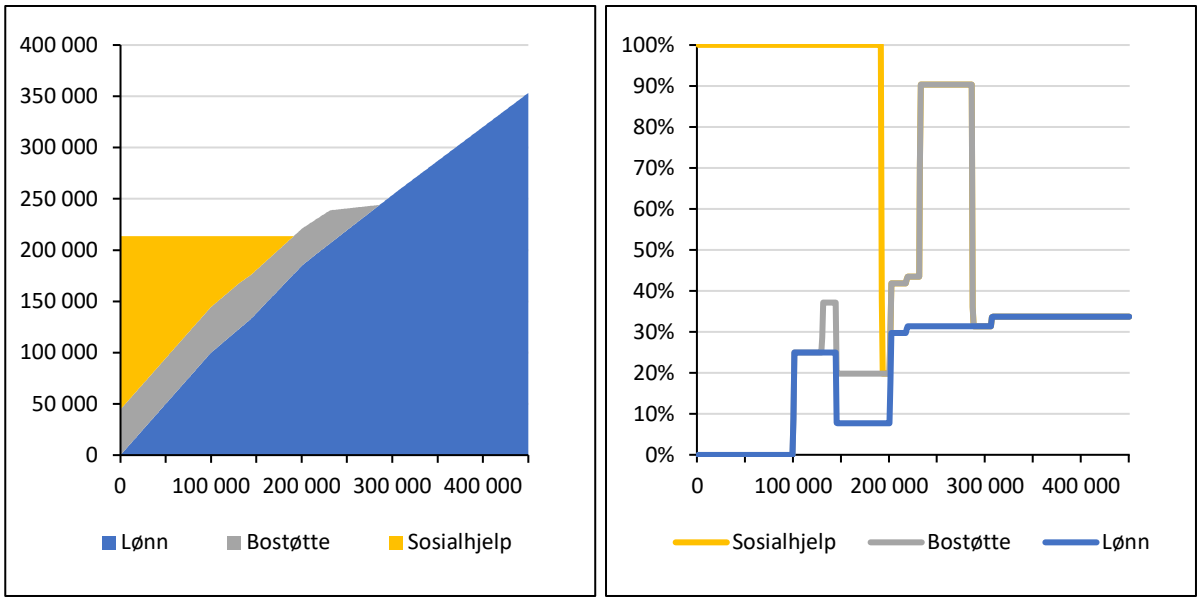
Eksemplene illustrerer virkningene på kort sikt. Det tas for eksempel ikke hensyn til at opparbeiding av arbeidserfaring kan gi økt lønn over tid. Arbeidsinntekt gir også opptjening av alderspensjon og rett til andre folketrygdytelser, men det er ikke medregnet.

6.3.1 Enslig (over 25 år)

Det første eksempelet tar utgangspunkt i en enslig flyktning (over 25 år) etter fullført integreringsprogram. Departementet legger til grunn at personen kan oppnå en årslønn på 3,5 G (448 400 kroner) i fullt arbeid, som tilsvarer om lag median årslønn for nyankomne flyktninger. Boutgiftene er 8 700 kroner per måned. Dette er anslått landsgjennomsnitt for husleie for en 1-romsbolig.

I dag kan flyktningen motta sosialhjelp og bostøtte. Sosialhjelp skal vurderes individuelt, men det er lagt til grunn at personen får sosialhjelp lik statlig veiledende sats (8 100 kroner per måned), dekt boutgiftene og i tillegg får dekt andre utgifter med 1 000 kroner per måned. Det gir samlet 213 600 kroner per år i sosialhjelp. For bostøtten er det lagt til grunn at personen ikke bor i et av områdene som har økt øvre grense for godkjente boutgifter.

Figur 6.2 illustrerer virkningen av at denne personen øker sin arbeidsinnsats. Både i venstre og høyre del viser x-aksen lønnsinntekten før skatt. Y-aksen i venstre del viser samlet inntekt etter skatt når lønnsinntekten øker, mens den i høyre del viser den effektive marginalskattesatsen på lønn som følge av skatt og behovsprøving av bostøtte og sosialhjelp.



Figur 6.2 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 8 700 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

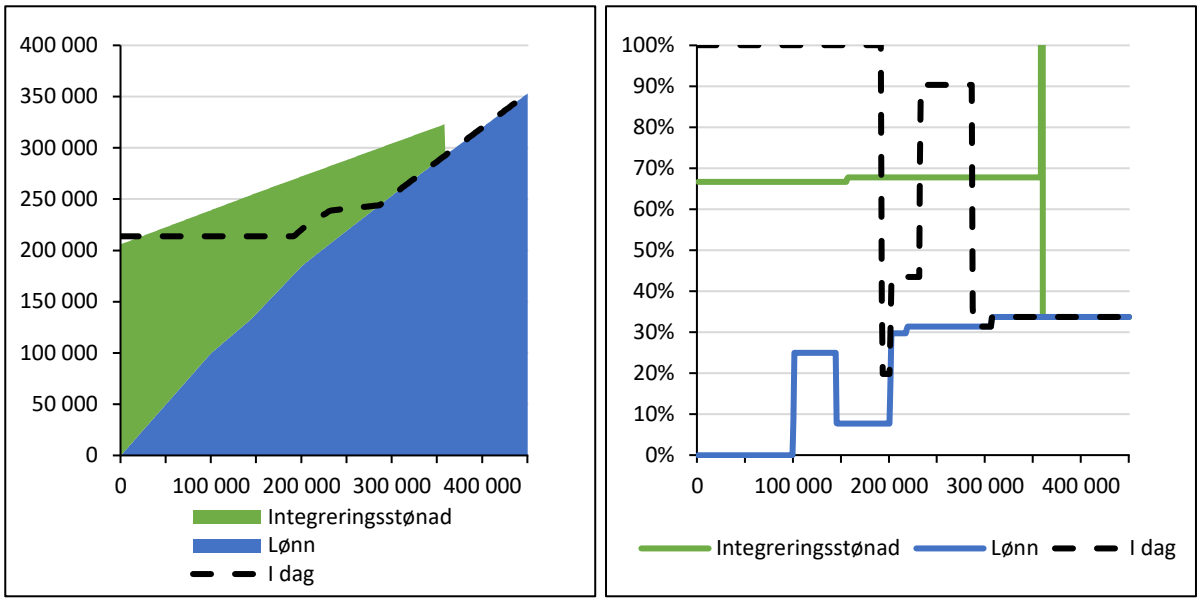
Det blå arealet i venstre del viser hvilken lønn en sitter igjen med etter skatt. Ved lønn på 3,5 G (448 400 kroner) utgjør inntekten etter skatt 352 100 kroner. Tilsvarende viser den blå linja i høyre del marginalskatten på lønn. Bortsett fra i området rett over «frikortgrensa» (100 000 kroner), stiger marginalskatten på lønn gradvis. Høyeste marginalskatt vist i figuren er 33,7 prosent og gjelder på lønnsinntekt over 306 050 kroner, som er innslagspunktet for trinnskattens trinn 2.

Det grå arealet viser bostøtte. Bostøtten behovsprøves i to trinn med to innslagspunkt for skattepliktig inntekt før skatt. Selve bostøtten er skattefri, men behovsprøvingsreglene påvirker den effektive marginalskatten på lønn. Den grå linja i høyre del viser den samlede effektive marginalskatten av bortfalt bostøtte og skatt på lønn.

Det gule arealet viser sosialhjelp. Som beskrevet over, er det lagt til grunn at sosialhjelpen garanterer et samlet nivå på 213 600 kroner. Bostøtten og andre inntekter etter skatt vil gå til fratrekk i dette. Siden sosialhjelp behovsprøves fullt ut (krone for krone) mot andre inntekter, er den effektive marginalskatten 100 prosent så lenge en mottar sosialhjelp. Det er vist med den gule linja i høyre del av figuren. Dette varer fram til bostøtte og lønn etter skatt til sammen utgjør 213 600 kroner. Det skjer når lønnen utgjør drøyt 191 000 kroner før skatt.

Samlet sett får altså denne flyktningen i dag uendret inntekt av å arbeide (213 600 kroner etter skatt) dersom arbeidsinntekten utgjør om lag 191 000 kroner eller mindre før skatt. Denne arbeidsinntekten tilsvarer nær 43 prosent stilling. Det gir svake arbeidsinsentiver og skyldes sosialhjelpen. Arbeidsinsentivene er også begrenset over dette, som følge av at bostøtten reduseres ved arbeidsinntekt opptil om lag 286 000 kroner. I et visst intervall gir redusert bostøtte og skatt en samlet effektiv marginalskatt på drøyt 90 prosent. Med arbeidsinntekt på 286 000 kroner, som tilsvarer 64 prosent stilling, sitter en bare igjen med en inntektsøkning på 30 500 kroner etter skatt og bortfall av ytelser sammenliknet med å ikke arbeide.

Figur 6.3 viser det samme eksempelet med nytt system. I stedet for sosialhjelp og bostøtte får flyktningen integreringsstønad. Integreringsstønaden er vist med det grønne arealet i venstre del og den grønne linja i høyre del. Dagens system er vist med svarte, stiplede linjer slik at det blir enklere å sammenlikne med dette.



Figur 6.3 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 8 700 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Integreringsstønaden utgjør 230 600 kroner før skatt, som tilsvarer 206 000 kroner etter skatt. Nivået etter skatt er dermed noe lavere enn eksempelet på sosialhjelp ovenfor (213 600 kroner). Derimot beholder en mer av arbeidsinntekten dersom en jobber noe ved siden av integreringsstønaden, fordi den nye stønaden bare avkortes gradvis, se punkt 9.2, mens sosialhjelp avkortes krone for krone. Når stønaden utgjør 1,8 G og fulltids årslønn er 3,5 G, vil stønaden avkortes med om lag 51 prosent mot arbeidsinntekten (1,8/3,5 = ca. 0,51). Sammen med lønnsskatt blir den samlede effektive marginalskatten om lag 67 prosent. Det betyr at en unngår de høyeste effektive marginalskattesatsene i dagens system, som skyldes sosialhjelp (100 prosent) og bostøtte (opptil 90 prosent). Unntaket er at integreringsstønaden faller bort når en jobber 80 prosent eller mer, som gir høy marginalskatt akkurat idet stønaden faller bort. Med fulltids årslønn på 448 400 kroner (3,5 G) utgjør arbeidsinntekten 358 700 kroner før skatt når en arbeider 80 prosent. For å få samme samlede inntekt som ved jobb like under 80 prosent (drøyt 323 000 kroner), må en jobbe om lag 90 prosent.

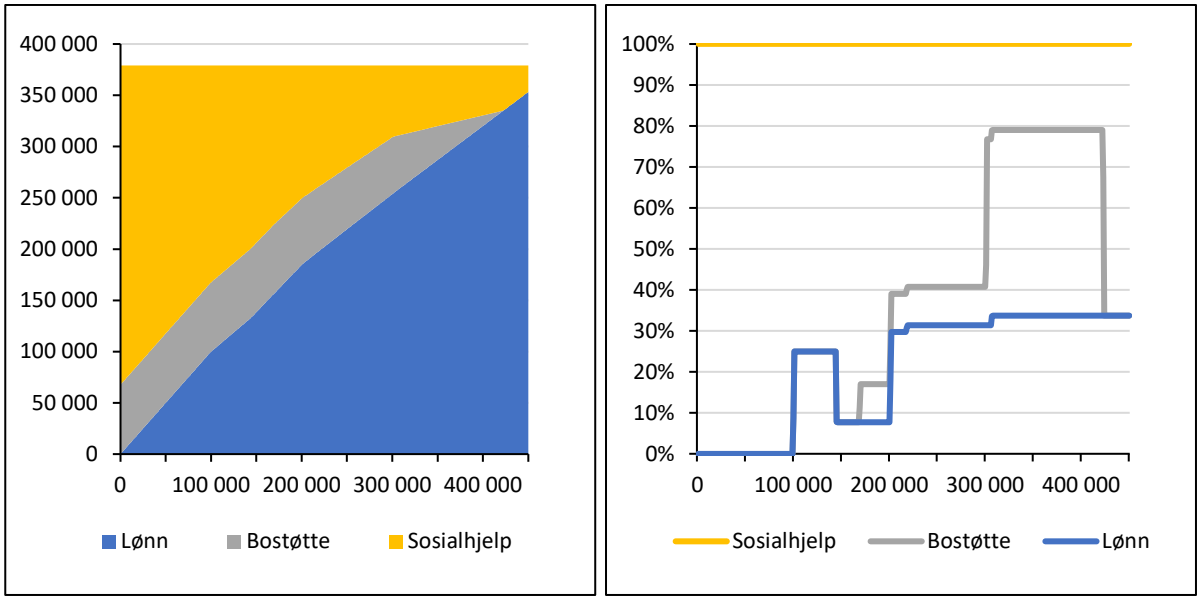
For å oppnå lik samlet inntekt etter skatt som i dag, er det tilstrekkelig å ha en arbeidsinntekt før skatt på om lag 23 000 kroner per år, som tilsvarer om lag 5 prosent stilling. Ved arbeidsinntekt over dette blir samlet inntekt etter skatt høyere enn i dag. Dette gjelder fram til en jobber 80 prosent. Ved arbeid utover 80 prosent blir inntekten lik som i dag.

6.3.2 Enslig (over 25 år) med to barn

Figur 6.4 illustrerer dagens system for en enslig med to barn. Det er forutsatt at sosialhjelpen tilsvarer de veiledende satsene for en enslig samt to barn 6–10 år (mellomsats for barn). I tillegg dekker sosialhjelpen boutgifter på 13 400 kroner per

måned, som tilsvarer anslått landsgjennomsnitt for husleie for en 3-roms bolig, samt andre utgifter på 2 000 kroner per måned. Det gir et samlet sosialhjelpsnivå på 379 200 kroner.

Til sammenlikning utgjør median lønn i heltidsstilling for nyankomne flyktninger om lag 3,5 G (448 400 kroner). Dette gir en inntekt etter skatt på om lag 352 100 kroner, som er lavere enn sosialhjelpsnivået. Det innebærer at personen ikke får noen inntektsøkning av å arbeide, selv om jobben er en fulltidsstilling. Det betyr også at den effektive marginalskatten er 100 prosent fram til en eventuelt jobber mer enn fulltid. Arbeidsinsentivene er dermed svært svake.

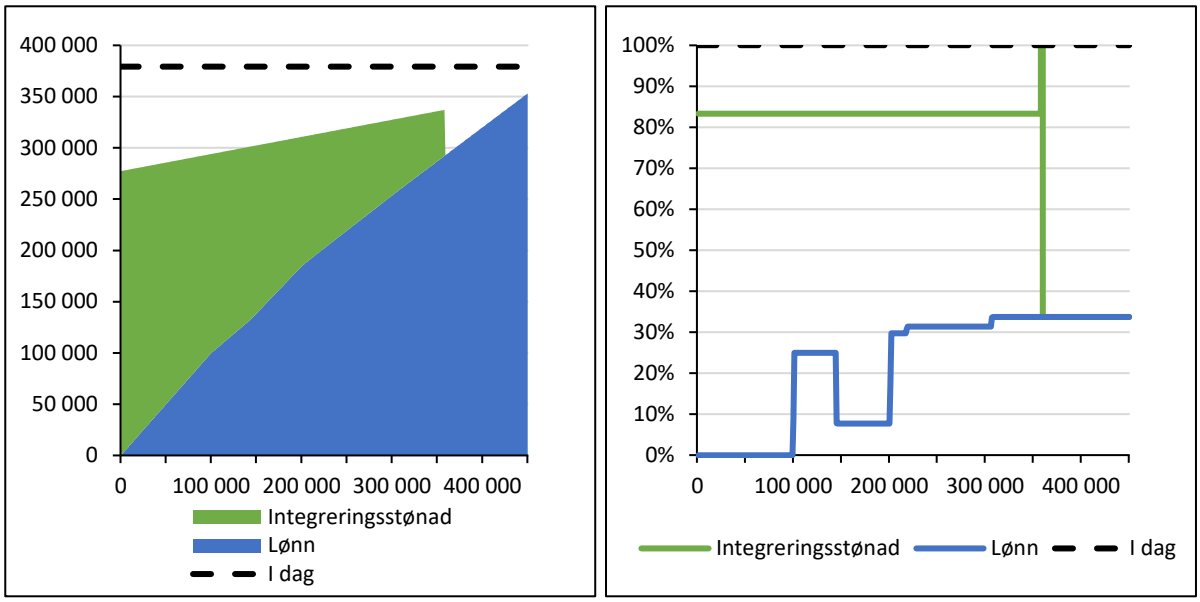


Figur 6.4 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år med to barn. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 13 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Figur 6.5 viser nytt system. Integreringsstønaden utgjør om lag 335 500 kroner før skatt, med sats 2 G, enslig forsørgertillegg på om lag 40 800 kroner og barnetillegg på om lag 38 500 kroner. Det gir en inntekt på om lag 277 300 kroner etter skatt. Inntekten etter skatt blir lavere enn i dagens system selv om en jobber fulltid, men dette må ses i lys av at eksempelet på sosialhjelp i dag gir et inntektsnivå som er høyere enn det en oppnår i full jobb.

I motsetning til i dag vil en få økt inntekt av å arbeide. Den effektive marginalskatten reduseres fra 100 prosent til om lag 83 prosent. Som i de andre eksemplene blir det en høy effektiv marginalskatt akkurat idet integreringsstønaden faller bort ved 80 prosent jobb. Etter dette blir den effektive marginalskatten lik marginalskatten på lønn, på 33,7 prosent.



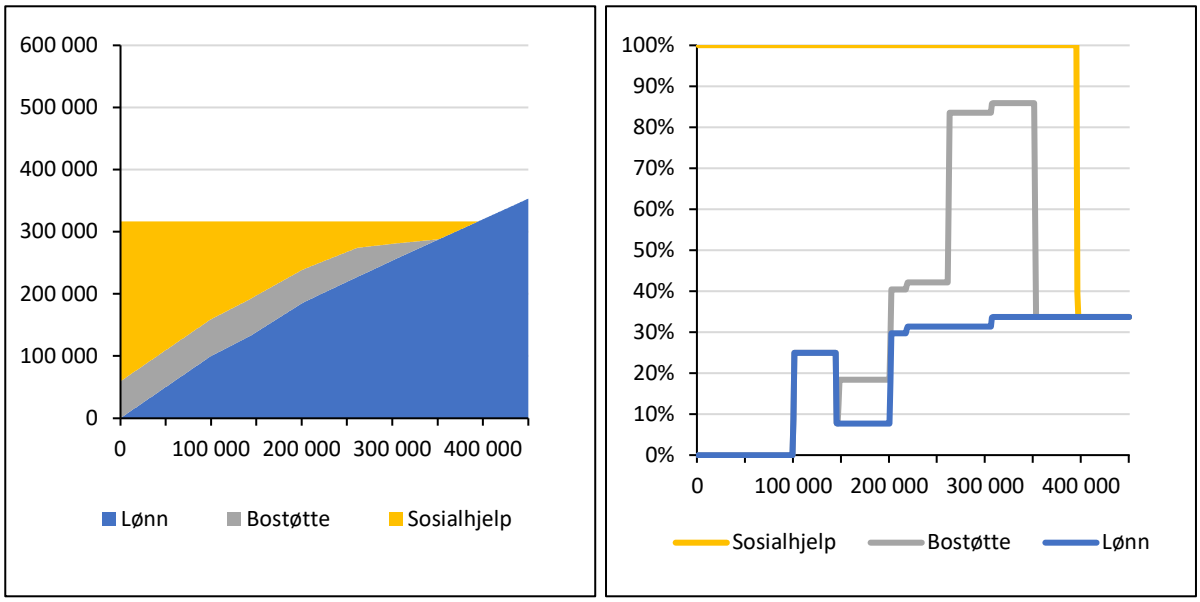
Figur 6.5 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. Enslig over 25 år med to barn. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 13 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.3.3 Par uten barn

Figur 6.6 viser dagens system for et par uten barn. Merk at nivået og intervallene på y-aksen i figuren med samlet inntekt etter skatt er justert sammenliknet med figurene for enslige.

Det er forutsatt at sosialhjelpen tilsvarer den veiledende satsen for et par, samt dekning av boutgifter på 11 400 kroner per måned (2-romsbolig), samt andre utgifter på 1 500 kroner per måned. Det gir et samlet sosialhjelpsnivå på 316 800 kroner. Videre er det lagt til grunn at den ene i paret begynner å jobbe, som ovenfor med et lønnsnivå som tilsvarer 3,5 G dersom en jobber heltid.

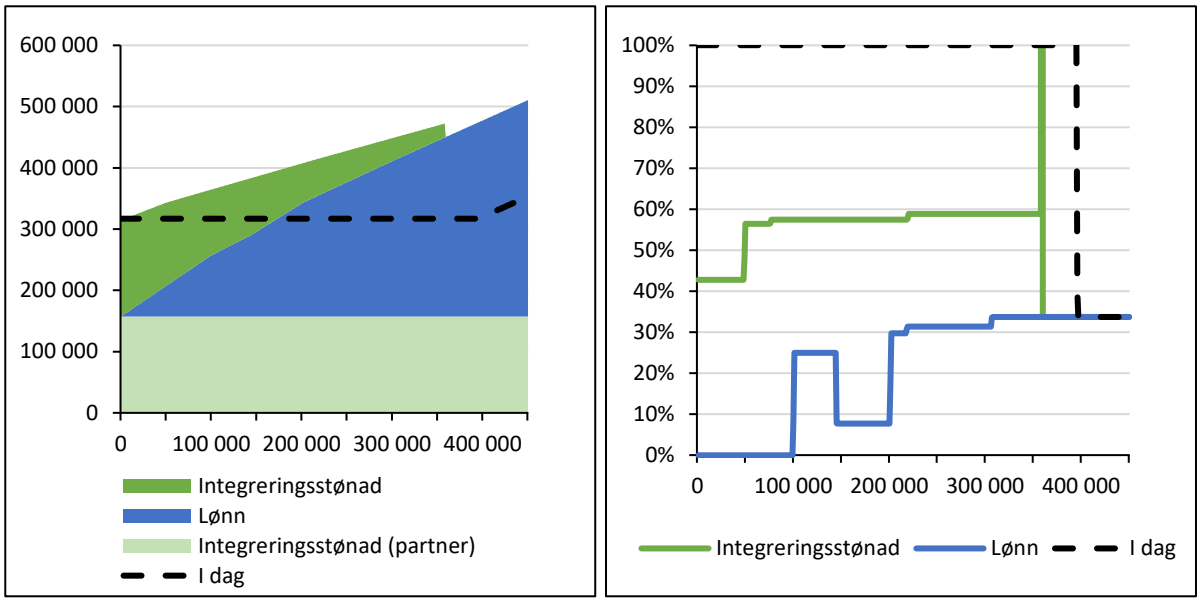


Figur 6.6 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende, der den ene jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 11 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

For å oppnå en inntekt på 316 800 kroner etter skatt, som med sosialhjelp, må en ha arbeidsinntekt på om lag 395 000 kroner før skatt. Det tilsvarer en 88 prosent stilling. Ved lavere stillingsprosent enn dette får en ingen inntektsøkning av å arbeide. Motstykket til dette er at den effektive marginalskattesatsen er 100 prosent opptil samme lønnsinntekt fordi sosialhjelpen avkortes krone for krone mot inntekt etter skatt. Om den ene har fulltidsjobb, blir inntekten etter skatt 352 100 kroner, det vil si 35 300 kroner høyere per år enn ved å ikke jobbe.

Figur 6.7 illustrerer nytt system. Gifte/samboende uten barn vil få en stønad på 1,33 G hver, som utgjør 170 400 kroner før skatt og nær 157 300 kroner etter skatt. Samlet stønad for paret etter skatt utgjør drøyt 314 500 kroner. Dette gjelder dersom ingen i paret jobber.



Figur 6.7 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende, der den ene jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 11 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det samlede stønadsnivået på 314 500 kroner etter skatt er svakt lavere enn dagens sosialhjelpsnivå på 316 800 kroner. Dersom den ene i paret begynner å jobbe noe, vil imidlertid samlet inntekt raskt overstige dette. Integreringsstønaden til den som ikke jobber, blir ikke påvirket, siden stønaden utmåles individuelt. Det er tilstrekkelig at den ene i paret har en arbeidsinntekt på om lag 4 000 kroner (1 prosent stilling) for at de samlet skal få en inntekt etter skatt på 316 800 kroner. Ved arbeidsinntekt utover dette, kommer paret til dels vesentlig bedre ut enn i dag.

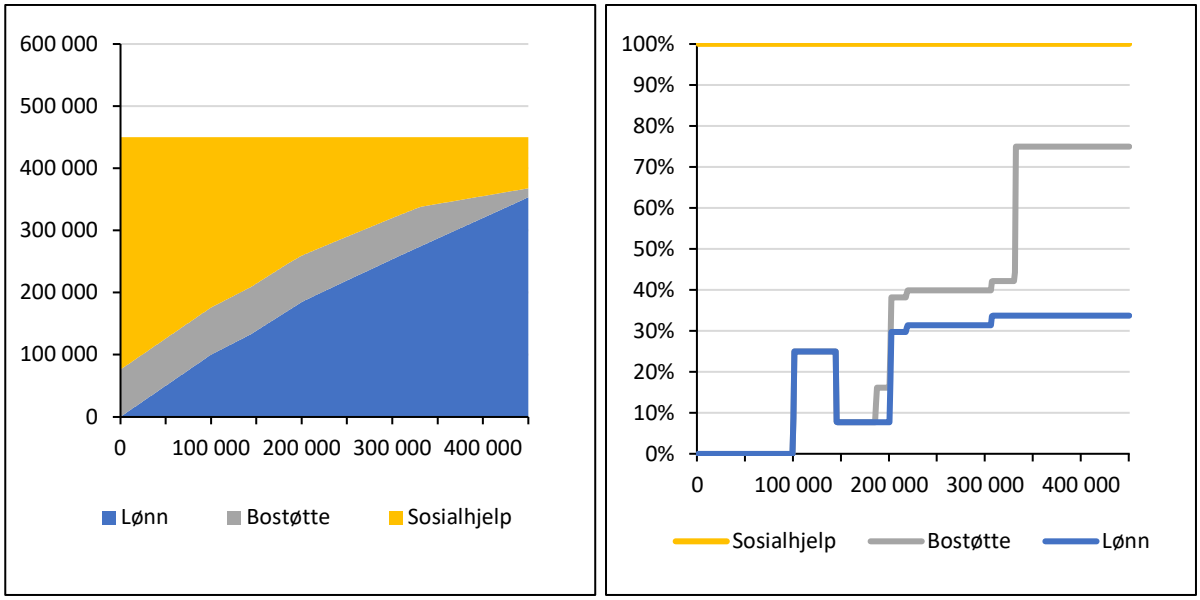
Den effektive marginalskattesatsen på arbeidsinntekt går vesentlig ned fra dagens 100 prosent. Når stønaden utgjør 1,33 G og lønnsnivået er 3,5 G, blir avkortingssatsen 38 prosent (1,33 G/3,5 G) dersom stønaden avkortes ut fra arbeidede timer. Medregnet skatt blir samlet effektiv marginalskatt om lag 43 prosent på arbeidsinntekt opptil om lag 48 000 kroner, og deretter 56–59 prosent fram til stønaden faller bort ved 80 prosent stilling. Dette henger sammen med at en ved lav arbeidsinntekt har lavere samlet inntekt enn innslagspunktet for å betale skatt av alminnelig inntekt, slik at det kun må betales trygdeavgift av de første kronene arbeidsinntekt.

Eksempelet illustrerer at arbeidsinsentivene styrkes vesentlig fra i dag, og at par ofte vil komme godt ut av det nye systemet. Eksempelet viser også en av egenskapene ved at en benytter timesavkorting: Det innebærer at avkortingssatsen blir lavere dersom full stønad er lavere.

6.3.4 Par med to barn

Det siste eksempelet viser dagens og nytt system for et par med to barn.

Det er forutsatt at de i dag får sosialhjelp tilsvarende veiledende sats for par (13 500 kr/mnd) og to barn 6–10 år (4 050 kr/mnd per barn), dekt boutgifter på 13 400 kroner/mnd (3-roms) samt får dekt andre utgifter med 2 500 kroner/mnd. Samlet gir dette et årlig nivå på 450 000 kroner. Dagens system er vist i figur 6.8, der det er forutsatt at den ene i paret begynner å jobbe.



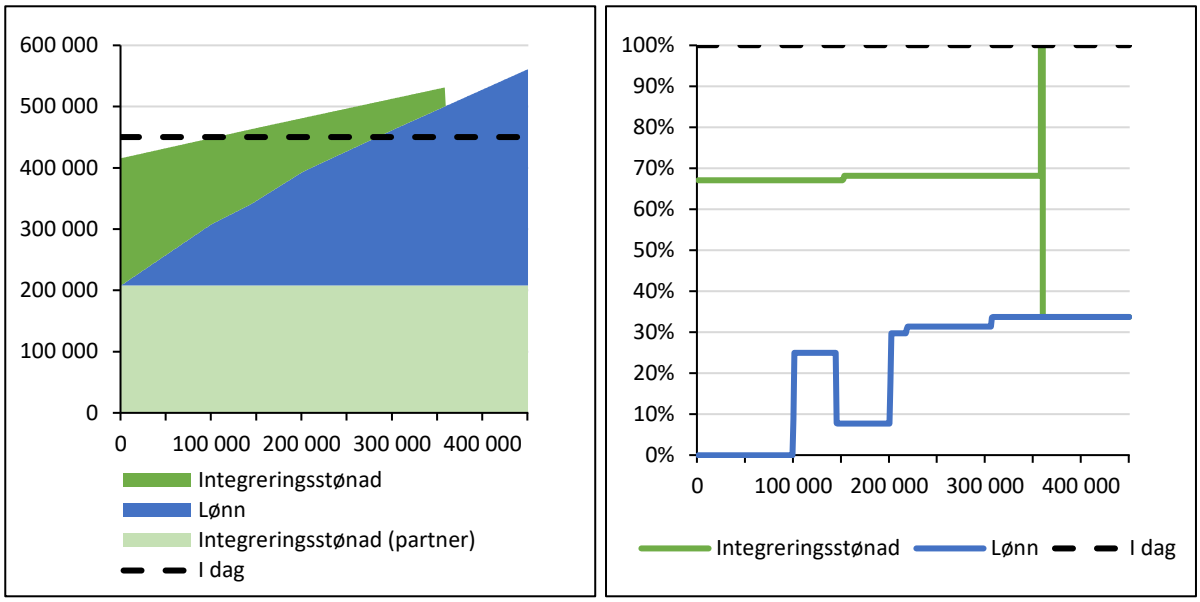
Figur 6.8 Dagens system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende med to barn, der den ene voksne jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 11 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Dersom den ene i paret begynner å jobbe fulltid med lønn på 3,5 G, blir arbeidsinntekten om lag 352 100 kroner etter skatt. I tillegg kommer om lag 15 000 kroner i bostøtte, men samlet inntekt blir klart lavere enn sosialhjelpsnivået på 450 000 kroner etter skatt. Siden sosialhjelpen avkortes krone for krone mot annen inntekt, får paret ingen inntektsøkning selv om den ene jobber fulltid. Den effektive marginalskattesatsen er 100 prosent uansett hva stillingsprosenten er.

Dette innebærer at de ikke har noen insentiver til at den ene i paret skal begynne å jobbe. For å kunne oppnå en viss inntektsøkning, må begge (klare å) komme i jobb.

Figur 6.9 viser forslaget til nytt system. Dersom ingen arbeider, vil de to voksne få en integreringsstønad på 233 200 kroner hver, som utgjør 207 800 kroner etter skatt. Stønaden består av en sats på 1,67 G pluss barnetillegg på 9 620 kr/år per barn. Til sammen får paret 415 600 kroner etter skatt.



Figur 6.9 Nytt system: Samlet inntekt etter skatt (venstre) og effektiv marginalskatt (høyre) for ulike nivå på lønnsinntekt før skatt. To gifte/samboende med to barn, der den ene voksne jobber. Lønnsnivå 3,5 G/årsverk. Boutgift 13 400 kr/mnd. Kroner og prosent

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det samlede stønadsnivået uten jobb på 415 600 kroner etter skatt, er lavere enn dagens sosialhjelpsnivå på 450 000 kroner. For å oppnå samme inntekt etter skatt i nytt system, må den ene i paret ha en arbeidsinntekt på om lag 105 000 kroner før skatt. Det tilsvarer drøyt 23 prosent stilling med lønnsnivå på 3,5 G/årsverk. Samlet inntekt etter skatt blir da altså 450 000 kroner. Ved høyere arbeidsinntekt enn dette blir inntekten alltid høyere enn i dag.

Den effektive marginalskattesatsen reduseres fra 100 prosent i dag til 67–68 prosent, som vist i høyre del av figuren. Dette gjelder fram til en jobber 80 prosent. Akkurat ved dette nivået blir det en høy effektiv marginalskatt idet stønaden faller bort, men marginalskatten faller deretter til marginalskattesatsen på lønn på 33,7 prosent (trinn 2 i trinnskatten).

I eksempelet vil dermed et par med to barn få lavere stønad enn i dag hvis ingen arbeider, men det kreves en relativt liten jobb for at de skal komme bedre ut enn i dag, og arbeidsinsentivene styrkes.

6.3.5 Oppsummering

Det samlede stønadsnivået sett opp mot en realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger vil kunne påvirke de økonomiske insentivene for å ta arbeid. Som det framgår av analysen vil det foreslåtte stønadsnivået etter skatt ligge lavere enn median årslønn for nyankomne flyktninger, slik at forutsetningen om at det skal lønne seg å jobbe er oppfylt.

Videre viser analysen at den effektive marginalskatten på lønn i all hovedsak blir lavere enn i dag. Det gjør at det også blir mer lønnsomt å jobbe noe for flyktningene, selv om de

ikke kommer ut i full jobb med en gang. Det innebærer at arbeidsinsentivene til nyankomne flyktninger blir styrket, sammenliknet med dagens system.

6.4 Vurdering av integreringsstønaden opp mot diskrimineringsvernet og barnets beste

6.4.1 Innledning

Grunnloven og menneskerettighetene setter rammer for grunnleggende økonomiske og sosiale rettigheter i Norge, se nærmere redegjørelse under punkt 3. Dette gir et vern mot vilkårlige og urimelige inngrep i rettigheter som er etablert i nasjonal rett, herunder retten til sosiale og økonomiske ytelser. Barnets beste skal også være et grunnleggende hensyn i forslag til endringer i slike rettigheter. Når det nå foreslås en ny integreringsstønad for nyankomne flyktninger, som medfører at de ikke skal ha rett til sosialhjelp eller bostøtte, vil denne gruppen få andre rettigheter enn andre grupper av innvandrere, da det kun er personer med oppholdstillatelser som nevnt i integreringsloven § 9 som er i målgruppen for integreringsstønaden. Dette er i hovedsak flyktninger og deres familie. Diskrimineringsgrunnlaget som er relevant å vurdere for dette forslaget vil derfor være oppholdsgrunnlag.

6.4.2 Vern mot usaklig forskjellsbehandling

Forskjellsbehandling på bakgrunn av et diskrimineringsgrunnlag, her oppholdsgrunnlag, er lovlig etter Grunnloven og de relevante konvensjonene dersom forskjellsbehandlingen har grunnlag i lov, har et legitimt formål og er forholdsmessig (proporsjonalitetsprinsippet), se nærmere redegjørelse under punkt 3.2.

6.4.2.1 Legitimt formål

Forslaget om en egen integreringsstønad til nyankomne flyktninger og deres familie har som hovedformål å sikre et rimelig livsopphold i perioden de ikke er selvforsørget, samtidig som integreringsstønaden skal gi insentiver til å komme i arbeid i større grad enn etter dagens system. Målet er at det samlede stønadsnivået ikke skal være en barriere for overgang til arbeid og at avkortingen av stønaden mot lønnsinntekt ikke blir så høy at insentivene til å jobbe svekkes. Som det fremgår av punkt 2.3 er sysselsettingen blant flyktninger og deres familie vesentlig lavere enn for øvrige grupper innvandrere. For eksempel er sysselsettingsgraden betydelig høyere for innvandrere som har oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid eller oppholdsrett etter EØS-regelverket. En egen ordning tilpasset nyankomne flyktninger og deres familie, kan bidra til at arbeidsmarkedsintegreringen styrkes for denne gruppen og bygge opp under et viktig samfunnsmål om at flere flyktninger skal oppnå stabil sysselsetting på lengre sikt, og at færre skal motta sosialhjelp. Dette er ikke bare positivt for samfunnet som helhet, men også den enkelte flyktning. Deltakelse i arbeidslivet vil forbedre integreringsprosessen, og ha positiv effekt på den enkeltes økonomi. At formålet om økte arbeidsinsentiver kan anses å være legitime formål, understøttes av EMDs avgjørelse i Hode og Abdi mot Storbritannia der det i premiss 53 uttales at «offering incentives to certain groups of

immigrants may amount to a legitimate aim for the purposes of Article 14 of the Convention».

Svært få flyktninger kan imidlertid gå rett ut i arbeid, da de som oftest har liten kjennskap til arbeidsmarkedet i Norge, begrenset med relevant utdanning og arbeidserfaring, samt begrensede eller ingen norskferdigheter, se punkt 2.3. Flyktninger og deres familiemedlemmer har derfor rett og plikt til å delta i integreringsprogram, i tillegg til at de har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er en opplæring som retter seg mot en større gruppe av nyankomne innvandrere. I likhet med dagens introduksjonsstønad skal den nye integreringsstønaden gi insentiver til å delta i integreringsprogrammet. Stønaden skal også sikre et rimelig livsopphold for de som ikke har en reell mulighet til å komme i arbeid, hverken på hel- eller deltid. Sammen med innrettingen og nivået på stønaden, skal rett og plikt til integreringsprogram, i tillegg til innføringen av en aktivitetsplikt som omtalt under punkt 8.3, bygge opp under formålet om styrket arbeidsmarkedsintegrering.

En individuell stønad, med faste satser og tillegg, er ment å sikre et enklere og mer oversiktlig system for flyktningene selv, men også for kommunene, da de etter dette forslaget kun vil ha ett regelverk å forholde seg til. Innføring av en individuell stønad er ment å gi kommunen en større forutsigbarhet knyttet til utgifter for denne gruppen, ettersom den ikke vil være behovsprøvd, slik dagens sosialhjelp og bostøtte er. Videre vil integreringsstønaden i større grad sikre at det offentlige systemet med ytelser til nyankomne flyktninger er transparent, og det vil være lettere å kommunisere hvilke ytelser som mottas og størrelsen på beløpene. Dette vil igjen kunne øke tilliten i befolkningen til at denne gruppen ikke får høyere ytelser sammenliknet med andre.

Det er et alminnelig folkerettslig prinsipp at staten har rett til å kontrollere hvem som skal gis opphold på eget territorium, med de unntak som følger av flyktningkonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser. For eksempel fastsettes det årlig kvoter for hvor mange faglærte arbeidstakere som kan få oppholdstillatelse i Norge. Dette tilsier at staten bør ha et visst handlingsrom til å regulere forhold som kan påvirke migranters vurdering av å velge å reise til Norge, se lovavdelingens uttalelse JDLOV-15-4608 pkt. 3.2.5. Som vist til under punkt 2.5 viser forskning at et lands omdømme har betydning for hvilke land asylsøkere søker seg til, og at et lands omdømme er summen av en rekke ulike faktorer. Velferdsordninger og økonomiske ytelser er derfor bare en del av forklaringen på hvorfor asylsøkere velger å komme til Norge. Studier fra Danmark, der stønadsnivået ble senket for flyktninger i 2002, viser at endringen kan ha hatt en effekt på innvandring, men at det på grunn av sammenfall med andre endringer er vanskelig å komme med en klar konklusjon, se punkt 2.5.2. Det er likevel et mål at integreringsstønaden ikke skal være på et så høyt nivå at den kan skape et insentiv for asylsøkere til å velge å reise til Norge, og dermed virke som en pull-faktor.

Departementet vurderer etter dette at formålet med forslaget om å innføre en egen integreringsstønad for nyankomne flyktninger er legitimt, saklig og rimelig begrunnet. Det avgjørende spørsmålet blir derfor om forslaget er forholdsmessig.

6.4.2.2 Forholdsmessighetsvurderingen

Analysen av arbeidsinsentivene ved dagens ytelser til nyankomne flyktninger viser at sosialhjelp og bostøtte bidrar til å svekke arbeidsinsentivene gjennom svært høye marginalskatter, se punkt 6.3. Med dagens introduksjonsstønad vil en i de fleste tilfellene gå noe opp i samlet inntekt etter skatt ved å gå fra fullt introduksjonsprogram til fullt arbeid, men bortfall av bostøtte og til dels sosialhjelp ved overgang til arbeid medfører at den mulige inntektsøkningen reduseres. Innføring av en ny integreringsstønad, sammen med bortfall av retten til økonomisk sosialhjelp og bostøtte, vil derfor være egnet til å oppnå formålet om å styrke arbeidsinsentivene i større grad enn med dagens innretning, samtidig som livsopphold sikres, se punkt 6.2.3. Som det fremgår av tabell 6.2 og analysen i punkt 6.3 vil det foreslåtte stønadsnivået etter skatt ligge lavere enn median årslønn for nyankomne flyktninger, slik at forutsetningen om at det skal lønne seg å jobbe er oppfylt. Videre viser analysen at den effektive skattesatsen i hovedsak blir lavere enn i dag. Det gjør at det også blir mer lønnsomt å jobbe noe for flyktningene, selv om de ikke kommer ut i full jobb med en gang.

Innretningen av og størrelsen på de økonomiske ytelsene nyankomne flyktninger har rett til, er ikke den eneste faktoren som har innvirkning på arbeidsinsentivene. Økonomiske insentiver påvirker kun de som har reelle muligheter for å få seg jobb. Utdanning og kompetanse er derfor viktige forutsetninger for sysselsetting, og introduksjonsprogrammet er utviklet for å dekke gapet mellom flyktningers medbrakte kompetanse og behovene i det norske arbeidsmarkedet. I senere tid har også arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet blitt styrket. Departementet vurderer imidlertid at de allerede gjennomførte endringene alene ikke er tilstrekkelig til å oppnå formålet som ligger til grunn for dette forslaget. Integreringsprogrammet vil ha bedre effekt, dersom en samtidig ser på innretningen og det samlede nivået av økonomiske ytelser som kan gis til nyankomne flyktninger.

Selv om stønadsnivået ikke bør være for høyt sammenliknet med et realistisk lønnsnivå, vil det også kunne ha negative konsekvenser dersom stønaden blir for lav. Når nyankomne flyktninger og deres familie ikke skal ha rett til å søke sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, og heller ikke skal kunne få bostøtte, er det nødvendig at integreringsstønaden i tilstrekkelig grad dekker utgifter til livsopphold. Departementet har utredet to alternative nivåer på integreringsstønaden, se punkt 6.2.3. Etter en samlet vurdering har departementet sett behov for tilpasninger i stønadsnivået basert på husholdningssammensetning og alder. Tilpasningene for par uten barn gjøres med utgangspunkt i alternativ 1 mens tilpasningene for enslige voksne gjøres med utgangspunkt i alternativ 2. For noen flyktninger vil en individuell stønad, med faste satser og faste tillegg, føre til lavere utbetaling enn de kan få i dag, der økonomisk sosialhjelp og bostøtte behovsprøves. Dermed øker risikoen for at noen vil få en stønad som er dårligere tilpasset deres reelle økonomiske behov. Særlig innenfor gruppen enslige med barn kan det være familier som ikke vil ha tilstrekkelige midler, og som ikke får dekket nødvendige utgifter som en i dag har rett til å få dekket gjennom sosialhjelp. Det vurderes som uforholdsmessig at en gruppe som allerede kan anses å ha noe lavere forutsetninger for å komme ut i arbeid, skal få lavere stønad enn øvrige personer i

målgruppen. Som avhjelpende tiltak er det derfor foreslått å innføre enslig forsørger,- barne- og botillegg, se nærmere drøfting under punkt 6.2.3. Departementet vurderer at stønaden, inkludert tillegg, samlet sett vil være tilstrekkelig til å dekke ordinære levekostnader på et rimelig nivå.

Da introduksjonsstønaden ble opprettet, var introduksjonslovutvalgets viktigste argument for å beholde retten til økonomisk sosialhjelp for mottakere av introduksjonsstønaden, at det for alle kan oppstå helt uventede og ekstraordinære utgifter (NOU 2002:20). Slike utgifter kan gå til formål som er objektivt nødvendige og positive for liv og helse. Når det etter forslaget ikke skal være mulig å få dekket slike utgifter gjennom sosialhjelp, må det ivaretas økonomisk på annen måte. Forslaget innebærer derfor at også ekstraordinære utgifter skal kunne dekkes i de tilfellene der den faste stønaden med tillegg ikke er tilstrekkelig, se punkt 6.2.4. I tillegg foreslås det at nødvendige utgifter skal kunne dekkes i en nødssituasjon, se punkt 6.2.5. Dette innebærer at flyktningene vil ha krav på bistand i en nødssituasjon; det vil si at personen ikke har det mest nødvendige og står kortvarig uten mulighet til å skaffe seg det. Økonomisk bistand i en nødssituasjon skal dekke de nødvendigste utgifter i en kort periode. Disse sikkerhetsventilene er dermed ment som en erstatning for det sikkerhetsnettet sosialhjelpen utgjør etter dagens system.

Etter en samlet helhetsvurdering legger departementet til grunn at det for å oppnå formålet om økte arbeidsinsentiver og økt arbeidsmarkedsintegrering er nødvendig å endre innretningen og det samlede nivået på de økonomiske ytelsene som nyankomne flyktninger kan motta. Selv om tilpasninger i integreringsprogrammet og andre kvalifiseringstiltak er viktige for formålsoppnåelsen, vurderes det ikke å være tilstrekkelige tiltak alene. En individuell stønad uten behovsprøving kan være inngripende da den kan gi urimelige utslag for noen. Departementet vurderer imidlertid at tilleggene som kan gis, sammen med sikkhetsventilene for ekstraordinære utgifter og nødssituasjoner, til sammen vil sikre livsopphold på et rimelig nivå samtidig som formålsoppnåelsen styrkes. Departementet vurderer derfor at innføringen av en egen integreringsstønad på foreslått nivå er nødvendig og egnet for å oppnå formålet slik det er beskrevet ovenfor.

Departementet vurderer videre at forslaget er i overenstemmelse med pliktene som følger av flyktningkonvensjonen. Flyktningkonvensjonen setter minimumskrav for hvordan stater skal behandle flyktninger. Etter artikkel 23 skal statene gi flytninger samme behandling som statsborgere med hensyn til «public relief and assistance». I kommentaren til konvensjonen vises det til at det under diskusjonen av bestemmelsen ble understreket at dette i hvert fall omfatter «hospital treatment» og «emergency relief». Forslaget innebærer at flyktninger gis en rekke rettigheter utover konvensjonens minimumsforpliktelser, herunder rett til integreringsstønad, barne- og botillegg, dekning av etableringskostnader og ekstraordinære utgifter samt rett til økonomisk bistand i en nødsituasjon. På bakgrunn av dette vurderer departementet at flyktningers rett til "public relief and assistance" vil være ivaretatt.

Etter artikkel 24 første ledd bokstav b skal statene gi flyktninger samme behandling som statsborgere med hensyn til «*social security scheme».* Ordlyden tilsier at bestemmelsen

kommer til anvendelse for trygdeytelser. Dette legges også til grunn i Prop 85 L (2016-2017) punkt 9.2.3 der departementet utrykker at bestemmelsen pålegger landene «å gi flyktninger samme behandling som landenes egne statsborgere med hensyn til trygd». Da forslaget ikke omhandler trygdeytelser, legger departementet til grunn at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse.

6.4.3 Hensynet til barnets beste

Forslaget om å innføre en egen integreringsstønad for nyankomne flyktninger vil i noen tilfeller berøre barn og må derfor vurderes mot hensynet til barnets beste, som er nedfelt i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Barn og unge skal sikres nødvendig økonomisk, sosial og helsemessig trygghet. Det skal legges til rette for at de kan delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Ved søknad om sosialhjelp vil derfor enkelte utgifter til barn medregnes som en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter ikke vurderes slik for en voksen. Dersom bortfall av sosialhjelp medfører at foreldre ikke har mulighet til å dekke løpende utgifter til aktiviteter eller nødvendige eiendeler for barnet, kan det få negative konsekvenser for barnets sosiale liv, deltakelse i alminnelige aktiviteter og integrering. Barnets beste må derfor tillegges særlig vekt i vurderingen av nivået på integreringsstønaden.

Barnehagedeltakelse er viktig for barn i lavinntektsfamilier generelt, og barn med innvandrerbakgrunn spesielt. Deltakelsen er viktig for å bidra til bedre forutsetninger for senere utdanningsløp og arbeidslivsdeltakelse blant barna, redusere økonomisk ulikhet og bidra til tidlig integrering og språkopplæring. Barn fra familier med lav sosioøkonomisk status har spesielt stor nytte av å gå i barnehage (Havnes og Mogstad, 2011; Zachrisson mfl., 2023), men da i barnehager med høy kvalitet (se bl.a. Bustamante mfl., 2022; Campbell mfl., 2002).

Innføring av integreringsstønaden kan virke både negativt og positivt på barnehagedeltakelsen. De fleste familier som i dag mottar økonomisk sosialhjelp antas å kvalifisere for redusert barnehagepris. Utgiften til barnehage er imidlertid ikke noe foreldre nødvendigvis må prioritere innenfor sitt husholdningsbudsjett, da den vil kunne bli dekket via sosialhjelpen. Pris på barnehage er dermed ikke avgjørende for om familier som mottar økonomisk sosialhjelp sender barna i barnehagen eller ikke. Innføringen av en fast skattepliktig stønad for flyktninger vil, der den kommer til erstatning for økonomisk sosialhjelp, kunne redusere det økonomiske insentivet for barnehagedeltakelse. Det vil ikke hensyntas hvorvidt en familie har utgifter til barnehage, da både stønaden og tillegg gis etter faste satser. De økte arbeidsinsentivene knyttet til stønaden, samt rett og plikt til deltakelse i integreringsprogram og aktivitetsplikten, vil imidlertid fremtvinge et behov for barnepass i tiden foreldrene er i aktivitet. Den viktigste oppgitte årsaken til manglende barnehagedeltakelse i barnetilsynsundersøkelsen om at en av foreldrene uansett er hjemme vil da falle bort, og stønaden kan som følge av dette bidra til å øke barnehagedeltakelsen sammenliknet med dagens økonomiske sosialhjelp.

Foreldres arbeidsdeltakelse er generelt sett positivt for barn, da det kan styrke økonomien i husholdningen. At foreldrene settes i stand til å forsørge seg og barna gjennom arbeid vil også ha en verdi utover det rent økonomiske, ved at integreringsprosessen styrkes. Gjennom arbeid øker sjansen for at foreldrene i større grad blir en del av samfunnet og lettere kan forstå og legge til rette for en god oppvekst for barna i det samfunnet de vokser opp i. Enkelte flyktninger vil imidlertid ikke kunne komme så raskt i arbeid som ønsket, selv med styrkede arbeidsinsentiver. Det er derfor viktig at integreringsstønaden er på et tilstrekkelig nivå til at familiens økonomi gir grunnlag for en trygg oppvekst for barn i hele perioden den kan gis. På den annen side må stønaden være på et lavt nok nivå til at formålet om økte arbeidsinsentiver oppnås og at innvandringsregulerende hensyn ivaretas. Balansen mellom en tilfredsstillende, men ikke for høy stønad, er sentral for å ivareta hensynet til barn. Overgangen fra behovsprøvde ytelser til en individuell stønad med faste satser vil kunne øke risikoen for at enkelte ikke vil få dekket sitt reelle økonomiske behov. For å minske risikoen for at familier med barn havner i en vanskelig økonomisk situasjon, er det derfor foreslått enslig forsørger,- barne- og botillegg, se punkt 6.2.3. Departementet vurderer at stønaden inkludert tilleggene hensyntar de økonomiske tilleggsutgiftene barnefamilier har, og dermed sørger for et tilfredsstillende nivå på stønaden. Muligheten til å kunne få dekket ekstraordinære utgifter, kan også knytte seg til barns behov, og tilsvarende vil gjelde for dekning av nødvendige utgifter i nødssituasjoner.

7 Målgruppe for integreringsstønaden

7.1 Gjeldende rett

Det overordnede formålet med integreringsloven er at «innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige», jf. integreringsloven § 1 første ledd første punktum. Begrepet «integreres» er et vidt begrep, som sikter til innvandreres deltagelse på ulike områder av samfunnet, deriblant arbeid, utdanning, frivillighet, nærmiljø, og oppfølging av barn i barnehage og skole med videre. Økonomisk selvstendighet innebærer at den enkelte så langt det er mulig, selv skal sørge for sitt livsopphold og ikke være avhengig av offentlige ytelser.

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som opplistet i integreringsloven § 9, og som er bosatt i en kommune etter avtale med IMDi, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8 første ledd første punktum. Stortinget vedtok 10. juni 2025 å utvide målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram til å omfatte innvandrere til og med 60 år. Ikrafttredelsestidspunktet for dette forslaget vil vurderes ut ifra utviklingen i ankomster og kapasiteten i kommunene, jf. Prop. 81 L (2024-2025), punkt 12.2. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første punktum, jf. § 8 første ledd andre punktum.

Det følger videre av § 8 andre ledd at kravet om å være bosatt etter avtale ikke gjelder for personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9 første ledd bokstav f og g, se under.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som er nevnt i § 8 første ledd, som er bosatt uten avtale med kommunen, jf. integreringsloven § 8 tredje ledd. Den som tilbys program, må ha bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes.

Oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet
Etter integreringsloven § 9 gir følgende oppholdstillatelser rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram:

a. oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28
b. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning etter utlendingsloven § 35 tredje ledd
c. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse
d. begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b
e. oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34
f. oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e, forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familiegjenforening
g. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd

Første ledd bokstav f omfatter også familiemedlemmer til personer som har fått permanent oppholdstillatelse på grunnlag av en oppholdstillatelse som nevnt i bokstav a til e, jf. § 9 andre ledd.

Programmets sluttmål og lengde
Etter integreringsloven § 13 skal introduksjonsprogrammet for deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere kvalifisere for arbeid eller forberede for utdanning over videregående nivå eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4. Programmet for denne gruppen kan vare i inntil tolv måneder, jf. § 13 tredje ledd.

Introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal gi formell opplæring på videregående nivå eller kvalifisere for arbeid jf. integreringsloven § 14 første ledd:

- Det følger av § 14 fjerde ledd at programmet for deltakere som har som sluttmål å fullføre deler av videregående opplæring, skal vare i inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år. Bestemmelsen gjelder personer som har fått tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2025. Programmet for personer som fikk

tilbud om oppstart i programmet før denne datoen, skal vare i inntil to år og kan forlenges med inntil ett år.

- Programmet for deltakere som har som sluttmål å fullføre videregående opplæring, skal vare i inntil fire år og kan forlenges med inntil ett år. Bestemmelsen gjelder personer som har fått tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2025. Programmet for personer som kom inn i målgruppen for programmet før denne datoen, skal vare i inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år.
- Det følger av § 14 femte ledd at programmet for deltakere som har som sluttmål å fullføre fag- og yrkesopplæring, kan vare i inntil fem år, og at programmet ikke kan forlenges. Bestemmelsen gjelder personer som får tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2026.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at flyktninger mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9, skal ha rett til en integreringsstønad. Retten til integreringsstønaden faller bort ved utgangen av den måneden flyktningen fyller 67 år. Se forslag til § 19 første ledd. Departementet foreslår videre at retten skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt i en kommune og folkeregistrert, eller så lenge flyktningen deltar i integreringsprogram, se forslag til § 19 andre ledd. Dersom en flyktning flytter fra mottak før innvilget oppholdstillatelse, gjelder retten til integreringsstønad fra tidspunkt for innvilget oppholdstillatelse. Departementet foreslår også en begrensning i hvor lenge flyktningen kan oppholde seg i utlandet og samtidig motta integreringsstønad, se forslag til § 21 b.

Det følger av gjeldende rett at det er alderen på tidspunktet den enkelte får innvilget oppholdstillatelse som er avgjørende for om en person har rett til introduksjonsprogram eller ikke. Det vil si at en ikke vokser seg inn i eller ut av målgruppen. Hvis flyktningen er 17 år når oppholdstillatelsen innvilges, vil personen ikke få rett og plikt til introduksjonsprogram eller introduksjonsstønad.

Etter introduksjonsloven kunne flyktninger som fikk oppholdstillatelse mens de var under 18 år vokse seg inn i rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram. Dette ble endret med innføringen av integreringsloven. De fleste unge under 18 år har rettigheter etter opplæringsloven og mange kommer raskt i gang med opplæringen etter ankomst til Norge. Det at flyktninger vokste seg inn i introduksjonsprogrammet bidro til å skape et uklart og uforutsigbart regelverk. I forarbeidene til integreringsloven ble det derfor vurdert som mest hensiktsmessig at unge flyktninger under 18 år går i opplæring etter opplæringsloven (Prop 89 L 2019-2020).

Departementet har vurdert om flyktninger som er under 18 år når de får oppholdstillatelse skal kunne vokse seg inn i ordningen med integreringsstønad, uten å få rett til integreringsprogram. Majoriteten vil være under opplæring etter opplæringsloven, og under foreldrenes forsørgeransvar. Når de er ferdig med opplæringen vil de enten gå over til arbeid eller videre utdanning som kan finansieres gjennom lån og stipend fra

Lånekassen og eventuelt deltidsarbeid, som for øvrig ungdom i Norge. Departementet mener det ikke vil være hensiktsmessig å gi unge flyktninger som var under 18 år når de fikk oppholdstillatelse, rett til en ytelse som ikke er behovsprøvd. Gruppen vil fortsatt ha rett til sosialhjelp etter behovsprøving.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at alderen når oppholdstillatelsen innvilges, skal være avgjørende for om en person har rett til integreringsstønaden. Flyktninger som ikke har rett til integreringsstønad grunnet alderen, vil ha rett til sosialhjelp etter sosialtjenesteloven og bostøtte etter bostøtteloven på ordinære vilkår.

Supplerende stønad er en selvstendig stønadsordning utenfor folketrygden. Ordningen skal sikre en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år og bor i Norge, men har kort botid, slik at de ikke har kunnet tjene opp tilstrekkelige alderspensjonsrettigheter i folketrygden. Det innebærer at personer i målgruppen for integreringsstønaden som har fylt 67 år, er sikret livsopphold gjennom ordningen med supplerende stønad. Formålet med integreringsstønaden er at den enkelte skal kunne bli selvforsørget gjennom egen inntekt. Når den enkelte flyktning har kommet til pensjonsalder, er ikke dette formålet lenger realistisk. Departementet foreslår derfor at øvre aldersgrense for integreringsstønaden bør være 67 år, og at retten faller bort ved utgangen av den måneden flyktningen fyller 67 år.

Alle flyktninger med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet bo og flytte til den kommunen de selv ønsker. Dette gjelder likevel ikke for flyktninger som har behov for offentlige ytelser. For mer om bosetting av flyktninger, se punkt 2.2. For å ha rett til introduksjonsstønad må flyktningen være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, se punkt 7.1. For å motta økonomisk sosialhjelp er det særskilte regler for flyktninger den første femårsperioden, se §§ 2 og 3 i forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse og punkt 12.1.

Departementet har vurdert om det bør stilles krav om å være bosatt etter avtale for å ha rett til integreringsstønad. Etter forslaget skal integreringsstønaden fungere som økonomiske sikkerhetsnettet for flyktninger gjennom hele den første femårsperioden, og ikke som i dag begrenses til livsopphold under deltakelse i introduksjonsprogrammet. Flyktninger som har rett til integreringsstønad vil ikke lenger ha rett til sosialhjelp etter sosialtjenesteloven eller bostøtte etter bostøttelova, se punkt 14. Ett vilkår om å være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene for å ha rett til integreringsstønad, vil innebære at flyktninger som selvbosetter seg ikke vil ha rett til integreringsstønad, og dermed ha rett til sosialhjelp og bostøtte. Departementets analyse av arbeidsinsentivene ved dagens ytelser viser at særlig bostøtte og sosialhjelp kan føre til at det i liten grad lønner seg å arbeide, fordi disse stønadene reduseres når arbeidsinntekten øker. Et av hovedformålene med å innføre en egen ytelse for flyktninger er å gjøre det mer lønnsomt å arbeide, og det er ikke ønskelig at målgruppen for integreringsstønaden fortsatt skal kunne få sosialhjelp og bostøtte hvis de bosetter seg på egen hånd. Hvis de som bosetter seg på egen hånd hverken skal ha rett til sosialhjelp, bostøtte eller integreringsstønad vil denne gruppen stå helt uten noen form for økonomisk sikkerhetsnett. Det vil kunne bryte med våre menneskerettslige forpliktelser, se punkt 6.4. Departementet vurderer derfor at det

ikke er aktuelt å stille vilkår om å være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene for å ha rett til integreringsstønad.

Departementet foreslår istedenfor at dagens regler i §§ 2 og 3 i forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse om flytting mellom mottak og kommuner, og mellom kommuner, tas inn i integreringsforskriften. Det vil på samme måte som i dag legge klare begrensninger på muligheten flyktninger har til å flytte på egen hånd hvis de ikke er selvforsørget, se punkt 12.2.2 for mer om flytting til og mellom kommuner. Departementet foreslår videre at det ikke gis botillegg til flyktninger som har flyttet fra statlig mottak uten bosettingsavtale med integreringsmyndighetene, se punkt 6.2.3.2. Gruppen vil heller ikke ha rett og plikt til integreringsprogram, men de får plikt til å delta i aktivitet, se punkt 8.3. Det foreslås også at denne gruppen får redusert integreringsstønad ett og tre år etter første gang de får innvilget stønaden, se punkt 6.2.2. Flyktninger som unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram eller aktivitetsplikt vil etter forslaget ikke få utbetalt integreringsstønad. Videre foreslås det at kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med integreringsmyndighetene skal sørge for etableringsutgiftene til den enkelte, se punkt 12.2.1. Dette vil ikke gjelde for flyktninger som bosetter seg på egen hånd. Departementet vurderer at disse forslagene samlet vil redusere risikoen for selvbosetting ved innføringen av integreringsstønaden.

Kommunen får utbetalt integreringstilskudd fra Staten når de bosetter flyktninger, se punkt 16. Integreringstilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til arbeidet med bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger de første fem årene etter bosetting. Unntaket er familiegjenforente til personer med opphold på humanitært grunnlag. For denne gruppen utbetales det integreringstilskudd i tre år. Departementet vurderer likevel at retten bør gjelde i samme periode for denne gruppen som for øvrige flyktninger, for å unngå et for komplisert regelverk.

Stortinget vedtok våren 2025, jf. Prop. 81 L (2024-2025), å utvide programtiden for personer med sluttmål om å fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet til inntil fem år. Det følger videre av dagens regelverk at innvilget permisjon kan medføre tillegg i programtiden, se punkt 11.1. Det gjør at også personer som i utgangspunktet har kortere programtid enn fem år, kan delta i integreringsprogrammet utover en femårsperiode. Departementet foreslår derfor at retten til integreringsstønaden skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt i en kommune, eller så lenge vedkommende deltar i integreringsprogrammet dersom dette varer utover fem år. Se forslag til § 19 andre ledd.

Departementet har vurdert om det bør innføres en begrensning på hvor lenge flyktninger kan oppholde seg i utlandet og samtidig motta integreringsstønad. Deltakelse i integreringsprogram og aktivitetsplikt begrenser i utgangspunktet hvor lenge flyktninger kan oppholde seg i utlandet før dette fører til reduksjon av stønaden, se punkt 11.2.1. Stønaden er ment å sikre livsopphold i Norge, og departementet vurderer derfor at det ikke bør utbetales stønad ved utenlandsopphold som overstiger en viss varighet. Departementet vurderer at grensen for hvor lenge flyktningen kan oppholde seg i utlandet bør

sammenfalle med antall dager det gis rett til ferie. Ferieperioden er foreslått å være på 25 virkedager, se forslag til endringer i integreringsforskriften § 18. Departementet foreslår at integreringsstønaden reduseres ved sammenhengende utenlandsopphold som overstiger 25 virkedager. Stønaden reduseres tilsvarende lengden på utenlandsoppholdet som overstiger 25 virkedager, se forslag til ny § 21 b.

Barnehagen er en viktig integreringsarena for barna, se punkt 6.4.3.Videre medfører deltakelse i integreringsprogram og aktivitetsplikt et behov for barnepass. **Departementet ber derfor særskilt om høringsinstansenes syn på om det bør innføres en plikt for flyktninger som mottar integreringsstønad til å sende barna sine i barnehagen, samt hvordan plikten eventuelt bør avgrenses.** En mulighet er at plikten skal gjelde fra tidspunktet barnet har rett til barnehageplass, og kommunen har gitt tilbud om plass. Konsekvensen av å ikke oppfylle denne plikten vil være i tråd med øvrige regler i høringsnotatet og prinsippet om at integreringsstønaden med tillegg avkortes med en firedel. Konsekvensene av å innføre en plikt til barnehage må utredes og vurderes, og lovligheten må vurderes opp mot relevant regelverk, som Grunnloven og EMK, før det eventuelt kan innføres.

Departementet har vurdert om forslaget om en integreringsstønad gir behov for å gjøre endringer i formålsbestemmelsen i integreringsloven § 1. Departementet vurderer imidlertid at formålet med stønaden faller inn under det overordnede formålet med integreringsloven om at innvandrere tidlig skal integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Formålsbestemmelsen i integreringsloven er vid og åpner for at det ved lovendring kan reguleres flere oppgaver for kommunen og andre aktører enn det som reguleres av loven i dag. Departementet vurderer videre at målgruppen for stønaden, innretningen av stønaden og avgrensningen mot andre offentlige ytelser, faller inn under formålet om at innvandrere tidlig skal integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige.

8 Aktivitetsplikt

8.1 Innledning

Integreringsstønaden skal sikre midler til et rimelig livsopphold til flyktninger i den første perioden de er i Norge, samtidig som ordningen skal stimulere til selvforsørgelse gjennom arbeid. De som er i arbeid eller fulltidsutdanning vil ikke få utbetalt integreringsstønaden. For de som ikke kommer direkte over i arbeid eller fulltidsutdanning etter avsluttet integreringsprogram er det viktig at innretningen på stønaden fortsatt stimulerer til aktivitet som kan bidra til at den enkelte blir selvforsørget, og at den enkelte ikke mottar stønaden passivt.

Det har siden 2017 vært en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år, se punkt 8.2. Formålet er å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. Kommunene skal gjøre en individuell

vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige for den enkelte og som styrker personens muligheter for å få arbeid eller utdanning.

I en evaluering av lovendringen fra 2017 trekkes det fram at aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år bidrar til bedre opplæring av brukergruppen. Samtidig er det en generell og betydelig mangel at få Nav-kontor evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en sammensatt gruppe (Lidén & Trætteberg (2019).

Ifølge en kartlegging fra 2023 er aktivitetsplikten et nyttig virkemiddel for Nav-kontorene så lenge den baseres på god kjennskap til brukers forutsetninger og behov (Oslo Economics, 2023). Manglende tilbud til innvandrere trekkes frem som en utfordring. De har gjerne begrensede norskferdigheter, mange har lite formell kompetanse og lite kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, og i tillegg har flere sosiale utfordringer eller store omsorgsoppgaver.

Sentralt for at en aktivitetsplikt skal ha ønsket effekt er tett kontakt med brukerne, rask oppstart og at det skapes gode samarbeidsrelasjoner mellom ansvarlig etat for aktivitetsplikten og andre aktører (Lidén og Trætteberg, 2019). Aktivitetstilbudet må tilpasses den enkeltes behov, og det må finnes relevante aktivitetstilbud i kommunen (Oslo Economics, 2023).

8.2 Gjeldende rett

Det følger av sosialtjenesteloven § 20 at det kan settes vilkår for tildeling av sosialhjelp. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet, jf. § 20 a.

Kommunen har plikt til å vurdere om det skal stilles vilkår om deltakelse i norsk eller samiskopplæring for tildeling av stønad til livsopphold til stønadsmottakere som er under 30 år på vedtakstidspunktet, og som ikke er selvhjulpne på grunn av svake norsk- eller samiskkunnskaper. Dersom personen har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, *skal* det stilles vilkår om norskopplæring. Dersom stønadsmottakeren bryter vilkår som er stilt for tildeling av stønaden, kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon.

Etter arbeidsmarkedsloven § 10 har alle som er omfattet av virkeområdet til loven rett til å registrere seg som arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten. Alle som registrerer seg som arbeidssøker vil få en vurdering av sitt bistandsbehov etter NAV-loven § 14 a første ledd. Også personer som ikke på det aktuelle tidspunktet er arbeidssøkere, men som trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til en vurdering av sitt bistandsbehov etter § 14 a. De blir da registrert direkte for dette. De som får en vurdering av sitt bistandsbehov, får etter § 14 a tredje ledd en aktivitetsplan.

Verken registrering som arbeidssøker eller rettighetene etter § 14 a medfører noen aktivitetsplikt. For noen arbeidssøkere vil det være en plikt til å på ulike måter være aktiv arbeidssøker. En slik plikt kan følge av ytelsesspesifikke bestemmelser i folketrygdloven. Eksempler på bestemmelser om dette er folketrygdloven §§ 4-5 og 11-7. En vurdering av

bistandsbehovet etter § 14 a vil som hovedregel være en forutsetning for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, jf. tiltaksforskriften § 1-3. En vurdering av om et slikt tiltak er et hensiktsmessig virkemiddel, vil derfor som regel forutsette en vurdering av bistandsbehovet og en aktivitetsplan, begge etter § 14 a, i forkant. Det er kun deltakere i kvalifiseringsprogrammet som etter gjeldende rett i § 14 a er unntatt fra opprettelsen av en slik plan.

8.3 Departementets vurderinger og forslag

8.3.1 Innføring av en aktivitetsplikt

Departementet foreslår å innføre en aktivitetsplikt for tildeling av integreringsstønaden, regulert i nytt kapittel 5A i integreringsloven. Departementet foreslår at det skal stilles vilkår om aktivitet for tildelingen av integreringsstønaden til flyktninger mellom 18 og 60 år som har gjennomført integreringsprogrammet, men som ikke er i arbeid eller fulltidsutdanning. Tilsvarende gjelder for flyktninger som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene. Flyktninger som har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8 skal ha avsluttet programmet før det stilles vilkår om aktivitet. En kan dermed ikke selv velge å ha aktivitetsplikt fremfor deltakelse i integreringsprogram.

Kommunen skal så snart som mulig treffe vedtak om og sørge for oppstart av aktivitetsplikten, se forslag til § 25 første og andre ledd. Departementet vurderer at kommunene skal ha oversikt over om deltakere som nærmer seg slutten av integreringsprogrammet vil nå sitt sluttmål eller ikke. De kan dermed planlegge for en overgang til aktivitetsplikt for de det gjelder. For å unngå unødvendig avbrekk mellom integreringsprogrammet og oppstart i aktivitetsplikten, vurderer departementet at oppstart bør skje så snart som mulig etter at plikten inntreffer. Vedtaket er et enkeltvedtak, se forslag til § 46 første ledd bokstav a.

For flyktninger som har fått unntak fra retten og plikten til å delta i integreringsprogrammet etter forslag til ny § 9 a eller som er over 60 år, foreslår departementet at kommunen kan tilby deltakelse i aktivitet. Se forslag til § 25 tredje ledd. Det vil for disse personene være særlig aktuelt å tilby deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og lavterskel aktivitetstilbud.

Videre foreslår departementet at kommunen kan fatte vedtak om *unntak* fra vilkåret om aktivitet når særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker hindrer flyktningen fra å delta i arbeidsrettede aktiviteter. Se forslag til § 25 fjerde ledd. Vurderingen skal gjøres på bakgrunn av de samme momentene som for unntak fra integreringsprogrammet etter ny § 9a, se omtale i punkt 11.2.3. Som følge av at aktivitetsplikten er mindre omfattende, skal det likevel mer til før en får unntak fra denne.

Det foreslås også, tilsvarende som for integreringsprogrammet, at kommunen kan stanse aktivitetene midlertidig for en deltaker dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det foreslås regulert at aktivitetene kan stanses i inntil tre måneder. I denne perioden reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg med en firedel, se forslag til § 25

femte ledd. Forhold som kan begrunne stans i aktivitetene er blant annet omfattende fravær eller atferd som kan skade deltakerens eller andres mulighet til å gjennomføre aktiviteten. Hensikten er at kommunen ikke skal trenge å bruke ressurser på en aktivitet dersom deltakeren gjentatte ganger ikke møter opp eller forstyrrer aktiviteten. Flyktningene vil i denne perioden fortsatt kunne søke om å få dekket ekstraordinære utgifter, se punkt 6.2.4 eller søke om økonomisk bistand i en nødsituasjon, se punkt 6.2.5.

Aktivitetsplikten og reduksjonen i integreringsstønaden ett og tre år etter avsluttet program (se punkt 6.2.2.), skal bidra til å fremme en raskere overgang til arbeid eller videre utdanning for de som ikke oppnår dette når de avslutter integreringsprogrammet. Samtidig skal aktivitetsplikten inneholde aktiviteter som skal bidra til å kvalifisere stønadsmottakerne for å delta i arbeidslivet. Det vil også motvirke passiv mottakelse av stønaden, og stimulere til aktivitet.

Departementet har vurdert om det bør være aktivitetsplikt også før oppstart i integreringsprogram. Kommunene skal sørge for oppstart i integreringsprogram for bosatte flyktninger som har rett og plikt til program så raskt som mulig, og senest innen tre måneder etter bosetting. En del kommuner klarer ikke å holde denne fristen i dag. Departementet vurderer at det i denne perioden er viktigere at kommunene prioriterer å få startet opp integreringsprogram for den enkelte, fremfor at kommunene må finne tiltak som ivaretar en aktivitetsplikt fram til oppstart av integreringsprogrammet.

Departementet vurderer at det ikke skal stilles vilkår om aktivitet for flyktninger med deltidsjobb, som får integreringsstønaden avkortet, se punkt 9.2.1. I disse tilfellene har flyktningen allerede en kobling til arbeidslivet, og departementet vurderer at det er ikke er hensiktsmessig å stille ytterligere vilkår. Flyktninger som studerer på fulltid vil ikke få utbetalt integreringsstønad, og det vil dermed heller ikke være aktuelt å stille vilkår om aktivitet for disse. For flyktninger som studerer på deltid vurderer departementet at det bør stilles krav om aktivitet. Dette for å sikre at den enkelte ikke mister insentivet til å ta en deltidsjobb ved siden av studiet, som følge av at de heller passivt kan motta avkortet integreringsstønad.

Hvor lenge den enkelte flyktning vil kunne motta integreringsstønad med aktivitetsplikt etter integreringsprogrammet, vil avhenge av hvor lang programtid de har. Flyktninger med utdanning på videregående nivå eller høyere kan ha program på inntil tolv måneder, og potensielt ha en aktivitetsplikt i over fire år. På den andre siden vil de som skal fullføre videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet kunne ha inntil fem års program. Mange i denne gruppen vil ikke lenger ha rett til integreringsstønaden når de er ferdig i programmet.

Departementet foreslår også regler om fravær og permisjon i ny § 25 c. Departementet foreslår at disse reglene skal være tilsvarende som de eksisterende reglene for integreringsprogrammet, se omtale i punkt 11.2.1. Som det framgår av punkt 9.2.3 foreslår departementet at integreringsstønaden reduseres ved ugyldig fravær.

Det foreslås også å samle forskriftshjemlene om aktivitetsplikt i ny § 25 d, som gir departementet mulighet til å gi forskrift om fravær, fri og permisjoner fra deltakelse i aktivitet og rett til integreringsstønad ved fravær, fri og permisjoner.

8.3.2 Innholdet i og omfanget av aktivitetsplikten

Departementet foreslår å regulere innhold i og omfanget av aktivitetsplikten i ny § 25 a. Departementet foreslår at aktivitetsplikten i hovedsak bør bestå av eksisterende arbeidsrettede og opplæringsrettede aktiviteter, og at det skal vurderes i hvert enkelt tilfelle hvordan aktivitetsplikten skal utformes og hvilke aktiviteter som skal inngå, se forslag til ny § 25 a første ledd. Her er det listet opp innhold som aktivitetsplikten kan inkludere.

8.3.2.1 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår at opplæring i norsk og opplæring i samfunnskunnskap etter integreringsloven kapittel 6 kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav a og b. Det samme gjelder for øvrig opplæring i norsk, som for eksempel gjennom norskopplæringsordningen.

Det er viktig at flyktningene tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet. Norskferdigheter er en nøkkelfaktor for å kunne delta i det norske arbeidsmarkedet, spesielt i jobber hvor det stilles uformelle og formelle språkkrav. Forskning viser at arbeidsgivere ser på manglende norskferdigheter som utfordrende, blant annet på grunn av kommunikasjonsutfordringer, sikkerhet og trivsel på arbeidsplassen, og redusert produktivitet (Meld. St. 17 (2023-2024)).

Departementet vurderer at flyktninger som fortsatt har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter avsluttet integreringsprogram, bør fortsette med denne opplæringen som del av aktivitetsplikten for integreringsstønaden, dersom de ikke har kommet i jobb eller kvalifisert for opptak til videre utdanning. Dette gjelder særlig de som har utdanning på videregående nivå eller høyere, som har integreringsprogram på inntil ett år. For denne gruppen gjelder retten og plikten til opplæring til flyktningen har nådd et minimumsnivå i norsk, men likevel ikke lenger enn 18 måneder fra den datoen deltakeren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon. For å søke opptak til universitet og høgskoler i Norge må flyktningen få minst B2 i alle de fire språkferdighetene som måles på norskprøven fra HK-dir.

For flyktninger som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, gjelder retten og plikten til opplæring i norsk i inntil tre år. Målet med opplæringen i norsk er å gi deltakeren et ferdighetsnivå i norsk som gir tilgang til formell opplæring og varig tilknytning til arbeidslivet. Målet med opplæring i samfunnskunnskap er at deltakerne skal få nødvendig kunnskap om samfunnet de skal integreres i. Opplæringen er allerede finansiert, se punkt 16.

Norskopplæringsordningen kan også fylle aktivitetsplikten for flyktninger med begrensede norskferdigheter som har brukt opp rettighetene sine etter integreringsloven. Ordningen er

en tilskuddsordning som forvaltes av IMDi, og som skal gi et målrettet og fleksibelt opplæringstilbud til innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter, uavhengig av innvandringsårsak og botid i Norge. Gjennom norskopplæringsordningen kan deltakere få 80–100 timer med gratis, lærerstyrt norskopplæring fra godkjente tilbydere. Målet er at opplæringen skal bidra til at deltakerne oppnår språknivå B1 eller høyere på sikt eller innenfor ordningen.

8.3.2.2 Arbeidsrettede tiltak

Departementet foreslår at arbeidsrettede tiltak kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav c.

Arbeids- og velferdsetaten har en rekke arbeidsmarkedstiltak, som kan oppfylle aktivitetsplikten, dersom flyktningen fyller vilkårene for deltakelse og får vedtak. Arbeidsmarkedstiltak skal styrke deltakerens muligheter til å skaffe seg arbeid, blant annet gjennom arbeidstrening, oppfølging eller opplæringstiltak. Ettersom det er et variert spekter av tiltak som er arbeidsrettede, vil en kunne tilby aktiviteter som treffer ulike behov hos flyktningene. Arbeidsmarkedstiltak brukes allerede i dag av mange flyktninger som ikke går rett ut i arbeid etter fullført introduksjonsprogram. Rapportering fra IMDi og Avdir viser at rundt tre av ti fordrevne fra Ukraina som har avsluttet introduksjonsprogrammet, fortsetter i arbeidsmarkedstiltak hos Nav. Deltagelse i arbeidsmarkedstiltak forutsetter som hovedregel at en vurdering av bistandsbehovet etter NAV-loven § 14 a er gjennomført. Det betyr at det vil bli opprettet en aktivitetsplan etter samme bestemmelse. Administrasjon av denne aktivitetsplanen er en oppgave som primært ligger til Nav-kontoret. For den enkelte flyktning der deltakelse i arbeidsmarkedstiltak er vurdert relevant, vil den konkrete oppfølgingen være delt utfra oppfyllelse av aktivitetsplikten og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, der dette vil foregå parallelt.

Flyktninger som ansettes i ordinære stillinger med lønnstilskudd regnes som sysselsatte, og vil ikke omfattes av aktivitetsplikten. Integreringsstønaden vil avkortes på lik linje som for flyktninger i arbeid, se punkt 9.2.1.

Mottakere av integreringsstønaden som deltar i et arbeidsmarkedstiltak vil, i likhet med mottakere av introduksjonsstønad i dag og mottakere av andre livsoppholdsytelser fra Nav, ikke ha rett til tiltakspenger.

8.3.2.3 Tiltak i regi av frivillig sektor

Departementet foreslår at tiltak i regi av frivillig sektor kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav d.

Frivillige organisasjoner er viktige arenaer for samfunnsdeltakelse. De skaper møteplasser for mennesker med ulik bakgrunn og bidrar til tillit og tilhørighet i samfunnet. Gjennom å delta i frivillige aktiviteter kan nyankomne flyktninger bygge relasjoner, nettverk og ta i bruk egne ressurser. Mange frivillige organisasjoner jobber aktivt for å inkludere nyankomne flyktninger i sine aktiviteter, og frivilligheten er en viktig ressurs på integreringsfeltet.

Det er kommunen som har ansvaret for integreringsprogrammet, men mange samarbeider i dag med frivillig sektor om tiltak og aktiviteter som supplerer, eller som er en del av programmet. Det samme kan kommunene gjøre for å lage innhold i aktivitetsplikten til den enkelte. Departementet vurderer at tiltakene i hovedsak bør være arbeidsrettede.

Departementet vurderer videre at også det å jobbe frivillig for en organisasjon kan ivareta aktivitetsplikten.

8.3.2.4 Jobbsøking og lavterskel aktivitetstiltak

Departementet foreslår også at jobbsøking og andre lavterskel aktivitetstiltak kan inngå som del av aktivitetsplikten til integreringsstønaden, se forslag til ny § 25 a første ledd bokstav e.

Kommunene kan tilby lavterskel aktivitetstilbud for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål. I dag har flere kommuner laget lavterskeltilbud til sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Departementet foreslår at disse tilbudene også kan inngå som en del av aktivitetsplikten for mottakere av integreringsstønaden. Lavterskel aktivitetstilbud kan innebære dagtilbud som gir struktur i hverdagen, sosial kontakt, og hjelp til å avklare den enkeltes oppfølgingsbehov og opplæring i ferdigheter som er nødvendig og hensiktsmessige for å kunne få et arbeid. Det kan også være tilbud som jobbsøkerkurs og CV-hjelp.

Det er flere kommuner som i dag velger å tilby aktivitetstilbud gjennom jobbsentere eller aktivitetssentre til sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Ifølge Oslo Economics (OE-rapport nr. 2023-68) har omtrent en tredjedel av kommunene kommunale tiltak som inneholder både tilbud om jobbsøking/jobbkurs, arbeidsrettede kurs, hverdagskurs og hverdagsmestring og arbeidsutprøvning/arbeidspraksis. Disse sentrene er ofte innrettet på forskjellig måter i ulike kommuner, og varierer i innhold, omfang og målgruppe. Jobbsentrene er ofte lavterskeltilbud og åpent for mange, hvor typisk innehold er jobbsøking og jobbkurs. Aktivitetssentre har ofte et bredere aktivitetstilbud som både jobbsøking, hverdagskurs og arbeidsutprøvning.

8.3.2.5 Andre tiltak

Både Jobbsjansen og kvalifiseringsprogrammet er fulltids kvalifiseringsprogram målrettet mot å styrke deltakernes mulighet for å komme i arbeid.

Jobbsjansen er en tilskuddsordning som har vist seg å være et godt tiltak for innvandrerkvinner som står langt fra arbeidslivet. Programmet skal være individuelt tilpasset og har som mål å gi hjemmeværende kvinner kvalifikasjoner som kan bidra til at de får en varig tilknytning til arbeidslivet og blir selvforsørget. Et viktig fokus i programmet er tidlig utplassering av deltakere på ordinære arbeidsplasser. Ordningen har i flere år hatt gode resultater når det gjelder overgang til arbeid og utdanning. Av deltakerne som avsluttet ordningen i 2024, gikk 74 prosent direkte over i arbeid eller utdanning.

Kvalifiseringsprogrammet er innrettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne med behov for tett oppfølging for å kunne komme i arbeid. Det foreslås at gruppen som har rett til integreringsstønad ikke skal ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad, se punkt 14.2.

Departementet foreslår at kommunene kan bruke metodikk og tiltak som i dag brukes i Jobbsjansen eller kvalifiseringsprogrammet som del av aktivitetsplikten for flyktninger som mottar integreringsstønaden og kan ha nytte av disse aktivitetene.

8.3.2.6 Forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring

Opplæring på nivået under videregående opplæring kalles forberedende opplæring for voksne (FOV, tidligere kalt grunnskole for voksne). Departementet foreslår at FOV eller videregående opplæring kun kan inngå i aktivitetsplikten hvis det er innvilget som et opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak kap. 7, se forslag til ny § 25 a andre ledd. Det følger av integreringsloven § 14 at et av minstekravene for introduksjonsprogrammet er arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Utdanningsrettede elementer kan blant annet være FOV eller videregående opplæring.

Stortinget besluttet våren 2025 å fjerne FOV som sluttmål for introduksjonsprogrammet (Prop. 81 L 2024-2025). Denne endringen må ses i sammenheng med endringer i opplæringslova og muligheten for raskere progresjon. Opplæringslova § 18-5 andre ledd åpner opp for at fylkeskommunen kan gi videregående opplæring til de som er over opplæringspliktig alder og som ikke har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring. I tillegg innebærer innføringen av modulstrukturert opplæring for voksne fra skoleåret 2024/2025 at voksne kan starte i videregående opplæring selv om ikke alle fag i FOV er fullført (kombinasjonsløp). Endringen i integreringsloven innebærer at deltakere som går i slike kombinasjonsløp, skal ha som sluttmål å fullføre deler av videregående opplæring. De vil da få et lengre program med en varighet på tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år.

Hvis tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som starter opp med eller fortsetter med FOV skulle ha rett til integreringsstønad, vil det i prinsippet utgjøre en opphevelse av endringen i integreringsloven. Det ville gitt den enkelte mulighet til å gå i FOV i inntil 5 år med integreringsstønad.

Som det fremgår av punkt 9.2.2.1 foreslår departementet derfor at flyktninger som fortsetter i FOV eller videregående opplæring etter avsluttet integreringsprogram ikke skal få utbetalt integreringsstønad, se forslag til § 21 tredje ledd. Moduliserte læreplaner for FOV og VOV regnes som fulltidsutdanning i utdanningsstøttesammenheng. Dette gir rett til utdanningsstøtte på fulltid.

8.3.2.7 Omfanget av aktivitetene

Departementet foreslår at aktivitetsplikten for flyktninger som er omfattet av forslag til §§ 25 første og andre ledd, skal ha et tilstrekkelig omfang til å styrke den enkeltes muligheter til å komme raskere ut i jobb eller videre utdanning. Se forslag til ny § 25 a tredje ledd.

Departementet har vurdert om aktivitetsplikten bør være på full tid. Med integreringsloven ble differensiert programtid innført, se punkt 7.1 Det er stort behov for faglært kompetanse i Norge fremover, og flyktninger med videregående opplæring fra Norge er sysselsatt på tilnærmet samme nivå som øvrige befolkning med samme utdanningsbakgrunn. Flyktninger som har som sluttmål å fullføre videregående opplæring

i integreringsprogrammet er derfor prioritert, og er den gruppen som kan få lengst programtid. Stortinget besluttet våren 2025 å utvide programtiden for denne gruppen til inntil fem år. Flyktninger som har formell opplæring fra før, det vil si videregående opplæring eller høyere, skal ha programtid på inntil ett år. Departementet vurderer at hvis det skal stilles krav til aktivitet på fulltid vil dette i praksis innebære en utvidelse av dagens rammer for integreringsprogrammet til inntil fem år for alle. Det vil virke mot de prioriteringer og tilpasninger som er gjort med integreringsprogrammet gjennom integreringsloven, og er ikke ønskelig.

Departementet vurderer likevel at det bør settes ett vist krav til omfanget av aktivitetene, men ikke de første seks månedene etter avsluttet integreringsprogram. Dette for å gi kommunene tid og anledning til å tilpasse aktivitetsplikten. Aktivitetene skal ha et omfang som styrker den enkeltes mulighet til raskt å komme ut i jobb eller videre utdanning. Hva det faktisk innebærer vil variere, men departementet vurder at det ikke bør være mindre enn 50 prosent av fulltid når målet er rask overgang til lønnet arbeid. Departementet vurderer på denne bakgrunn at et krav om 20 timers aktivitet seks måneder etter avsluttet integreringsprogram vil bidra til å oppnå formålet om at den enkelte skal kunne komme raskt ut i jobb eller videre utdanning, og samtidig forhindre at en passivt kan motta stønaden med et svært beskjedent oppmøtekrav. Departementet vil presisere at aktivitetsplikten er ment å starte opp så snart som mulig etter at integreringsprogrammet er avsluttet, men kravet om 20 timers aktivitet kommer først inn etter seks måneder. For flyktninger som har rett og plikt til integreringsprogram, men som ikke er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, gjelder kravet om 20 timers aktivitet innen seks måneder etter oppstart av aktivitetsplikten. Tilsvarende gjelder for flyktninger som har vært i jobb eller utdanning en periode etter avsluttet integreringsprogram. Se forslag til ny § 25 a fjerde ledd første og andre punktum.

Dette minimumskravet til omfanget av aktivitetsplikten skal likevel ikke gjelde for flyktninger som gjennomfører utdanning på deltid. Gjennomføringen av deltidsutdanning vil ha ulikt omfang fra person til person, og det vil kunne bli urimelig byrdefullt om en blir pålagt 20 timer aktivitetsplikt i tillegg til studiene. Se forslag til ny § 25 a fjerde ledd tredje punktum.

For flyktninger som har fått fritak fra integreringsprogrammet eller er over 60 år vil ikke det primære målet med aktivitetsplikten være å komme raskt ut i arbeid eller videre utdanning. For denne gruppen er formålet rettet mot å lære norsk, tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet og å ha noe meningsfullt å gjøre. Dersom kommunen tilbyr deltakelse i aktivitet, bør omfanget tilpasses den enkeltes behov og kapasitet.

8.3.3 Integreringsplan for aktivitetsplikten

Departementet foreslår at kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak om aktivitetsplikt etter § 25, utarbeide en integreringsplan for aktivitetsplikten, se forslag til ny § 25 b første ledd.

Departementet foreslår å regulere minimumskravene til integreringsplanen for aktivitetsplikten i ny § 25 b andre ledd første punktum. Planen skal minst inneholde hvilke

aktiviteter som skal gjennomføres, samt omfanget og varigheten av disse. De opplistede kravene er minimumskrav. Planen kan også inneholde andre punkter.

Departementet foreslår videre at for flyktninger som har gjennomført integreringsprogrammet bør planen bygge videre på elementer gjennomført i integreringsprogrammet, se forslag til ny § 25 b andre ledd andre punktum. Bestemmelsen skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, karriereveileding og andre tiltak når integreringsplanen skal utformes. Bestemmelsen skal videre sikre at dette arbeidet ikke starter på nytt ved overgang til aktivitetsplikt, og at flyktningen ikke opplever unødvendige gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering. I formuleringen «bygge videre på» ligger det et rom for skjønn, slik at kommunene kan vurdere innholdet i den individuelle planen ut fra lokale forhold. Elementene kan både være påbegynt og fullført.

Departementet foreslår også at planen skal utarbeides sammen med flyktningen. Hensikten med et slikt samarbeid er både å sikre forutsigbarhet i opplæringsløpet og å bidra til å øke motivasjonen hos den enkelte deltaker. Dette betyr likevel ikke at deltaker kan stoppe planprosessen. Det er kommunen som avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte, se forslag til ny § 25 b tredje ledd. I praksis betyr dette at det er kommunen som tar den endelige beslutningen om innholdet i integreringsplanen.

Planen skal være et dynamisk dokument, vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. forslag til § 25 b fjerde ledd. Dersom det avdekkes behov for å endre planen, skal planen endres. Vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring, som i en periode kan forsinke fremdriften eller kreve ekstra innsats fra deltakeren.

9 Stans, avkorting, trekk og tilbakebetaling

9.1 Gjeldende rett

Ved fravær fra introduksjonsprogrammet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende lengden på fraværet, jf. integreringsloven § 21.

Introduksjonsstønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue, se § 23 første ledd. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag. Det følger av § 23 andre ledd at hvis lønnet arbeid inngår som en del av introduksjonsprogrammet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltakeren.

Hvis deltakeren har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad, jf. § 25 første ledd.

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller

har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at stønaden skal betales tilbake, jf. § 25 andre ledd.

Får en mottaker av introduksjonsstønad innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom, jf. § 25 tredje ledd.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

9.2.1 Stans eller avkorting av stønaden ved arbeid

Fra 1. januar 2026 har ikke lenger flyktninger som er omfattet av målgruppen for introduksjonsprogram rett til å delta i program hvis de har arbeid eller tilbud om arbeid på minst 30 timer i uken, det vil si en 80 prosent stilling eller mer.

Integreringsstønaden er ment å dekke livsoppholdet for nyankomne flyktninger og deres familie som ikke kan forsørge seg selv, og som trenger bistand fra det offentlige for å komme i arbeid. Hvis de allerede har lønnet arbeid av et visst omfang, har de ikke behov for denne bistanden. Departementet foreslår derfor at flyktninger som har inntektsgivende arbeid på 30 timer eller mer i uken, ikke skal få utbetalt integreringsstønad, se forslag til § 21 første ledd første punktum.

Inntektsgivende arbeid omfatter også selvstendig næringsvirksomhet. Dette er en endring fra dagens regelverk. Departementet vurder at er det er rimelig at arbeid som gir næringsinntekt skal telle med i vurderingen av om en flyktning skal få utbetalt integreringsstønad eller ikke. Departementet foreslår også å endre integreringsloven § 8 fjerde ledd, slik at bestemmelsen regulerer at flyktninger som har *inntektsgivende* arbeid ikke har rett og plikt til integreringsprogram når arbeidet utgjør minst 30 timer i uken

For de som jobber mindre enn 80 prosent stilling skal stønaden avkortes. Departementet har vurdert om integreringsstønaden bør avkortes mot arbeidede timer eller arbeidsinntekt. Dagens introduksjonsstønad, samt kvalifiseringsstønaden, arbeidsavklaringspenger og dagpenger avkortes mot arbeidede timer, mens uføretrygd og sykepenger avkortes mot inntekt.

Timesavkorting er et relativt enkelt system for avkorting av stønaden, og kan være et prinsipp som er lett for mottakerne å forstå. Ettersom introduksjonsstønaden i dag avkortes mot timer, har kommunene et system for avkorting av stønaden basert på dette prinsippet og stønaden kan justeres fortløpende. Prinsippet om at stønaden skal reduseres mot arbeidede timer gjør det enkelt for mottakerne å innrapportere arbeid som er utført i den aktuelle utbetalingsperioden. Så lenge arbeidsinntekten er høyere enn stønadsutbetalingen for de timene en jobber, vil det lønne seg å jobbe framfor å motta stønad. For introduksjonsstønaden reduseres stønaden krone for krone hvis det er til gunst for mottakeren. Det innebærer at ingen mister inntekt ved å jobbe.

Likevel er det også noen utfordringer ved timesavkorting. Et avkortingssystem basert på timer kan utfordre inntektssikringsformålet, fordi det gir muligheter for å kombinere høy

inntekt med utbetaling av en ytelse. Det kan få noen urimelige utslag, og svekke legitimiteten til velferdsordningene. Departementet har ikke data for timesinntekten for de som i dag deltar i introduksjonsprogrammet, men vi vil anta at dette er en problemstilling som gjelder relativt få personer.

I et system med timesavkorting, blir avkortingen av ytelsen per time lik for alle, både de med høy og lav inntekt. Dette innebærer at de med høyest arbeidsinntekt får lavest avkorting i prosent av arbeidsinntekten, mens de med lavest arbeidsinntekt får høyest avkorting i prosent av arbeidsinntekt. Dette kan oppfattes som urettferdig i et fordelingsperspektiv. Dette innebærer også at arbeidsinsentivene er svakere for personer med lav timelønn.

Et avkortingssystem basert på timer kan videre by på utfordringer knyttet til arbeid som vanskelig lar seg tallfeste i timer. Enkelte former for arbeid kan være krevende å fastsette i timer, blant annet for selvstendig næringsdrivende. Timesavkorting gir også utfordringer i de tilfellene hvor stønadsmottakeren har inntekt, men i liten grad utfører arbeid målt i timer.

Et system med timesavkorting er også basert på at arbeidede timer innrapporteres av den enkelte. Kommunen kan ha varierende muligheter til å kontrollere at det som rapporteres er korrekt.

Avkorting mot inntekt vil i prinsippet kunne løse flere av problemene med et system for timesavkorting som er pekt på i avsnittene over. På den annen side er det andre utfordringer knyttet til et system med inntektsavkorting.

For det første vil det være vanskelig å videreføre bestemmelsen om at stønaden for deltakere i integreringsprogrammet ikke skal reduseres ved arbeid ved siden av program dersom stønaden skal avkortes mot inntekt. Det vil være svært vanskelig og ressurskrevende å skille mellom arbeidsinntekt som er fra integreringsprogrammet, og hvilken arbeidsinntekt som er fra arbeid utenfor integreringsprogrammet dersom en skal avkorte stønaden mot inntekt.

Videre er det vanskelig å ta hensyn til næringsinntekt i et system med inntektsavkorting. Månedlige inntektsopplysninger er i utgangspunktet tilgjengelig gjennom a-ordningen, men dette gjelder ikke for næringsinntekt. Næringsinntekt foreligger ikke før regnskapsåret er over. En åpenbar problemstilling med inntektsavkorting er at avkortingen ikke kan begrenses til ett årlig oppgjør for de som har næringsinntekt, slik det gjøres i dagens uføreordning. Mottakere av stønaden vil kunne være relativt kort tid i ordningen. Avkorting mot inntekt i stønaden vil derfor innebære behov for korreksjoner i ettertid, også etter at mottakerne ikke lenger mottar stønaden. Næringsinntekt vil derfor måtte rapporteres på annen måte, for eksempel ved selvbetjeningsløsninger. Dette er en av flere praktiske utfordringer som må håndteres ved inntektsavkorting. Det er også andre praktiske problemstillinger knyttet til bruk av a-ordningen ved avkorting mot inntekt. For å unngå noen av disse utfordringene, kan det være en mulighet å basere seg på selvrapportering av inntekt tilsvarende selvrapporteringen som gjøres for arbeidede timer i

dag. Dette kan eventuelt kontrolleres opp mot a-ordningen og skattemeldingen/skatteoppgjøret.

Det foreslås også, som i dag, at stønaden skal avkortes ved ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller annen aktivitet, se punkt 9.2.3. Slik avkorting må baseres på fraværstid (timer), selv om annen avkorting eventuelt baseres på inntekt. Dersom en i utgangspunktet avkorter stønaden ut fra inntekt, vil en dermed måtte ha et system som kombinerer inntektsavkorting og timesavkorting.

Ettersom det er noen klare utfordringer også knyttet til timesavkorting, særlig når det gjelder inntektssikringsformålet og at personer med lave lønninger får høyere prosentvis avkorting, ber departementet særskilt om høringsinstansenes syn på hvilket prinsipp for avkorting av stønaden som vil være mest hensiktsmessig. Av praktiske årsaker har departementet lagt timesavkorting til grunn for analysene og lovforslagene i høringsnotatet.

Departementets høringsforslag innebærer at for flyktninger som har inntektsgivende arbeid på under 80 prosent reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg, tilsvarende den tiden arbeidet tar. Se forslag til § 21 andre ledd. For deltakere i integreringsprogrammet reduseres stønaden kun mot arbeidede timer som er en del av programmet.

Departements forslag innebærer at en person som arbeider én time i en uke, vil få stønaden per uke avkortet med 1/37,5 ut fra at 37,5 timer er å forstå som normal fulltids arbeidstid per uke. Grensen på 80 prosent arbeid innebærer tilsvarende at stønaden faller bort når arbeidstiden er 30 timer eller mer.

Departementet legger opp til at kommunene kan velge utbetalingsperiode, for eksempel om stønaden skal utbetales hver 14. dag eller hver måned. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at grensen på 80 prosent arbeidstid måles opp mot utbetalingsperioden samlet. Hvis stønaden utbetales hver 14. dag, innebærer dette at en person som arbeider 28 timer i én uke og 31 timer i en annen uke vil få en stønad utbetalt, siden arbeidstiden på 59 timer er lavere enn grensen på 60 timer for de to ukene samlet. Stønaden for de to ukene avkortes i dette tilfellet med 59/75. Dette gir et noe mer fleksibelt regelverk enn om en vurderer hver uke for seg, det vil si med en grense på 30 timer i hver enkelt uke.

For noen med lavt lønnsnivå kan avkorting ut fra arbeidede timer føre til at stønaden blir avkortet med mer enn mottatt lønn. For å hindre dette, foreslår departementet at stønaden skal reduseres krone for krone hvis det er til gunst for mottakeren, se forslag til § 21 andre ledd andre punktum. Dette er en videreføring av dagens rett. For at denne «sikkerhetsventilen» skal slå inn, må imidlertid lønnsnivået være lavere enn stønadsnivået (for eksempel tilsvare heltidslønn under 1,8 G ved stønad på 1,8 G), og den vil derfor sjelden være relevant.

Introduksjonsstønaden avkortes i dag ikke mot arbeid i egen eller andres virksomhet. Departementet foreslår at integreringsstønaden avkortes mot alt inntektsgivende arbeid, dvs. også arbeidede timer som kan gi næringsinntekt, se punkt 9.2.4.

Det følger av dagens regelverk at stønaden ikke reduseres for deltakere i introduksjonsprogrammet som har arbeid ved siden av programmet, se punkt 9.1. Departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen, se forslag til § 21 tredje ledd siste punktum. Departementet vurderer at dette vil virke motiverende for deltakeren, og i tillegg fremme integreringsprogrammets formål, nemlig deltakelse i arbeidslivet. En tilleggsjobb vil kunne ha en kvalifiserende effekt, og åpne en mulighet for et mer varig tilsettingsforhold. Departementet understreker imidlertid at det er en forutsetning at vedkommende deltar på fulltid i integreringsprogrammet.

9.2.2 Stans eller avkorting av stønaden ved utdanning

Flyktninger som har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal ha kort programtid, og opplæring over videregående nivå kan ikke gjennomføres innenfor rammene av integreringsprogrammet. Opplæringen skal finansieres av den enkelte selv, gjennom for eksempel lån og stipend fra Lånekassen og eventuelt deltidsarbeid. Utdanninger etter universitets- og høyskoleloven gir rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen til å ta 480 studiepoeng. Det tilsvarer studier i åtte år på fulltid. Basislån (studielån) kan alle studenter få. Inntil 40 prosent av dette lånet kan bli gjort om til stipend når en ikke bor sammen med foreldrene sine, består utdanningen, fullfører graden i høyere utdanning og har inntekt og formue under grensene. For 2025–2026 kan en få opptil 166 859 kroner i basislån. Dette er noe høyere enn flyktninger under 25 år vil få i integreringsstønad etter skatt med nivået som er foreslått (157 300 kr) i punkt 6.2.3.

Departementet foreslår derfor at flyktninger som gjennomfører høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning, folkehøyskole eller utdanning godkjent etter privatskoleloven kap. 6A på fulltid, ikke skal få utbetalt integreringsstønad. Se forslag til ny § 21 fjerde ledd.

Et ettårig fulltidsstudium gir 60 studiepoeng, og departementet legger til grunn at å studere på fulltid, er å forstå som et studium som gir 60 studiepoeng i løpet av ett år eller 30 studiepoeng i løpet av ett semester. Folkehøyskole eller utdanning som er godkjent etter privatskoleloven kap. 6A gir ikke studiepoeng, men er normalt på fulltid. Mens det avgrenses mot 80 prosent arbeid eller mer vurderer departementet at avgrensningen mot utdanning bør være mot 100 prosent, det vil si et fulltidsstudium. Dette fordi en lønnsinntekt er vesentlig høyere enn det en kan motta i utdanningsstøtte. Mens det er rimelig å anta at den enkelte skal kunne livnære seg av en 80 prosent stilling vil dette i mindre grad være mulig med kun 80 prosent utdanningsstøtte.

Departementet foreslår videre at for flyktninger som gjennomfører høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning på deltid, reduseres integreringsstønaden, inkludert eventuelle tillegg tilsvarende omfanget av studiet. Se forslag til § 21 femte ledd. Forslaget innebærer at for utdanning som gir 15 studiepoeng i semesteret, så skal stønaden reduseres med 50 prosent.

Det er også mulig å studere deltid og kombinere studier og jobb. Departementet foreslår at flyktninger som kombinerer jobb og utdanning som til sammen blir fulltid, for eksempel 30 studiepoeng i løpet av ett år og 50 prosent stilling, ikke skal få utbetalt integreringsstønad. Se forslag til § 21 sjette ledd. Hvis flyktningen kombinerer jobb og

utdanning og dette til sammen ikke blir å regne som fulltid, skal stønaden avkortes tilsvarende.

For å unngå at en flyktning som er i målgruppen for integreringsstønaden og som gjennomfører studier eller skolegang på deltid velger bort deltidsarbeid til fordel for integreringsstønaden, foreslår departement at de skal være omfattet av aktivitetsplikt etter integreringsloven kapittel 5A, se punkt 8.3.

9.2.2.1 Opplæring etter opplæringsloven

Flyktninger som ikke har videregående opplæring eller høyere fra før kan delta i forberedende opplæring for voksne (FOV) og videregående opplæring iht. opplæringsloven innenfor rammene av integreringsprogrammet, se punkt 7.1. De vil da kunne motta integreringsstønad inkludert tillegg, se punkt 6.2. De som har sluttmål om å fullføre videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet, kan med dagens regler få inntil fire år i program. Fra januar 2026 endres integreringsloven slik at denne gruppen kan ha inntil fem års program, det vil si hele perioden som integreringsstønaden gjelder for. Endringen gjelder for deltakere som får tilbud om oppstart i program etter 1. januar 2025. De som har som sluttmål å fullføre deler av videregående opplæring innenfor rammene av integreringsprogrammet, kan ha programtid på inntil fire år. Hvis personer i denne gruppen som fortsetter på videregående opplæring etter avsluttet integreringsprogram skulle få utbetalt integreringsstønad, ville det i prinsippet blitt en utvidelse av programtiden.

Flyktningstipend er en egen stipendordning i utdanningsstøtteordningen til flyktninger i FOV eller videregående opplæring for voksne (VOV). Hovedprinsippet for flyktningstipend er at den enkelte får det samme beløpet utdanningen ellers gir rett til, men at en får lån og stipend som flyktningstipend i stedet. Det er forskjellige regler for stipend og lån til videregående opplæring avhengig av om en er under eller over 21 år. Dette gjelder også for de som får flyktningstipend. De som er 21 år eller eldre får stipend etter reglene som gjelder for studenter i høyere utdanning. Flyktningstipend kan gis i inntil tre år innenfor en periode på seks år etter den datoen den enkelte fikk innvilget beskyttelse. Moduliserte læreplaner for FOV og VOV regnes som fulltidsutdanning i utdanningsstøttesammenheng. Dette gir rett til utdanningsstøtte på fulltid.

Departementet foreslår derfor at flyktninger som går i VOV eller videregående opplæring/ FOV etter avsluttet integreringsprogram ikke skal få utbetalt integreringsstønad, med unntak av at FOV eller VOV/ videregående opplæring kan inngå i aktivitetsplikten, se punkt 8.3, hvis det er innvilget som et opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak kap. 7. Se forslag til § 21 fjerde ledd.

9.2.3 Stans eller avkorting av stønaden ved manglende deltakelse og ugyldig fravær

Mottakere av integreringsstønaden har i utgangspunktet en plikt til å delta på enten integreringsprogram eller aktivitetsplikt. Departementet foreslår derfor at integreringsstønaden ikke utbetales til flyktninger som unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram etter kapittel 4 eller aktivitetsplikten etter kapittel 5A. Se forslag til

ny § 21 a første ledd. Dette kan for eksempel være hvis flyktningen ikke bidrar til kompetansekartlegging, ikke møter opp på karriereveiledning eller på andre måter unnlater å bidra til utarbeidelsen av integreringsplanen for integreringsprogrammet eller for aktivitetsplikten og dermed forhindrer oppstart av integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten. I slike tilfeller stanses utbetalingen av stønaden helt, frem til flyktningen bidrar til oppstart av integreringsprogram eller aktivitetsplikt. Flyktningen vil likevel kunne ha rett til økonomisk bistand i en nødsituasjon, se punkt 6.2.5.

Departementet foreslår videre at integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres ved ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten. Integreringsstønaden skal i utgangspunktet være knyttet til deltakelse i arbeidsrettet aktivitet, enten gjennom integreringsprogram eller aktivitetsplikt, med mindre det er åpenbart urimelig å stille slike krav. Se punkt 11.2.1 for departementets forslag til regler om gyldig fravær og permisjon, punkt 11.2.3 om forslag til unntak fra rett og plikt til integreringsprogram og punkt 8.3.2 om avgrensing og omfang av aktivitetsplikten. Det følger av dagens regler at fravær fra integreringsprogrammet som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, fører til reduksjon i stønaden tilsvarende lengden på fraværet.

Departementet foreslår å videreføre denne regelen med noen tilpasninger. Ved fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten som ikke skyldes sykdom eller som det ikke er gitt tillatelse til, foreslår departementet at integreringsstønaden inkludert tillegg skal reduseres tilsvarende lengden på fraværet. Det vil si at stønaden avkortes time for time. Ettersom flyktningene ikke har rett til økonomisk sosialhjelp, og dermed ikke har annen inntektssikring å falle tilbake på, foreslår departementet at stønaden likevel ikke reduseres med mer enn inntil en firedel av stønaden før skatt per måned. Se forslag til ny § 21 a andre ledd og vurderingene rundt nivået på en firedel i punkt 6.2.3.4.

9.2.4 Avkorting av stønaden ved egne midler

Det følger av gjeldende rett at introduksjonsstønaden ikke reduseres på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet. Integreringsstønaden skal dekke livsopphold til flyktninger som omfattes av målgruppen for forslaget, og som ikke er selvforsørget den første femårsperioden de bor i Norge. Hvis flyktningen har inntekter av egen virksomhet vurderer departementet at det er rimelig at disse midlene blir brukt til å sikre livsoppholdet til den enkelte. Integreringsstønaden er en individuell stønad, og av det følger det at den ikke påvirkes av inntekter av andres virksomhet. Departementet vurderer at dette ikke behøver å fremgå eksplisitt av reguleringen, og foreslår derfor å ta dette ut av § 23 første ledd.

Etter dagens regler for introduksjonsstønad avkortes det ikke mot formue, se gjeldende rett i punkt 9.1. Det gjøres det derimot for beboere i mottak. Det fremgår av forskrift om stønad til beboere i asylmottak § 4 at stønaden reduseres krone for krone mot formue. Med formue menes midler eller realiserbare eiendeler som overskrider et fastsatt beløp, unntatt eiendeler med affeksjonsverdi eller til personlig bruk, og voldsoffererstatning. Det fremgår videre av *UDI retningslinje 2024-002V1 Satser for økonomiske stønad til beboere*

i asylmottak i 2025 punkt 6 at det er formue over 5 000 kroner som danner grunnlag for reduksjon i basisytelsen.

Dagens introduksjonsstønad er en stønad som er knyttet opp til deltakelse i et fulltids introduksjonsprogram. Med innføringen av en egen stønad for nyankomne flyktninger som skal sikre livsopphold til de som ikke klarer det selv i en begrenset periode, vurderer departementet at denne stønaden også må vurderes opp mot formue. Basisytelsen til asylsøkere i mottak er lavere enn det som er foreslått som nivåene på integreringsstønaden. Departementet vurderer derfor at grensen for det fastsatte beløpet bør være noe høyere enn 5 000 kroner, men ikke høyere enn hva den enkelte kan få i integreringsstønad med tillegg for to måneder. Formue på inntil to måneders stønad inkludert tillegg er å forstå som et fribeløp. Over dette nivået avkortes stønaden krone for krone mot formuen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at integreringsstønaden skal avkortes som følge av egen formue som overstiger to måneders integreringsstønad med tillegg, se forslag til § 23.

Hvis kommunen i hvert enkelt tilfelle må gjøre en grundig undersøkelse av om flyktningen har formue eller realiserbare eiendeler, vil det kunne bli en administrativ belastning for kommunene. Departementet er opptatt av at forvaltningen av stønaden skal være så enkel som mulig for kommunene, og ikke medføre unødvendig belasting. Departementet vurderer derfor at vurderingen av om den enkelte har disponibel formue må basere seg på flyktningens egne opplysninger, eventuelt gjennom en egenerklæring. Hvis noen holder tilbake opplysninger om formue som skulle ha ført til reduksjon i integreringsstønaden, og kommunen finner ut av det, skal kommunen kunne vedta at stønaden skal betales tilbake, se punkt 9.2.5.

Foreldre har forsørgelsesplikt for barna sine uavhengig av om de bor sammen med dem eller ikke. Hvis foreldrene ikke bor sammen, må den som ikke bor sammen med barnet, betale månedlige barnebidrag til barnet. Reglene om fastsettelse og endring av barnebidrag følger av barneloven kapittel 8. Plikten til å betale barnebidrag varer normalt ut den måneden barnet fyller 18 år. Det følger av dagens regelverk at introduksjonsstønaden ikke reduseres på grunn av mottatt barnebidrag, se punkt 9.1. Når det nå foreslås at integreringsstønaden skal reduseres på grunn av disponibel formue, foreslår departementet at også barnebidrag som inngår i midler som overstiger to måneders integreringsstønad inkludert tillegg, skal føre til reduksjon i stønaden. I slike tilfeller antas det at stønadsmottaker har tilstrekkelig med midler til å sørge for livsopphold for både seg selv og eventuelle barn, uavhengig av om pengene stammer fra barnebidrag, inntekt eller annet. Det vil også være bevismessig vanskelig å skille ut hvilken andel av oppsparte midler som stammer fra barnebidrag eller andre kilder. Barnebidrag skal dermed ikke holdes utenfor i beregningen av hva som inngår i egne midler etter § 23.

9.2.5 Trekk og tilbakebetaling av stønaden

Det følger av dagens regelverk at hvis en deltaker har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad.

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at stønaden skal betales tilbake. Får en mottaker av introduksjonsstønaden i dag innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Departementet foreslår å videreføre disse reglene i sin helhet for integreringsstønaden, se forslag til ny § 24 a.

10 Samordning med andre offentlige ytelser

10.1 Gjeldende rett

Det følger av integreringsloven § 22 at i den grad deltakeren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram reduseres introduksjonsstønaden. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar. Dersom deltakeren mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

Det kreves normalt at personer må være eller ha vært medlemmer av folketrygden for å ha rett til ytelser etter folketrygdloven. For enkelte ytelser kreves det i tillegg en viss forutgående tid som medlem. Som hovedregel er alle som er bosatte i Norge eller som er arbeidstakere i Norge eller på faste eller flyttbare anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkelen, pliktige medlemmer i folketrygden. Det er dessuten et krav at de har lovlig opphold her i henhold til utlendingsregelverket.

For nyankomne flyktninger, er det først og fremst lovlig opphold, som bosatt, som er det sentrale medlemskapsvilkåret, jf. folketrygdloven § 2-1. Asylsøkere og deres familiemedlemmer anses ikke som bosatt i folketrygdlovens forstand i den perioden søknad om beskyttelse er under behandling. I denne perioden har de en begrenset trygdedekning, se folketrygdloven § 2-16 og forskrift 14. mai 2008 nr. 460 om trygdedekning for asylsøker m.m. Når det gis oppholdstillatelse for minst 12 måneder, er vedkommende medlem ansett som bosatt.

Personer som oppholder seg i Norge, er medlemmer av folketrygden og har tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsløshet, har rett til dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4. De som er under opplæring eller utdanning anses som hovedregel ikke som reelle arbeidssøkere, og kan ikke samtidig motta dagpenger. Det gjelder imidlertid enkelte unntak som følger av dagpengeforskriften kap. 4. Det følger av dagpengeforskriften § 4-3a at innvandrere som fyller vilkårene for dagpenger under

arbeidsløshet, etter søknad til Arbeids- og velferdsetaten kan beholde dagpengene når vedkommende deltar i introduksjonsprogrammet etter integreringsloven eller deltar i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven.

10.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at integreringsstønaden reduseres i den utstrekning flyktninger har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, pleiepenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, se forslag til endringer i integreringsloven § 22 første ledd.

Det følger av integreringsloven § 22 i dag at introduksjonsstønaden reduseres hvis flyktningen har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger og retten til ytelsen er opparbeidet før vedkommende starter i introduksjonsprogram. Dette er begrunnet med at det ikke er hensiktsmessig at kommunen, i tillegg til å finansiere introduksjonsprogrammet, også må betale hele introduksjonsstønaden for deltakere som for eksempel har opparbeidet seg rett til dagpenger.

Med endringene som foreslås i dette høringsnotatet vil flyktninger også kunne ha rett til integreringsstønaden etter avsluttet integreringsprogram. Lønnet arbeid kan inngå i integreringsprogrammet, og det innebærer at en kan opparbeide seg rettigheter til de ovennevnte ytelsene gjennom integreringsprogrammet. Retten til integreringsstønad skal gjelde i fem år fra den enkelte blir bosatt i en kommune. En flyktning i målgruppen for integreringsstønaden kan derfor ha gjennomført integreringsprogram på to år og gått direkte ut i arbeid, men så miste jobben igjen etter ett år og fortsatt ha mye tid igjen av perioden med rett til integreringsstønad. Departementet foreslår derfor at retten til ytelsene ikke lenger må være opparbeidet før flyktningen starter i integreringsprogram for at de skal samordnes med integreringsstønaden.

Aktiviteter som innebærer at en ikke lenger regnes som «reell arbeidssøker», kan føre til at retten til dagpenger faller bort. Departementet vurder at aktivitetene som foreslås å kunne inngå i aktivitetsplikten for integreringsstønaden, se punkt. 8.3.2 i hovedsak omfattes av allerede eksisterende unntak etter dagpengeforskriften kap. 4., slik at dagpengene ikke faller bort. Det gjelder allerede en rekke særregler om rett til å beholde dagpenger under ulike typer opplæring eller utdanning, herunder deltakelse i introduksjonsprogram, norskopplæring, arbeidsmarkedstiltak mv. Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for enkelte justeringer i dagpengeforskriften § 4-3a, som gjelder opplæring for flyktninger. I den utstrekning flyktningen har rett til dagpenger, vil integreringsstønaden, som i dag, bli redusert etter integreringsloven § 22.

Det følger videre av dagens regelverk at stønaden også reduseres tilsvarende for arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd vedkommende mottar. For arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er det som hovedregel krav til fem års medlemskap i folketrygden for å ha rett til ytelsen. Det er enkelte unntak fra kravet. Flyktninger blir medlemmer i folketrygden fra de får innvilget oppholdstillatelse. For personer som søker om asyl og bor i mottak, vil det vanligvis gå noe tid fra de får oppholdstillatelse til de blir bosatt. Retten til integreringsstønaden vil derimot gjelde først fra flyktningen er bosatt i en

kommune. Det innebærer at personer i målgruppen for integreringsstønaden kan få rett til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd mot slutten av perioden de har rett til integreringsstønad. Samordningsregelen for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd foreslås derfor videreført for integreringsstønaden.

De følger ikke av dagens regelverk at introduksjonsstønaden reduseres dersom deltakeren mottar pleiepenger etter folketrygdloven kap. 9. Pleiepenger er en inntektserstatningsordning som beregnes på samme måte som sykepenger, og som utbetales med hundre prosent kompenasjonsgrunnlag for personer som må være borte fra arbeidet på grunn av pleie og tilsyn med syke barn. Departementet foreslår derfor at integreringsstønaden også reduseres i den utstrekning flyktningen mottar pleiepenger.

Samordningsreglene mellom integreringsstønaden og ovennevnte ytelser fra folketrygden, gir integreringsstønaden en subsidiær karakter i forhold til ytelser fra folketrygden. Dette innebærer at kommunen kan pålegge flyktninger i målgruppen for integreringsstønaden å gjøre gjeldende eventuelle rettigheter til ytelser til livsopphold etter folketrygdloven. Kommunen skal i slike tilfeller bidra med nødvendig veiledning og opplysning om vedkommendes rettigheter i forhold til folketrygden.

For rett til overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15 er det krav om fem års medlemskap i folketrygden, men med enkelte unntak. Som for de andre stønadene, foreslår departementet å beholde samordningsregelen. Overgangsstønaden er utformet med sikte på å stimulere mottakeren til å komme i arbeid. Stønaden reduseres derfor ikke fullt ut i forhold til arbeidsinntekt. Overgangsstønaden reduseres ikke hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Det fremgår av integreringsloven at stønaden reduseres med 40 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet. Dette er i folketrygdloven § 15-9 økt til 45 prosent. Departementet foreslår å videreføre dagens regel på dette området, men at integreringsstønaden reduseres med 45 prosent av den overgangsstønad som overstiger 1⁄2 G, i tråd med folketrygdloven § 15-9. Se forslag til endringer i integreringsloven § 22 andre ledd.

Dagens introduksjonsstønad er utformet uten barnetillegg, og verken barnetrygd eller kontantstøtte samordnes med introduksjonsstønaden. Med innføringen av integreringsstønaden foreslår departementet at det gis rett til barnetillegg etter faste satser på nivå med barnetillegget i ordningen med arbeidsavklaringspenger, samt at enslige forsørgere for enslig forsørgertillegg. Barnetillegget er forholdsvis lavt, og mottakere av arbeidsavklaringspenger mottar også barnetrygd. Som det framgår av tabell 6.4 vil særlig enslige med barn ha noe mindre disponibel inntekt sammenliknet med veiledende satser for sosialhjelp hvis de ikke jobber, selv når barnetrygden er medberegnet.

Departementet foreslår å oppheve integreringsloven § 22 tredje ledd som i dag inneholder en ikke uttømmende liste over ytelser som ikke kommer til fradrag i stønaden. Departementet vurderer at det er tilstrekkelig at ytelsene som skal medføre reduksjon i integreringsstønaden reguleres i § 22. Integreringsloven § 22 tredje ledd lister i dag opp at barnetrygd og kontantstøtte ikke kommer til fradrag i stønaden. Som det fremgår av punkt 14.4.1 foreslår departementet at mottakere av integreringsstønaden ikke skal ha rett til

kontantstøtte. Det foreslås ikke endringer i rettstilstanden for barnetrygd, som fortsatt ikke skal komme til fradrag i integreringsstønaden.

I tillegg til bostøtte fra Husbanken er det kommuner som har ordninger med kommunal bostøtte. I en kartlegging foretatt av Husbanken og Telemarksforskning høsten 2021, ble det registrert 22 kommuner med kommunal bostøtte. Kommunal bostøtte kan bidra til de samme utfordringene som den statlige bostøtten, og departementet foreslår at integreringsstønaden reduseres hvis flyktningene mottar kommunal bostøtte, se forslag til § 22 tredje ledd.

11 Fravær, permisjon og unntak fra rett og plikt til integreringsprogram

11.1 Gjeldende rett

Integreringsloven § 17 regulerer fravær og permisjoner fra introduksjonsprogrammet. Deltakere kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra introduksjonsprogram. Deltakeren kan også innvilges permisjon fra introduksjonsprogram etter søknad til kommunen. I integreringsforskriften kap. 3 og 4 er det gitt nærmere bestemmelser om fravær, fri og permisjoner fra introduksjonsprogrammet, og hvorvidt det skal medføre tillegg i programtiden eller ha betydning for rett til introduksjonsstønad. Godkjent fravær og permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogram etter kapittel 3 og 4 i integreringsforskriften som til sammen er over ti virkedager, kommer i tillegg til introduksjonsprogrammets varighet, jf. integreringsforskriften § 19, jf. lovens § 13 sjette ledd.

Integreringsloven § 18 regulerer stans av introduksjonsprogrammet. Kommunen kan stanse programmet midlertidig eller permanent for en deltaker dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Hva som ligger i saklig begrunnet, må vurderes konkret. Det sentrale må være at det er en logisk sammenheng mellom vedtaket om stans og begrunnelsen for det.

Programmet kan blant annet stanses ved omfattende fravær. Hvorvidt fraværet er omfattende må vurderes opp mot hvor lenge vedkommende har vært i programmet, progresjonen og hvor hyppig fraværet har forekommet. Det er også av betydning om fraværet har vært ugyldig, ut fra grunnlaget for fraværet, om det er søkt om permisjon og om fraværet hadde gitt rett til permisjon dersom det hadde vært søkt om det.

Programmet kan videre stanses ved atferd i eller utenfor programmet som kan skade deltakerens eller andres muligheter til å gjennomføre programmet.

Midlertidig eller permanent stans på grunn av sykdom er kun aktuelt dersom sykdommen enten er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om vedkommende kan gjennomføre programmet eller det er usikkert på hvilke tidspunkt det kan skje.

Hvorvidt programmet stanses midlertidig eller permanent er opp til kommunen. Terskelen for å stanse programmet er høy. I praksis vil det være situasjonens alvorlighetsgrad og deltakerens situasjon som avgjør om programmet stanses midlertidig eller permanent. Midlertidig stans bør ikke vare lenger enn tre måneder og kan for eksempel brukes hvis kommunen ønsker å gi deltakeren mulighet til å endre sin atferd eller hvis deltakeren har helseutfordringer av midlertidig karakter. Det kan være en fordel å forsøke midlertidig stans før eventuell permanent stans, men det er ikke noe krav. Dersom det ikke er utsikter til bedring, kan programmet stanses permanent med en gang.

Vedtak om stans innebærer at deltakeren ikke lenger har rett til introduksjonsstønad.

Bestemmelsene om stans gjelder ikke ved frivillig avslutning av programmet, eller der programmet avsluttes som følge av oppnådd sluttmål eller endt programtid.

11.2 Departementets vurderinger og forslag

11.2.1 Fravær og permisjon

Departementet foreslår at flyktninger som har aktivitetsplikt etter forslaget til § 25 skal søke kommunen om tillatelse til fravær fra den aktuelle aktiviteten. Departementet foreslår videre at flyktningen skal kunne innvilges permisjon fra aktiviteten. Se forslag til ny § 25 c i integreringsloven. Tilsvarende regler gjelder for deltakere i integreringsprogrammet, se integreringsloven § 17 første og andre ledd. Som følge av forslaget til navneendring på introduksjonsprogrammet brukes begrepet integreringsprogram ved omtale av videreføring og endringer av nåværende bestemmelser under punkt 11.2.

Hjemmelen i integreringsloven § 17 tredje ledd for at departementet kan gi forskrift om fravær, fri og permisjoner fra integreringsprogrammet, og hvorvidt permisjon skal medføre tillegg i programtiden, samt hvorvidt fravær, fri og permisjoner skal gi rett til stønad, er flyttet til integreringsloven ny § 18 b første ledd bokstav d og e (trer i kraft 1. januar 2026). Departementet foreslår at det fastsettes tilsvarende forskriftshjemler for aktivitetsplikten, se forslag til ny § 25 d i integreringsloven. De samme hensyn som taler for at det bør være mulig å ha gyldig fravær fra integreringsprogrammet, gjør seg også gjeldende for aktivitetsplikten.

Departementet foreslår å videreføre integreringsforskriftens regler i kapittel 3 om fravær fra integreringsprogrammet med følgende endringer:

Deltakere i introduksjonsprogrammet beholder i dag retten til introduksjonsstønad ved egen sykdom eller skade som forhindrer deltagelse når deltakeren legger frem egenmelding eller legeerklæring. Departementet foreslår at deltakere i integreringsprogrammet og flyktninger som har aktivitetsplikt skal beholde retten til integreringsstønaden inkludert tillegg i slike tilfeller, se forslag til endringer i forskriften § 5. Departementet vurderer at dagens § 5 andre ledd ikke regulerer mer enn hva som fremkommer av forslag til § 5 første ledd og § 15, og foreslår derfor at leddet oppheves.

Reglene om rett til integreringsstønad ved fravær fra integreringsprogrammet på grunn av barns eller barnepasser sykdom eller skade foreslås også å gjelde for fravær fra aktivitet som er omfattet av aktivitetsplikten, se forslag til endringer i forskriften § 6. Deltakere i integreringsprogrammet og deltakere som har aktivitetsplikt har dermed rett til integreringsstønaden inkludert tillegg, i disse tilfellene. Retten foreslås å gjelde i samme antall dager som en i dag har rett til å beholde introduksjonsstønaden, se forslag til endringer i forskriften § 7.

Reglene om bruk av egenmelding og legeerklæring som gjelder for deltakere i integreringsprogrammet, foreslås også å gjelde for fravær fra aktivitet omfattet av aktivitetsplikten, se forslag til endringer i forskriften § 8. Dersom legeerklæring ikke leveres som nevnt i bestemmelsens andre ledd, skal integreringsstønaden reduseres tilsvarende lengden på fraværet i tråd med reglene i ny § 21 a i integreringsloven, se punkt 9.2.3.

Bortfall av retten til å bruke egenmelding ved fravær fra integreringsprogrammet foreslås også å gjelde for aktivitetsplikten, se forslag til endringer i forskriften § 9.

Departementet foreslår å i hovedsak videreføre reglene i integreringsforskriften kapittel 4 om fri og permisjoner fra integreringsprogrammet, og at reglene i tillegg gis anvendelse for deltakere som har aktivitetsplikt. Dette innebærer at flyktninger som har aktivitetsplikt vil ha rett til integreringsstønad inkludert eventuelle tillegg, ved fri i forbindelse med svangerskapet og fødsel, ved ammefri, velferdspermisjon og permisjon for fred- og forsoningsarbeid på nasjonalt eller internasjonalt nivå, se forslag til endringer i §§ 11 til 14a.

Deltakere i integreringsprogrammet har i dag rett til introduksjonsstønad ved permisjon fra programmet på grunn av egen eller barns sykdom eller skade, eller ved permisjon ved fødsel eller adopsjon, se forskriften §§ 15 og 16. Departementet foreslår at denne retten også skal gis anvendelse for deltakere som har aktivitetsplikt. Forslagene i punkt 6.2 innebærer at innvandre i målgruppen for integreringsstønaden ikke vil ha rett til sosialhjelp. Departementet foreslår derfor at deltakere i integreringsprogrammet og flyktninger som har aktivitetsplikt skal ha rett til integreringsstønaden i slike tilfeller.

Det er i dag regulert i § 12 at mor etter fødselen har rett til 20 virkedager fri fra integreringsprogrammet med stønad, mens far kan få inntil 7 virkedager fri med stønad. For å sikre samsvar med permisjonsreglene ved fødsel i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven foreslår departementet at det reguleres i § 16 fjerde ledd at permisjon de første 30 virkedagene etter fødselen er forbeholdt moren. Det foreslås videre at far skal ha rett til permisjon med integreringsstønad i opptil ti virkedager i forbindelse med fødselen, dersom han bor sammen med moren og benytter tiden til omsorg for familie og hjem. Disse dagene inngår i de 75 dagene som er forbeholdt far etter forskriften § 16 fjerde ledd. Det foreslås også å presisere i gjeldende regulering i § 16 fjerde ledd at beregningen av antall dager med omsorgspermisjon skal baseres på virkedager.

Det foreslås at § 17 om fridager og høytidsdager og § 18 om ferie fra integreringsprogrammet skal gjelde tilsvarende for flyktninger som har aktivitetsplikt.

11.2.2 Stans

Departementet foreslår at kommunen kan stanse integreringsprogrammet midlertidig i inntil tre måneder dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, se forslag til endringer i integreringsloven § 18. Tilsvarende foreslås for aktivitetsplikten, se punkt 8.3.1. Forhold som kan begrunne stans i programmet er blant annet omfattende fravær eller atferd som kan skade deltakerens eller andres mulighet til å gjennomføre programmet. Hensikten er at kommunen ikke skal trenge å bruke ressurser på tiltak dersom deltakeren gjentatte ganger ikke møter opp eller forstyrrer tiltaket. Etter dagens regelverk kan introduksjonsprogrammet også stanses permanent, og vedtak om stans medfører at deltakeren ikke lenger har rett til introduksjonsstønad. Departementet foreslår ikke at den enkelte skal miste retten til integreringsstønaden, men at integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres med en firedel i perioden med stans. Tilsvarende foreslås for aktivitetsplikten, se punkt 8.3.1. Flyktningene vil i denne perioden fortsatt kunne søke om å få dekket ekstraordinære utgifter, se punkt 6.2.4 eller søke om økonomisk bistand i en nødsituasjon, se punkt 6.2.5. Innen tre måneder må kommunen vurdere om den enkelte skal starte opp igjen i integreringsprogram eller gå over til aktivitetsplikt etter kapittel 5A. Hvis den enkelte unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram eller aktivitet skal det ikke utbetales integreringsstønad, se punkt 9.2.3.

Som følge av forslaget i 11.2.3 om en ny bestemmelse som åpner for at kommunen kan fatte vedtak om unntak fra rett og plikt til deltagelse i integreringsprogram dersom det foreligger helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, foreslår departementet at integreringsprogrammet ikke lenger skal stanses ved alvorlig eller langvarig sykdom, se forslag til endring i integreringsloven § 18.

11.2.3 Unntak fra rett og plikt til integreringsprogram

Kommunen kan i dag stanse introduksjonsprogrammet ved alvorlig eller langvarig sykdom, jf. integreringsloven § 18. Integreringsloven har imidlertid ingen hjemmel for at kommunen kan fatte vedtak om unntak fra rett og plikt til introduksjonsprogram.

Departementet foreslår at det innføres en ny paragraf 9 a i integreringsloven som åpner for at kommunen kan fatte vedtak om unntak fra retten og plikten til integreringsprogram i tilfeller hvor det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltakelse i programmet, eller som gjør at det ikke er sannsynlig at programmet vil bidra til at personen kommer i arbeid eller utdanning. Departementet legger til grunn at dette er personer som i dag ikke deltar i introduksjonsprogrammet.

Unntak på grunn av helsemessige utfordringer forutsetter en sykdom eller skade, og vilkåret skal tolkes strengt. Relevante momenter i vurderingen av om vilkåret er oppfylt er blant annet sykdommens eller skadens art, varighet og omfang. Personer som er alvorlig eller kronisk syke, kan være aktuelle for fritak. Sykdommen eller lidelsen kan være av fysisk eller psykisk art. Unntak vil kun være aktuelt dersom sykdommen er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om personen kan gjennomføre et tilrettelagt integreringsprogram. Bestemmelsen åpner ikke for å gjøre unntak ved akutt sykdom eller lidelse av forbigående karakter.

Departementet understreker at kommunen har en plikt til å tilrettelegge for deltakelse for personer som har en funksjonsnedsettelse. Hvis kommunen avslår et krav om deltakelse i integreringsprogram uten å ha vurdert muligheten for et tilpasset program, vil dette kunne stride mot likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 9. Kommunene har et stort handlingsrom til å tilpasse innholdet i den enkeltes integreringsprogram, basert på den enkeltes sluttmål. Programmet kan inneholde elementer som ikke direkte gjør deltakeren i stand til å delta i arbeid eller utdanning, men som for eksempel bidrar til at den enkelte kan klare å gjennomføre integreringsprogrammet. Dette kan blant annet være forskjellige typer trening, fysioterapi og uteaktiviteter, se Prop. 89 L (2019- 2020), punkt 8.6.4.3. Unntak fra rett og plikt til deltakelse i integreringsprogrammet, vil først være aktuelt dersom tilretteleggingen ikke gjør det mulig for deltakeren å følge programmet. Dersom det er usikkert hvor langvarig sykdommen vil bli, skal kommunen først vurdere permisjon etter integreringsforskriften § 15.

Vilkåret andre tungtveiende årsaker skal være en sikkerhetsventil for tilfeller som ikke dekkes av helsemessige årsaker. Kommunen må foreta en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om det skal fattes vedtak om unntak fra rett og plikt til integreringsprogram. Vilkåret skal fange opp tilfeller som ikke skyldes sykdom eller skade, men som har samme alvorlighetsgrad, og hvor andre årsaker hindrer deltagelse eller gjør at det ikke er sannsynlig at programmet vil bidra til at personen kommer i arbeid eller utdanning. Langt fravær fra arbeidslivet, store omsorgsoppgaver, eller lite eller ingen utdanning fra tidligere, kan ikke alene utgjøre en «tungtveiende årsak».

I tilfeller hvor kommunen fatter vedtak om unntak fra retten og plikten til integreringsprogram, må kommunen vurdere om det også skal fattes vedtak om fritak fra retten og plikten opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, jf. integreringsloven § 26 annet ledd. Terskelen for å fatte vedtak om fritak fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er høyere enn terskelen for å fatte vedtak om unntak fra deltakelse i integreringsprogrammet. At en person er varig arbeidsufør kan i seg selv ikke begrunne fritak fra rett og plikt til deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se Prop. 89 L (2019-2020), punkt 10.1.4.4.

12 Kommunens ansvar

12.1 Gjeldende rett

Det følger av integreringsloven § 3 at bosettingskommunen er ansvarlig for introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6. Kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven, jf. § 3 fjerde ledd.

Som omtalt i punkt 7.1 må en flyktning være bosatt i en kommune etter avtale med IMDi for å ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser rett til introduksjonsstønad, og kommunen er ansvarlig

for utbetaling av stønaden etter integreringsloven kapittel 5. Introduksjonsstønaden skal utbetales etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje, jf. integreringsloven § 24.

Det følger av § 2 i forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse at personer som har søkt om beskyttelse, og som er i, eller kan få statlig innkvartering, ikke har krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. Hvis en person med innvilget opphold i riket på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering til en kommune og søker om sosiale tjenester, kan kommunen avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig

Det følger av § 3 i samme forskrift at personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen. Flytter personen til en annen kommune, har personen kun rett til tjenester der dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig.

12.2 Departementets vurderinger og forslag

12.2.1 Kommunenes ansvar

Alle flyktninger med opphold i Norge skal bo i en kommune. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. Kommuner som bosetter flyktninger, mottar integreringstilskudd og andre særskilte tilskudd fra staten. Som en del av ansvaret med bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger sørger kommunen for bolig og andre velferdstjenester. Kommunene har også ansvaret for introduksjonsprogrammet og utbetaling av introduksjonsstønaden. Hvordan kommunen organiserer arbeidet er ikke regulert i integreringsloven, og er opp til den enkelte kommune. Arbeidet med integreringsprogrammet legges normalt til flyktningtjenesten/flyktningkontoret, Nav-kontoret eller et voksenopplæringssenter.

Departementet foreslår at kommunene får ansvaret for å forvalte integreringsstønaden etter kapittel 5 og aktivitetsplikten etter kapittel 5A, se forslag til endringer i § 3 første ledd om kommunens ansvar etter loven. Departementet foreslår videre at dagens organisering videreføres, og at det blir opp til kommunen hvilken enhet som er ansvarlig for å forvalte integreringsstønaden og aktivitetsplikten. Kommunen kan som i dag fortsatt også gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven.

Flyktninger vil som regel ha behov for å få dekket utgifter til etablering den første tiden etter bosetting. Dette kan blant annet omfatte depositum, inventar og utstyr til boligen, utstyr til barn samt eventuelle klespakker mv. Kommunene dekker i dag disse utgiftene til flyktninger som er bosatt etter avtale med kommunen, men det varierer mellom kommunene hvordan de gjør det. En del kommuner utbetaler stønad til etablering med hjemmel i sosialtjenesteloven, mens andre kommuner benytter seg av et eget kommunalt regelverk. Noen kommuner utbetaler et engangsbeløp, mens andre yter stønaden i form av konkrete varer. Departementet vurderer at dagens praksis bør videreføres, og at det fortsatt

skal være opp til kommunene hvordan de velger å dekke utgifter til etablering til flyktningene de bosetter etter avtale med IMDi, men utgiftene vil ikke lenger kunne dekkes med hjemmel i sosialtjenesteloven.

På denne bakgrunn foreslår departementet at kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med integreringsmyndighetene skal sørge for etableringsutgiftene til den enkelte. Dette innebærer blant annet utgifter til depositum, nødvendig inventar til bolig og utstyr og klær etter en nøktern og forsvarlig standard, se forslag til ny § 20 d.

12.2.2 Flytting til og mellom kommuner

Som omtalt under punkt 7.2, foreslår ikke departementet at flyktninger må være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene for å ha rett til integreringsstønaden. Det foreslås derimot at dagens regler etter forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse som legger begrensinger på flytting til og mellom kommuner også skal gjelde ved søknad om integreringsstønad.

En flyktning som bor i et mottak, kan flytte til en kommune på eget initiativ etter innvilget oppholdstillatelse. Hvis flyktningen da søker om integreringsstønad foreslår departementet at kommunen kan avslå søknaden om integreringsstønad med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig. Se forslag til ny § 19a første ledd i integreringsforskriften. Tilsvarende bestemmelse gjelder i dag for retten til sosiale tjenester, jf. forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 2 andre ledd. I rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen punkt 1.2.2.3 står det følgende om hva som kan være åpenbart urimelig:

> Det kan for eksempel være åpenbart urimelig å henvise en person til det statlige tilbudet hvis vedkommende har nær familie bosatt i kommunen. Det samme gjelder hvis vedkommende er selvforsørget, men søker økonomisk stønad i en nødssituasjon.

Det følger videre av forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 3 at hvis flyktninger som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd, flytter til en annen kommune, har flyktningene kun rett til tjenester i tilflyttingskommunen dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene. Det fremgår av rundskrivet omtalt over, punkt 1.2.2.4 at dette gjelder selv om integreringstilskuddet følger folkeregistrert adresse og overføres til en ny kommune ved flytting. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknaden med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig. I tillegg til momentene i rundskrivets punkt 1.2.2.3 står det i punkt 1.2.2.4 at det også vil være åpenbart urimelig å avslå søknaden hvis personen trenger hjelp etter å ha vært selvforsørget noe tid.

Flyktninger som bosetter seg i en kommune på eget initiativ, eller flytter til en ny kommune, vil ikke ha rett og plikt til integreringsprogram. Hvis flyttingen er avtalt eller kommunen etter en rimelighetsvurdering innvilger søknad om integreringsstønad, vil imidlertid flyktningen ha plikt til å delta i aktivitet etter forslaget i punkt 8.3. Det følger av integreringsloven § 8 tredje ledd at kommunen også *kan* tilby integreringsprogram for flyktninger som ikke er bosatt etter avtale med kommunen, så lenge de har bodd i en

kommune i mindre enn to år, se punkt 7.1. Det vil si at kommunen, som alternativ til å stille krav om aktivitet, kan velge å tilby flyktningen integreringsprogram.

Departementet foreslår at reglene som gjelder etter forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 2 andre ledd og § 3 også skal gjelde ved søknad om integreringsstønad. Se forslag til ny § 19a i integreringsforskriften. Dette innebærer at flyktningen i den første femårsperioden i hovedsak kun kan flytte til en kommune, eller mellom kommuner, hvis personen ikke er avhengig av offentlige ytelser eller flyttingen er avtalt mellom kommunene. Departementet foreslår også at flyktninger som ikke er bosatt etter avtale ikke skal gis botillegg, se punkt 6.2.3.2. Videre vil denne gruppen få reduksjon i stønaden ett og tre år etter stønaden ble innvilget for første gang, se punkt 6.2.2

Departementet vurderer at disse forslagene vil redusere risikoen for økt selvbosetting eller sekundærflytting med innføringen av integreringsstønaden, men ber særskilt om kommunenes synspunkt på dette.

12.2.3 Krav om og utbetaling av integreringsstønaden

Departementet foreslår at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for utbetaling av integreringsstønaden til flyktninger som omfattes av § 19 så snart som mulig etter at vedkommende har fremsatt krav, se forslag til § 24 første ledd. Departementet foreslår videre at utbetalingen skal skje etterskuddsvis.

Integreringsstønaden skal sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd. Integreringsstønaden skal ikke utbetales automatisk til den enkelte flyktning som omfattes av forslag til § 19. Flyktninger som jobber 30 timer eller mer, eller som studerer fulltid skal ikke få utbetalt integreringsstønad, se punkt 9.2. Heller ikke flyktninger som har en kombinasjon av arbeid og studier som til sammen blir heltid skal få utbetalt integreringsstønad. Dersom arbeidsforholdet bortfaller eller studiene avsluttes innenfor perioden på fem år etter den enkelte ble bosatt i en kommune, skal flyktningen likevel kunne få utbetalt integreringsstønaden.

Flyktningen må selv fremsette krav om integreringsstønaden til kommunen. Kommunen har innenfor sitt ansvarsområde alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Veiledningen i dette tilfellet skal bidra til at den enkelte flyktning kan fremme krav om integreringsstønaden ved behov. For flyktninger som blir bosatt etter avtale i en kommune bør kommunen veilede i forbindelse med bosettingen, slik at den enkelte får muligheten til å fremme krav om stønad ved behov. Hvis flyktningen har flyttet til kommunen på egen hånd vil veiledningsplikten gjelde hvis vedkommende oppsøker kommunens administrasjon fordi vedkommende ikke er selvforsørget.

Etter at flyktningen har fremmet krav om integreringsstønaden skal kommunen så snart som mulig treffe vedtak om stønad. Vedtaket er å forstå som et enkeltvedtak, se forslag til § 46 første ledd bokstav a.

Introduksjonsstønaden skal i dag utbetales etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte på tiltakene som utgjør den enkelte flyktnings introduksjonsprogram. Departementet foreslår å videreføre denne regelen. Det vil si at integreringsstønaden skal

utbetales på bakgrunn av registrert fremmøte for de som deltar i integreringsprogram etter kapittel 4 eller aktivitetsplikt etter kapittel 5A. For flyktninger som er i deltidsjobb skal integreringsstønaden avkortes time for time opp mot det den enkelte jobber, se punkt 9.2.1. Departementet foreslår at for denne gruppen utbetales stønaden på bakgrunn av innsendt timeliste. Kommunen beslutter videre selv hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje. Det innebærer at kommunen kan velge om de for eksempel vil utbetale stønaden hver 14. dag som for arbeidsavklaringspenger og dagpenger eller hver måned, se omtale under punkt 9.2.1 og forslag til § 24.

12.2.4 Forholdet til kommuneloven

Kommunen skal ha ansvar for å administrere integreringsstønaden, tilsvarende som de i dag har for introduksjonsstønaden og introduksjonsprogrammet. Prinsippene i kommuneloven § 2-2 innebærer at nasjonale myndigheter skal respektere kommunenes rett til selvbestemmelse gjennom prinsippene om forholdsmessighet, nærhet og finansiering, se punkt 4.

Departementet vurderer at kommunene har kompetanse og ressurser til å iverksette ordningen. Kommunen utfører allerede tilsvarende oppgaver i dag, gjennom utbetaling av introduksjonsstønad og vurdering av søknader om og utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Utbetalingen av integreringsstønaden vil være mindre ressurskrevende, da den i motsetning til økonomisk sosialhjelp vil bestå av faste satser. Dette innebærer at kommunene har ressursene tilgjengelig, selv om de eventuelt må omrokere på hvor ressursene befinner seg.

Kommunene vil også ha ansvar for å administrere aktivitetsplikten, slik de i dag har det der mottakere av økonomisk sosialhjelp har vilkår om aktivitet. Kravet om at aktivitetsplikten skal ha et omfang på minst 20 timer inntrer først etter seks måneder. Dette bidrar til fleksibilitet for kommunene, og muligheten til å tilpasse oppstarten etter lokale forhold. Videre er ikke listen over forslag til tiltak som kan inngå i aktivitetsplikten i § 25 a uttømmende. Kommunene står derfor fritt til å velge om de skal benytte seg av disse eller andre tiltak. Departementet legger likevel til grunn at aktivitetsplikten i stor grad vil bestå av elementer som allerede er finansiert gjennom dagens system, noe som vil minimere risikoen for at aktivitetsplikten medfører økt press på kommunene.

Regjeringen har en målsetning om mindre detaljstyring av kommunene. Som følge av at kommunene gis stor valgfrihet til å innrette aktivitetsplikten på en måte de finner mest hensiktsmessig, mener departementet at forslaget ikke bidrar til å øke det statlige styringstrykket.

13 Behandling av personopplysninger og saksbehandlingsregler

Departementet vurderer at det er behov for å endre § 41 om behandling av personopplysninger, som følge av at integreringsloven blir primært rettsgrunnlag for å

tildele økonomisk stønad til flyktninger. Det foreslås at tildeling av integreringsstønad føres opp i listen over oppgaver som gir grunnlag for å behandle personopplysninger, se forslag til ny § 41 bokstav f.

Departementet foreslår også å innta en ny bestemmelse i integreringsforskriften om behandling av opplysninger om personer som deltar i aktivitetsplikten. Bestemmelsen inneholder en opplisting av opplysninger som kan behandles om den som deltar i aktivitetsplikt, se forslag til ny § 52a i integreringsforskriften.

Departementet vurderer at tildeling av integreringsstønad og aktivitetsplikt må regnes som enkeltvedtak og føres opp i listen over hva som regnes som enkeltvedtak etter integreringsloven § 46 første ledd bokstav a.

Videre foreslås det at utarbeidelse av og vesentlig endringer i integreringsplanen for aktivitetsplikten samt stans i aktivitetsplikten oppføres i listen, se forslag til endringer i § 46 første ledd bokstav c og d.

I integreringsloven § 46 bokstav g er det kun trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp som er definert som et enkeltvedtak. Mindre trekk på grunn av illegitimt fravær regnes i utgangspunktet ikke som selvstendige enkeltvedtak. Dette prinsippet foreslås videreført, ved at kun reduksjon av integreringsstønaden inkludert tillegg med minst en firedel av en enkelt utbetaling skal utgjøre et enkeltvedtak. Se forslag til endringer i § 46 bokstav g.

14 Endringer i sosialtjenesteloven og annet regelverk

14.1 Innledning

Et premiss for innføringen av integreringsstønaden er at retten til økonomisk stønad (sosialhjelp) og bostøtte fjernes for målgruppen for den nye stønaden. I punkt 14.2 og 14.3 omtales endringene i henholdsvis sosialtjenesteloven og bostøtteloven som er nødvendige for å gjennomføre forslagene.

I punkt 14.4 omtales behovet for endringer i andre lover og forskrifter når introduksjonsstønaden skifter navn og utvides til flere enn de gruppene som i dag mottar introduksjonsstønad. De fleste av disse endringene er rent tekniske endringer og oppdateringer som følge av at introduksjonsstønaden endrer navn til integreringsstønad og introduksjonsprogrammet endrer navn til integreringsprogram.

14.2 Endringer i sosialtjenesteloven

Etter sosialtjenesteloven § 2 gjelder lovens bestemmelser om tjenester for alle som oppholder seg i riket. Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket.

Departementet foreslår at gruppen som har rett til integreringsstønad etter kapittel 5 i integreringsloven ikke skal ha rett til økonomisk stønad (sosialhjelp). Sosialtjenesteloven omfatter også andre tjenester enn økonomisk stønad. Departementet foreslår at gruppen skal beholde retten til andre tjenester etter loven, dvs. opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud og individuell plan. Departementet foreslår at flyktninger ikke skal ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogram i femårsperioden. Midlertidig botilbud er en naturalytelse. Nav-kontorets ansvar er å sikre at personen har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet. Hvis flyktningen ikke har penger til å betale for det midlertidige botilbudet, må personen søke om økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven, siden vedkommende ikke har rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Departementet foreslår å endre sosialtjenesteloven § 2 ved å innta i bestemmelsen at lovens §§ 18-26 (som regulerer økonomisk stønad) og §§ 29-40 (som regulerer kvalifiseringsprogram) ikke gjelder for personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven. I enkelte situasjoner vil integreringsstønaden ikke bli utbetalt. Dette gjelder for eksempel der flyktningen har inntektsgivende arbeid på 30 timer i uken eller mer eller gjennomfører fulltidsutdanning, se § 21. I slike tilfeller er likevel den underliggende retten til integreringsstønad i behold, og flyktningen har ikke rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og heller ikke til kvalifiseringsprogram. Se forslag til endringer i § 2.

Ved behandling av søknader etter sosialtjenesteloven må Nav-kontoret innhente de nødvendige opplysningene for å fatte vedtak i saken. Personer med rett til integreringsstønad vil ikke ha rett til økonomisk stønad eller kvalifiseringsprogram. Nav-kontoret må ha tilgang til opplysninger om personer har rett til integreringsstønad etter integreringsloven § 19 første ledd første punktum. Kommunen har allerede hjemmel til å innhente opplysninger om stønadsmottakeres rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram fra Nasjonalt introduksjonsregister. Denne hjemmelen framkommer av sosialtjenesteloven § 20 a femte ledd og formålet er å gi informasjon i forbindelse med å vurdere om personen omfattes av plikt til norskopplæring. Bestemmelsen åpner for direkte lesetilgang i registeret. Se nærmere omtalt i Prop. 24 L (2020-2021) *Endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold).* I forbindelse med at retten til økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram skal falle bort for personer med rett til integreringsstønad, vurderer departementet at det er behov for en egen hjemmel for kommunen til å innhente opplysninger fra Nasjonalt introduksjonsregister. Se forslag til endringer i § 43.

14.3 Endringer i bostøtteloven og forskrift om bostøtte

14.3.1 Rett til bostøtte for hustandsmedlemmer

Bostøtte er regulert i bostøtteloven og forskrift om bostøtte. Loven gjelder personer som er folkeregistrerte og lovlig bosatt i Norge, jf. lovens § 2. Vilkårene for å ha rett til bostøtte er regulert i lovens § 3. Bostøtteloven § 4 regulerer unntak for visse personer.

Dette gjelder blant annet personer som gjør førstegangstjeneste i forsvaret eller siviltjeneste og studenter som ikke har barn i husstanden, jf. bostøtteloven § 4 første og andre ledd. Bakgrunnen for at disse personene ikke har rett til bostøtte, er at de har rett til ytelser gjennom andre ordninger som blant annet skal dekke boutgifter. Som det fremgår i dette høringsnotatet, skal integreringsstønaden, med eventuelle tillegg, i sin helhet sikre midler til livsopphold for de som ikke klarer det på egen hånd, jf. pkt. 6.2. Departementet foreslår derfor at gruppen som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven ikke skal ha rett til bostøtte etter bostøtteloven. Se forslag til endringer i bostøtteloven § 4.

Etter bostøtteloven § 4 tredje ledd har heller ikke personer som bor sammen med en person som ikke har rett til bostøtte etter første og andre ledd, rett til bostøtte. Dette henger samme med at støtten de kan få andre steder, er forutsatt å dekke utgiftene for hele husstanden. Departementet har vurdert om det bør innføres en tilsvarende begrensning for dem som bor sammen med noen som har rett til integreringsstønad.

De som får rett til integreringsstønad, skal etter forslaget verken ha rett på bostøtte eller sosialhjelp, for å sikre bedre arbeidsinsentiver. Måloppnåelsen er avhengig av at begge ytelsene bortfaller. Dersom retten til bostøtte opphører og bostøtten erstattes av sosialhjelp, blir arbeidsinsentivene dårligere fordi den allerede høye effektive marginalskatten øker til 100 prosent. Eventuelle hustandsmedlemmer som ikke selv har rett til integreringsstønad, vil fortsatt ha rett til sosialhjelp, og vil dermed få svekkede arbeidsinsentiver dersom de utestenges fra bostøtten.

Integreringsstønaden er videre en individuell ytelse som ikke er dimensjonert for at mottakeren skal forsørge andre voksne husstandsmedlemmer. Hvis disse skulle miste retten til bostøtte og eventuelt bli henvist til sosialhjelp på grunnlag av at et husstandsmedlem har rett til integreringsstønad, kan det oppstå situasjoner der de både har svakere rettigheter og svakere arbeidsinsentiver enn andre. Ut fra dette, foreslår departementet at eventuelle husstandsmedlemmer som ikke har rett til integreringsstønad, skal ha rett til bostøtte på linje med andre borgere. For å unngå «dobbel dekning» gjennom både integreringsstønad, eventuelt med botillegg, og bostøtte, foreslår departementet at husstandsmedlemmer som har rett til integreringsstønad, ikke skal telles med i husstanden i en søknad om bostøtte, slik at de ikke bidrar til at bostøtten for resten av husstanden øker. Departementet foreslår også at i slike tilfeller regnes halvparten av boutgiftene med. Se forslag til endringer i bostøtteforskriften §§ 2, 3, 5 og 7.

14.3.2 Behandling av personopplysninger

Behandling av personopplysninger i bostøttesaker er regulert i bostøtteloven §§ 8 til 8 c. Etter § 8 kan Husbanken og kommunene uten hinder av taushetsplikt pålegge blant annet offentlige styresmakter å gi opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for å få bostøtte er eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder. Husbanken og kommunene kan hente inn opplysningene direkte fra instansene som er angitt i bestemmelsen og bruke dem i saksbehandlingen uten samtykke fra den det gjelder. Hjemmelen til å behandle opplysninger omfatter både opplysninger som er nødvendige for å vurdere om vilkårene for å få bostøtte etter lovens § 3 er oppfylt, og for å avklare om en

person ikke har rett på bostøtte etter lovens § 4. Etter departementets vurdering gir bostøtteloven § 8 tilstrekkelig grunnlag for at Husbanken og kommunene kan innhente opplysninger om en person har rett til integreringsstønad.

Bostøtteloven § 8 a gir Husbanken hjemmel til å foreta masseinnhenting av opplysninger for å kontrollere om vilkårene for å få bostøtte er eller har vært oppfylt. Bestemmelsens tredje ledd angir en uttømmende liste over hvilke opplysninger masseinnhentingen kan gjelde: opplysninger om inntekt eller andre økonomiske forhold, yrke (student/arbeidsledig/vernepliktig), bolig eller adresse, lovlig tilgang til opphold i riket og hvem mottakeren bor sammen med. Etter departementets vurdering kan ikke opplysninger om en person har rett til integreringsstønad innfortolkes i noen av alternativene i tredje ledd. Det er derfor behov for å endre bestemmelsen slik at det fremkommer at opplysninger om mottakeren har rett til stønad også kan masseinnhentes. Se forslag til endringer i § 8 a tredje ledd. Departementet mener det ikke er behov for endringer i bostøtteloven §§ 8 b og 8 c.

14.4 Endringer i andre lover og forskrifter

14.4.1 Endringer i folketrygdloven

Deltakelse i introduksjonsprogram er i noen sammenhenger likestilt med yrkesaktivitet eller gir rett til å beholde en ytelse. Folketrygdloven § 14-13 har generelle vilkår for farens/medmorens uttak av foreldrepenger, utover fedrekvoten (eller alternativt 10 uker der bare far har opptjent rett til foreldrepenger). Faren kan etter § 14-13 ta ut foreldrepenger bare dersom moren etter fødselen eller omsorgsovertakelsen går ut i arbeid eller annen særskilt aktivitet, se alternativene a. til g. Faren kan blant annet ta ut foreldrepenger dersom moren deltar på heltid i introduksjonsprogram etter integreringsloven kapittel 4, se alternativ f.

Det er altså deltakelse i introduksjonsprogram på heltid som gir rettigheter til foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-13, og ikke mottak av introduksjonsstønad. **Departementet ber høringsinstansene uttale seg om to alternativer**. Det første er at bestemmelsen skal videreføres uendret, med unntak av at introduksjonsprogram endrer navn til integreringsprogram. Dermed vil deltakelse i integreringsprogrammet på heltid fortsatt gi rettigheter til foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-13. Deltakelse i andre aktiviteter som oppfyller aktivitetskravet i integreringsloven kapittel 5 a, vil ikke være likestilt med deltakelse i integreringsprogram etter folketrygdloven kapittel 14.

Departementet ønsker også at høringsinstanser uttaler seg om et alternativ der de personene som ikke deltar i selve integreringsprogrammet, men som likevel vil ha en heltids aktivitetsplikt etter integreringsloven, også anses som å være i aktivitet etter folketrygdloven § 14-13 første ledd, se forslag til endring i bokstav f. Kravet til aktivitet på full tid og dagens praksis for dokumentasjon, bør videreføres dersom § 14-13 første ledd f. utvides. Likestillings- og integreringshensyn, samt forenklingshensyn, kan tale for en slik løsning. Dette forslaget kan føre til at noen flere mødre enn i dag anses å være i

aktivitet etter folketrygdloven § 14-13, noe som igjen vil resultere i at noen flere fedre/medmødre enn i dag kan ta ut foreldrepenger.

Det er behov for endringer i folketrygdloven som følge av at introduksjonsstønaden endrer navn til integreringsstønad. Dette gjelder folketrygdloven § 3-15, som angir hvilke typer skattemessig personinntekt som skal regnes som pensjonsgivende inntekt, og § 23-3 som angir trygdeavgiftssatsen. Det presiseres samtidig at bestemmelsene også omfatter eventuelle barnetillegg, enslig forsørgertillegg og botillegg.

Personer i målgruppen for integreringsstønaden kan kvalifisere til engangsstønad. Engangsstønad er en stønad som gis til kvinner som har født eller adoptert barn under 15 år og som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, se folketrygdloven § 14-17 første ledd. Det er et krav om å ha vært medlem i folketrygden i minst 12 måneder sammenhengende før en har rett til engangsstønad, se folketrygdloven § 14-17 femte ledd. Engangsstønaden skal dekke kostnader i forbindelse med fødsel og innkjøp av utstyr mv. Departementet foreslår at personer som har rett til integreringsstønaden ikke skal ha rett til engangsstønad, se forslag til endring i folketrygdloven § 14-17 femte ledd siste punktum. Integreringsstønaden, inkludert barnetillegg, skal være tilstrekkelig til å dekke kostnader som engangsstønaden er ment å dekke.

14.4.2 Endringer i kontantstøtteloven

Kontantstøtte er en ytelse for barn fra og med den måneden barnet fyller 13 måneder til og med den måneden barnet fyller 19 måneder og som ikke har rett til barnehageplass eller har deltidsplass i barnehage. Det er også et krav om at foreldrene må ha vært medlem av folketrygden minst fem år for å ha krav på kontantstøtte. Det kan maksimalt gis kontantstøtte i syv måneder. Som for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kan personer i målgruppen for integreringsstønaden også få rett til kontantstøtte mot slutten av perioden de har rett til integreringsstønad. Dette innebærer at det bare vil være en liten gruppe for en kort tid helt mot slutten av perioden for integreringsstønaden som kan motta kontantstøtte samtidig som de har rett til integreringsstønad. Da det i motsetning til dagens introduksjonsstønad er foreslått et barnetillegg til integreringsstønaden, foreslår departementet at personer som har rett til integreringsstønaden ikke skal kunne motta kontantstøtte. Det foreslås derfor å innta en avgrensning mot personer som har rett til integreringsstønad i kontantstøtteloven § 3.

14.4.3 Endringer i Nav-loven

I § 8 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven (Nav-loven) er det bestemmelser om gjensidig bistand mellom Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten, herunder om deling av opplysninger. Etter fjerde ledd gjelder reglene tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter integreringsloven. Bestemmelsen må oppdateres som følge av at stønaden endrer navn.

14.4.4 Endringer i skatteloven mv.

Det følger av skatteloven § 5-42 bokstav d at introduksjonsstønaden anses som skattepliktig inntekt. Dagens introduksjonsstønad har ingen tillegg. Integreringsstønaden skal ha barnetillegg, enslig forsørgertillegg og botillegg. Disse tilleggene vil også være skattepliktig inntekt. Dette bør presiseres. Det er ellers ikke behov for endringer i skatteloven § 5-42, utover at bestemmelsen må endres som følge av at stønaden endrer navn.

I den nye ordningen for integreringsstønad vil det være en mulighet for å få dekket ekstraordinære utgifter, se omtale i punkt 6.2.4 og forslag til ny § 20 e i integreringsloven. Denne ordningen er en form for sikkerhetsventil som kan sammenliknes med sosialhjelp, som ikke er skattepliktig inntekt. Departementet foreslår at dekning av utgifter etter § 20 e ikke skal anses som skattepliktig inntekt. Det samme gjelder for økonomisk bistand i en nødssituasjon etter ny § 20 f i integreringsloven. Etter ny § 20 d skal kommunen sørge for etableringsutgiftene til den enkelte, blant annet utgifter til nødvendig inventar til bolig, klær og nødvendig utstyr. Dette er også en utgiftsdekning som ikke bør anses som skattepliktig inntekt. Departementet foreslår at integreringsloven §§ 20 d, 20 e og 20 f tilføyes i skatteloven § 5-43 som fastsetter hvilke ytelser som ikke regnes som inntekt.

Det er videre behov for endringer i skatteloven §§ 6-32 og 12-2 og skatteforvaltningsloven § 7-2 som følge av at introduksjonsstønaden endrer navn til integreringsstønad, og for å presisere at barnetillegg, enslig forsørgertillegg og botillegg er skattepliktige.

14.4.5 Endringer i forskrift om utdanningsstøtte

Det er ikke behov for endringer i utdanningsstøtteloven. I forskrift om utdanningsstøtte er det behov å gjøre endringer i §§ 61, 84 og 99 som følge av at stønaden endrer navn fra introduksjonsstønad til integreringsstønad.

14.4.6 Endringer i utlendingsforskriften

Det er ikke behov for endringer i utlendingsloven. I utlendingsforskriften er det behov for å gjøre endringer i §§ 11-11 og 17-7e som følge av at stønaden endrer navn fra introduksjonsstønad til integreringsstønad.

15 Bosetting av flyktninger

15.1 Innledning

Som det fremgår av punkt 2.2 blir en del flyktninger bosatt i boliger de ikke kan betjene med introduksjonsstønaden, noe som gjør at de må få tildelt bostøtte og eventuelt sosialhjelp i tillegg. Dette bidrar til at noen flyktninger/familier i dag mottar mer i ytelser enn de kan forvente å tjene når de går ut i arbeid, se punkt 6.3. Integreringsstønaden med tillegg er lagt på et nivå som gjør at alle grupper får ett lavere stønadsnivå enn forventet lønnsinntekt, se tabell 6.2 og omtalen av denne. Dette vil ha konsekvenser for bosetting av flyktninger og bosettingsmønstre.

Forslaget innebærer at kommunene fremover må sørge for at flyktninger blir bosatt i boliger som flykningene reelt sett kan betjene husleien til, med integreringsstønaden. Samtidig vil det bli enklere for kommunene å anslå hvor høye boutgifter den enkelte kan håndtere, ettersom integreringsstønaden med tillegg er basert på faste satser. Implikasjoner for bosettingen utover dette, vil blant annet avhenge av hvor mange flyktninger som skal bosettes, sammensetning av husstandene, og boligmarkedet i den enkelte kommune.

Regjeringens mål er at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. *Styrt* bosetting handler om at det er myndighetene og ikke flyktningene selv som velger bosettingskommune. Flyktninger får ett tilbud om bosetting med offentlig hjelp. *Spredt* bosetting vil si at nyankomne flyktninger skal bosettes i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse. Regjeringen oppfordrer også kommunene til å unngå å bosette flyktninger i levekårsutsatte områder. *Rask* bosetting betyr at nyankomne flyktninger skal bosettes så raskt som mulig etter innvilget oppholdstillatelse eller innreisetillatelse. *Treffsikker* bosetting innebærer at nyankomne flyktninger skal bosettes i kommuner med tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. Barn skal prioriteres for bosetting, jf. Meld. St. 17 (2024-2025).

Det er et overordnet mål for boligpolitikken at alle skal bo godt og trygt. Videre er det mål om at ingen skal være bostedsløse og at de som er bostedsløse raskt skal få tilbud om bolig og at det å leie skal være trygt, jf. Meld. St. 13 (2023-2024).

Omlegging til en integreringsstønad, vil kunne ha konsekvenser for målene for bosettingspolitikken. Bokostnader vil legge føringer for hvor flyktninger kan bli bosatt. Noen kommuner kan stå i valget mellom å bosette flyktninger i boliger med særlig høye boutgifter, eller å ikke bosette dem, eventuelt vente med å bosette dem til de har tilgjengelige boliger med lav nok husleie. Dette kan føre til at ventetidene i mottak kan øke og utfordre målet om rask bosetting. Det vil medføre økte kostnader i mottakssystemet, se punkt 16.2.6. Dette vil være særlig aktuelt i perioder med et høyt bosettingsbehov grunnet høye ankomster.

Det kan videre bli mer utfordrende å sørge for treffsikker bosetting. Det vil kunne oppstå et spenningsforhold mellom å bosette flyktninger i kommuner med rimelig husleie kontra kommuner med mulighet for arbeid og utdanning. Når det gjelder målet om at bosettingen skal være styrt og spredt vil det kunne bli vanskelig å bosette i kommuner/områder med for høye husleiepriser. Forslaget vil derfor kunne føre til at flyktninger fremover i mindre grad blir bosatt i byer med høye boligpriser og levekårsutsatte områder.

15.2 Tilgang på boliger

Det store antall fordrevne fra Ukraina som har kommet til Norge de siste årene har ført til økt press på boligsituasjonen i mange kommuner, og en stor andel kommuner rapporterer om manglende tilgang på boliger. Kommunene har tatt i bruk store deler av den tilgjengelige boligmassen samtidig som de har dekket en stadig større andel av boutgifter med supplerende sosialhjelp og bostøtte. Med innføring av integreringsstønaden, og bortfall av bostøtte og sosialhjelp, vil det i praksis settes et «tak» på hvor høye boutgifter

flyktninger kan ha. En direkte konsekvens av dette vil være at kommuner kan få større utfordringer med å finne boliger til flyktninger. For å kunne ivare ønsket om spredt bosetting, herunder muligheten for å bosette flyktninger i byer og områdene rundt, legges det opp til at flyktninger i enkelte kommuner kan motta et botillegg i tillegg til integreringsstønaden, se punkt 6.2.3.2.

Husleieprisene kan også variere stort innenfor den enkelte kommune. Departementet er opptatt av å unngå at forslaget fører til at flyktninger blir bosatt i mindre sentrale strøk med lange reiseveier. Det kan påvirke kvalifiseringstilbudet og arbeidsmulighetene til de voksne, samt tilbudet til barn og unge når det gjelder barnehage, skole og videregående opplæring.

Husleieprisen påvirker tilgangen på boliger, men det viktigste for kommunenes bosettingsarbeid er antall boliger som *faktisk er tilgjengelige* for flyktningene, ikke bare antall ledige boliger (NIBR-rapport 2020:2). Det er ikke alltid slik at ledige boliger i det private utleiemarkedet kan brukes i bosettingsarbeidet.

Når det i prinsippet blir et tak på hvor høye boligutgifter den enkelte flyktning kan ha, kan det bli utfordrende for kommunene å finne rimelige boliger til flyktninger, særlig i bykommuner, uten å bosette i levekårsutsatte områder. Regjeringen oppfordrer kommunene til å unngå bosetting av nyankomne flyktninger i områder med levekårsutfordringer og i områder der det er en høy andel innvandrere, men kan ikke styre dette direkte.

15.3 Konsekvenser for bosetting av ulike grupper

Departementet vurderer at konsekvensene for bosetting vil variere mellom ulike grupper og mellom ulike kommuner. Konsekvensene vil være størst for bosetting av personer med kun én inntekt, det vil si enslige, både med og uten barn.

I nærmere 50 av de sentrale kommunene som bosetter en stor andel flyktninger (rundt 45 prosent av de bosatte i 2024) må flyktningene kunne betjene en månedlig husleie på minst 10 til 11 000 kroner. 11 000 kr er omtrent gjennomsnittet for en 2-roms i 2024.

Generelt er det særlig enslige flyktninger uten barn, både over og under 25 år som vil ha utfordringer med å betjene husleie som overstiger 10 000-11 000 kroner. I tabell 6.4 i punkt 6.2.3 er det satt opp eksempler med mulig disponibel inntekt etter at boutgiftene er betalt, eksklusiv strøm. Det er her tatt utgangspunkt i husleienivåene i SSBs leiemarkedsundersøkelse for 2024, oppjustert med tre prosent til 2025. Som nevnt over kan det også være stor forskjell på husleienivået innad i en kommune, men formålet er å illustrere mulighetsrommet for å bosette flyktninger i boliger de vil ha råd til å betjene med integreringsstønaden.

Enslige under 25 år uten barn: Dersom enslige under 25 år, uten barn, kan bosettes i bofellesskap med en månedlig husleie på rundt 5 000, vil de ha noe mer igjen i disponibel inntekt sammenliknet med mulig sosialhjelpsutebetaling. Dersom kommunene opplever det som vanskelig å etablere bofellesskap eller finne boliger med lav nok husleie, kan det bli vanskeligere å få bosatt denne gruppen.

Enslige over 25 uten barn: Enslige voksene uten barn bør kunne betjene en månedlig husleie på opp mot 8 000 til 9 000 kroner med integreringsstønaden. De vil da ha omtrent det samme i disponibel inntekt sammenliknet med sosialhjelpseksemplet i tabell 6.4. Det tilsier at de i tillegg til bofellesskap kan bo i 1-roms leilighet (gjennomsnittlig husleiepris 8 400 på landsbasis). I tettsteder med inntil 19 999 innbyggere er også gjennomsnittlig husleie for 2-roms på et nivå som kan være realistisk for denne gruppen å betjene (SSB).

Det kan være begrenset med tilgang på boliger i prisnivået som er lagt til grunn her. I større bykommuner er det flest leiligheter, mens det hovedsakelig er eneboliger i distriktskommuner. I mindre kommuner mangler det derfor ofte leiligheter som er egnet for enslige flyktninger. Når kommunene i tillegg må bosette flyktninger i rimelige boliger, kan det innebære at det vil være vanskeligere å bosette enslige flyktninger i distrikter med større og relativt sett dyrere boliger.

Par uten barn og *par med barn:* Par med og uten barn bør kunne betjene en husleie på opp mot 11 000 – 13 000 kroner i måneden. Gjennomsnittlig månedsleie for en 2-roms leilighet var i 2024 omtrent 11 000 kroner ifølge SSBs leiemarkedsundersøkelse. Dette tilsvarer gjennomsnittlig pris på en 3-roms i tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere. Gjennomsnittlig månedsleie for en 3-roms leilighet var i 2024 omtrent 13 000 kroner (SSB). Dette tilsvarer gjennomsnittlig pris på en 4-roms i tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere. Dette er leiepriser som det skal være mulig å betjene for henholdsvis par uten barn og barnefamilier med to barn med det foreslåtte nivået på integreringsstønaden, selv om det blant annet vil avhenge av strømkostnadene.

For barnerike familier kan det bli mer utfordrende, og det er økt risiko for trangboddhet eller at det kan bli vanskeligere å bosette familier med mange barn som har behov for større boliger. I 2021 hadde om lag 25 prosent av flyktninghusholdningene med barn og inntil fem års botid, fire barn eller mer. I 2024 var denne andelen redusert til om lag 11 prosent. Dette skyldes annen husholdningssammensetning blant ukrainere enn tidligere flyktninggrupper. Det illustrerer at husholdningssammensetningen blant fremtidige flyktninger vil påvirke konsekvensene for bosettingen.

Enslige med barn: Som det fremgår av analysen av arbeidsinsentiver og eksempelet med en enslig med to barn i punkt 6.3 er det mulige sosialhjelpsnivået med en husleie på 13 400 kroner mer enn personen kan forvente i inntekt. 13 400 kroner er gjennomsnittsleien for en 3-romsleilighet oppjustert til 2025-nivå, og er sannsynligvis noe høyt å dekke med integreringsstønaden inkludert tillegg. Som det fremgår av tabell 6.4 vil en enslig med to barn sitte igjen med mindre i disponibel inntekt enn veiledende satser for sosialhjelp med en husleie på 13 400 kroner. Innføringen av integreringsstønaden vil trolig bety at enslige med barn i større grad vil måtte bli bosatt i mindre sentrale strøk utenfor de større byene. Gjennomsnittlig husleie i tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere er rundt 2 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet, og i tettsteder med under 20 000 innbyggere er den 3 000 til 5 000 kroner lavere enn landsgjennomsnittet.

Personer med særlige oppfølgingsbehov bosettes i dag ofte i og rundt byene som følge av tilgang til sykehus, spesialisert behandling og tilrettelagte boliger. Særlige oppfølgingsbehov inkluderer alt fra mindre behov for tilrettelegging av bolig til større og

mer ressurskrevende behov. For den gruppen som har behov for spesialisthelsetjeneste og/eller tett oppfølging av sykehus, vil bosetting skje i nærheten av disse tjenestene. Oslo, som har de høyeste boutgiftene i landet, vil være en av kommunene det vil være vanskelig å bosette i ved omleggingen. Departementet vurderer at det vil kunne bli vanskeligere å bosette denne gruppen, og vil vurdere tiltak som kan motvirke denne utfordringen.

At flyktninger må bosettes i rimeligere boliger enn tidligere, vil føre til at etterspørselen etter rimelige boliger vil øke. Det kan ha betydning for andre vanskeligstilte grupper som personer med psykiske lidelser og rusproblemer, som er henvist til de samme boligene.

Formålet med forslaget er å styrke arbeidsinsentivene ved stønaden til nyankomne flyktninger for at flere skal kunne komme inn i arbeidslivet og bli selvforsørget, og dermed også kunne betale for egen bolig. Det vil likevel ikke være alle som kommer raskere ut i jobb. **Departementet ber særskilt om kommunenes vurderinger av hvilke indirekte konsekvenser forslaget vil kunne ha for kommunene og øvrig kommunalt tjenestetilbud.**

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny innretning på ytelser til nyankomne flyktninger og deres familie forventes å gi bedre arbeidsinsentiver, mer forutsigbare utbetalinger og mindre administrasjon for kommunene. En innretning på ytelsene til nyankomne flyktninger som gir bedre arbeidsinsentiver, kan føre til at flere flyktninger kommer raskere i jobb. Det vil medføre store gevinster for den enkelte og besparelser for samfunnet. Forslaget antas samlet sett å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Nedenfor følger en nærmere vurdering av de økonomiske og administrative kostnadene av forslaget. Det er stor usikkerhet forbundet med å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av omlegging til ny ytelse for nyankomne flyktninger. Som det utdypes nærmere under, vil konsekvensene blant annet avhenge av målgruppens sammensetning, andelen som går over i arbeid etter integreringsprogram, husleiepriser i bosettingskommuner og organisering av den nye ytelsen i kommunene.

16.1 Utgifter til integreringsstønad

Det er en kompleks oppgave å estimere utgiftene som følger av å innføre en egen stønad for nyankomne flyktninger og deres familie. Flere forhold påvirker utgiftene. For å vurdere om de direkte utgiftene til utbetaling av stønad vil økes eller reduseres ved innføring av integreringsstønaden, har departementet utarbeidet regneeksempler som sammenlikner utgifter i dagens system med departementets forslag til ny innretning. Regneeksemplene viser ikke reelle utgifter, men gir en indikasjon på om utgiftene økes eller reduseres med omlegging til integreringsstønaden.

Regneeksemplene er basert på typetilfeller for fire ulike husholdningssammensetninger: enslig uten barn, enslig med barn, par uten barn og par med barn. Det er lagt til grunn at alle par med barn og enslige med barn har to barn. Tall fra SSB viser at flyktninger med

barn i snitt hadde 2,5 barn i 2021 og 1,8 barn i 2024. Beregningene er basert på voksne over 18 år i målgruppen for integreringstilskudd i 2021.

Direkte utgifter som antas å være like i dagens innretning og ved innføring av integreringsstønaden, som barnetrygd og etableringskostnader for flyktninger som bosettes i en kommune, holdes utenfor regneeksemplene.

Basert på forutsetningene som er lagt til grunn estimerer departementet en reduksjon i direkte utgifter til stønadsutbetaling ved omlegging til integreringsstønaden på 250 mill. kroner i året etter skatt. Som det fremgår under, vil estimatene endres når det legges andre forutsetninger til grunn.

Dersom man ser på kostnadene før skatt, øker kostnadene med 280 mill. kr i året ved omlegging til integreringsstønaden. I de videre regneeksemplene illustreres kostnadene etter skatt. Departementet vurderer at det er mest hensiktsmessig, da dette illustrerer de faktiske utgiftene uten skattevirkninger ettersom skatteinntektene går tilbake til stat, kommune og fylkeskommunene. I dagens innretning er heller ikke sosialhjelp og bostøtte skattepliktige inntekter, og vil ikke generere skatteinntekt. Integreringsstønaden vil derimot være skattepliktig, og må settes på et noe høyere nivå for å kunne dekke livsopphold og boutgifter etter skatt. Bruttokostnaden ved omlegging til integreringsstønaden blir derfor høyere enn om man ser på nettokostnaden.

Departementet understreker at regneeksemplene ikke viser faktiske utgifter. Utgiftene påvirkes av hvilke forutsetninger som legges til grunn, som husholdningssammensetning, lengde i integreringsprogrammet, hvor flyktningene er bosatt, overgang til arbeid, utdanning og stillingsprosent. Beregningene er også basert på flere antakelser og forenklinger, og kan derfor ha flere svakheter som påvirker nøyaktigheten av resultatene. Det er for eksempel ikke tatt hensyn til mulige virkninger av omleggingen på overgang til arbeid i regneeksemplene, selv om departementet vurderer at å innføre integreringsstønaden vil gi bedre arbeidsinsentiver for nyankomne flyktninger.

Forutsetningene for regneeksemplene diskuteres nærmere under.

16.1.1 Lengde på integreringsprogram

I regneeksemplene er det lagt til grunn at 20 prosent deltar i integreringsprogram i ett år og 80 prosent deltar i integreringsprogram i tre år. I realiteten varierer gjennomsnittlig programtid mellom ulike målgrupper. Fordrevne fra Ukraina har i hovedsak utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, og har dermed kort programtid på inntil ett år. Blant øvrige flyktninggrupper ligger andelen med kort programtid på rundt 15 til 20 prosent. Det vil si at rundt 80 prosent av øvrige flyktninggrupper skal ha program på mellom to og fem år, avhengig av sluttmål, se punkt 7.1.

16.1.2 Sosialhjelp og bostøtte

I regneeksempelet er det hensyntatt at flyktningene kan motta bostøtte i dagens system. Hvor mye bostøtte man vil motta i de ulike typetilfellene er regnet ut ved hjelp av Husbankens bostøttekalkulator.

I regneeksempelet er det videre lagt til grunn at alle som ikke deltar i integreringsprogram og ikke er i jobb mottar sosialhjelp i dagens system. Departementet har lagt til grunn at man mottar sosialhjelp i tråd med de veiledende satsene. For husholdninger med barn, er mellomsatsen benyttet for alle barn (alder 6–10 år). I tillegg er dekning av årlige boutgifter inkludert.

En utfordring med å bruke de veiledende satsene for sosialhjelp er at det er standardiserte beløp, som ikke er tilpasset individuelle behov i husholdningen. Sosialhjelp er behovsprøvd, som vil si at noen husholdninger vil kunne få mer eller mindre utbetalt enn de veiledende satsene tilsier. De veiledende satsene omfatter kun utgiftskomponenter som kan normeres. Flere utgiftskomponenter som vil kunne inngå i utmålingen av sosialhjelp er ikke omfattet av satsene. Slike utgifter dekkes dermed i tillegg til de veiledende satsene. For å hensynta dette er det i regneeksemplene lagt inn en sjablong for å ivareta øvrige utgifter som mange vil kunne få dekket (strøm, forsikring, tannlegeregning, mv.). Det er krevende å anslå hvor store utgifter dette utgjør, men departementet har lagt til grunn en sjablong på 1 000 kroner for første voksen og 500 kroner per person for andre husstandsmedlemmer. Dette vil i praksis kunne variere mye.

I dagens system vurderes og utmåles sosialhjelp på husholdningsnivå. I en husholdning med to voksne, hvor den ene begynner å arbeide og den andre mottar sosialhjelp, vil kommunenes utgifter til sosialhjelp gradvis reduseres for hele husholdningen basert på inntekten til den som er i arbeid. Til sammenlikning vil ikke integreringsstønaden, som er en individuell stønad, avkortes på husholdningsnivå. Det betyr at i en husholdning med to voksne, hvor den ene begynner å arbeide og den andre mottar integreringsstønad, vil kommunens utgifter forbli uendret for personen som mottar integreringsstønaden. Det er derfor en risiko for at omlegging til integreringsstønad vil bli dyrere enn det som fremgår av regneeksemplene.

16.1.3 Overgang til arbeid/utdanning

Det er lagt til grunn i regneeksemplene at 61 prosent av målgruppen er i arbeid eller utdanning ett år etter integreringsprogram (år tre i integreringstilskuddsperioden), og dermed ikke lenger i målgruppen for integreringsstønaden eller sosialhjelp. Andelen øker til 69 prosent etter to år, 73 prosent etter tre år, og deretter faller den til 70 prosent etter fire år (SSB, tabell 10823). Dette er i tråd med overgang til jobb og utdanning for de som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2021. For de som avsluttet programmet i 2022 var 65 prosent i arbeid året etter.

Hvor stor stillingsprosent den enkelte som går over i jobb har, vil ha stor betydning for utgifter ved omlegging til integreringsstønad. I høringsnotatet legges det til grunn at fulltid er 80 prosent stilling eller mer. De som jobber fulltid vil ikke få utbetalt integreringsstønad, se punkt 9.2.1 Blant flyktningene som var sysselsatt i 2023 arbeidet 72 prosent fulltid (80 prosent stilling eller mer). Botid spiller imidlertid inn på stillingsprosent, og blant sysselsatte flyktninger med 0-3 års botid arbeidet rundt 47 prosent fulltid (80 prosent eller mer). Blant flyktninger med 4-6 års botid var andelen rundt 52 prosent (SSB 2025/1).

I regneeksempelet har departementet lagt til grunn at halvparten av målgruppen har en fulltidsstilling på 80 prosent eller mer og halvparten har en deltidsstilling på 60 prosent (scenario 2, i tabell 16.1). Kostnadene varierer imidlertid mye dersom andre forutsetninger legges til grunn. Dersom alle som går over i arbeid jobber fulltid, blir det en reduksjon i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 550 mill. kroner i året. Dersom alle som går over i arbeid har en deltidsstilling på 60 prosent, blir det en økning i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 40 mill. kroner i året. Flyktninger som arbeider 80 prosent eller mer vil ikke ha rett på integreringsstønad, se punkt 9.2.1. Utgiftene er derfor betydelig høyere i scenarioene der en stor andel jobber i lavere stillingsprosenter.

Tabell 16.1 Estimerte årlige kostnader ved å innføre integreringsstønad ved ulike scenarioer for overgang til arbeid

Scenario	**Stillingsprosent**	**Utgift per år**
Scenario 1	Alle har 80 prosent stilling eller mer	-550 mill.
Scenario 2	Halvparten har en fulltidsstilling på 80 prosent eller mer, og halvparten har en deltidsstilling på 60 prosent	-250 mill.
Scenario 3	Alle har en deltidsstilling på 60 prosent	+40 mill.

Departementet forventer at andelen som er i arbeid vil øke som følge av innføring av integreringsstønaden. Dersom man legger til grunn at flere går over i arbeid eller utdanning etter endt integreringsprogram ved innføringen av integreringsstønaden, vil det nye systemet ha en større besparelse enn det som er estimert her.

16.1.4 Husholdningssammensetning

Utgiftene til introduksjonsstønad, sosialhjelp og integreringsstønad varierer med husholdningssammensetning. I 2021 var det flest par med barn (41 prosent) og enslige uten barn (33 prosent) blant flyktningene i Norge. Etter de høye ankomstene av ukrainere fra 2022, har husholdningssammensetningen imidlertid endret seg betydelig. I dag er det en høyere andel enslige med barn og par uten barn sammenliknet med tidligere år. Departementet har lagt til grunn tall for 2021 i regneeksemplene, ettersom dette er nærmere en «normalsituasjon».

Dersom man derimot legger husholdningssammensetning fra 2024 til grunn, blir det en reduksjon i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 560 mill. kroner i året, sammenliknet med en reduksjon på 250 mill. kroner i året når husholdningssammensetning fra 2021 legges til grunn. Det illustrerer at husholdningssammensetningen blant nyankomne flyktninger har stor betydning for de samlede utgiftene ved å innføre integreringsstønaden.

Tabell 16.2 Husholdningssammensetning for flyktninger[1] i 2021 og 2024

	2021	2024
Enslig u. barn	33 pst.	23 pst.
Enslig m. barn	7 pst.	12 pst.
Par u. barn	5 pst.	13 pst.
Par m. barn	41 pst.	32 pst.

1 Populasjonen er flyktninger over 18 år med botid på fem år eller mindre. Populasjonen er avgrenset til å kun omfatte husholdninger med flyktninger fra de ti landene med de største flyktninggruppene i Norge. Totalkostnaden summeres ikke til 100, fordi enkelte kategorier er utelatt, eksempelvis flerfamilie med/uten barn mv.

16.1.5 Boutgifter og bosetting

Hvor store boutgifter den enkelte flyktning skal dekke, vil ha betydning for utmåling av bostøtte og sosialhjelp. I utregningene har departementet lagt til grunn at enslige uten barn bosettes i 1-roms, enslig med to barn i 3-roms, par uten barn i 2-roms og par med to barn i 3-roms. Husleiesatsene som er benyttet i utregningene er gjennomsnittlig månedsleie fra leiemarkedsundersøkelsen i 2024, oppjustert med tre prosent for å gjenspeile 2025-nivå.

Tabell 16.3 Boutgifter i ulike regioner. 2025. (Avrundet til nærmeste hundre)

	Enslig	Enslig m/2 barn	Par	Par m/2 barn
	1-roms	3-roms	2-roms	3-roms
Region 1: Oslo[1]	10 000	18 100	14 800	18 200
Region 2: Bergen, Tromsø, Trondheim, Stavanger og Bærum[2]	7 600	13 300	11 000	13 300
Region 3: Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Sola, Nesodden og Sandnes[3]	7 600	14 000	11 600	13 000
Region 4: Øvrige kommuner[4]	7 100	11 400	9 800	11 400

1 Husleiepriser for Oslo og Bærum er lagt til grunn.
2 Gjennomsnitt av husleiepriser for Bergen, Trondheim og Stavanger er lagt til grunn
3 Husleiepriser for Akershus utenom Bærum er lagt til grunn (unntak er 1-roms, som det ikke finnes pris på i leiemarkedsundersøkelsen. Husleie for 1-roms i Bergen er derfor lagt til grunn).
4 Huseleiepriser for tettsted med 20 000 innbyggere eller flere lagt til grunn

Personer som bosettes i kommuner i region 1, 2 og 3 vil motta botillegg. Departementet har lagt til grunn bosettingssammensetning fra 2021 i regneeksemplene. Dette året ble om lag 4 500 flyktninger bosatt. Om lag en fjerdedel av flyktningene ble bosatt i en kommune med botillegg. Resten av flyktningene ble bosatt i en kommune uten botillegg, jf. tabell under.

Høyere ankomster påvirker bosettingsbehov og bosetting, men ikke nødvendigvis utgiftene. Dersom bosettingssammensetningen fra 2024 legges til grunn i regneeksemplene, er det en reduksjon i utgiftene ved innføringen av integreringsstønaden på 260 mill. kroner i året, sammenliknet med en reduksjon på 250 mill. kroner i året når bosettingssammensettingen fra 2021 legges til grunn. I 2024 ble over 25 000 flyktninger bosatt. Av disse ble 6 prosent bosatt i region 1, 10 prosent i region 2, 6 prosent i region 3 og 78 prosent i region 4. Tabell 16.4 viser fordelingen av flyktninger på de ulike regionene i 2021. For en omtale av botilleggene som foreslås, se punkt 6.2.3.2.

Tabell 16.4 Bosatte i kommuner med og uten botillegg (basert på bosettingstall fra IMDi i 2021)

	Prosent	**Botillegg enslig**	**Botillegg par**
Region 1: Oslo kommune	4 pst.	27 900	13 950
Region 2: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum	15 pst.	19 000	9 000
Region 3: Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Sola, Nesodden og Sandnes	7 pst.	12 700	6 350
Region 4: Øvrige kommuner	75 pst	0	0

Departementet vurderer at innføring av integreringsstønaden vil ha konsekvenser for bosettingen, se punkt 15. Det vil blant annet kunne være utfordrende å bosette like mange flyktninger i Oslo og andre store byer med høye leiepriser. Det kan påvirke de samlede utgiftene med å innføre en integreringsstønad.

16.1.6 Oppsummering

Departementet har utarbeidet regneeksempler for å vurdere om de direkte utgiftene til utbetaling av stønad vil økes eller reduseres ved innføring av integreringsstønaden. Departementet estimerer en besparelse i direkte utgifter ved omlegging til integreringsstønaden på 250 mill. kroner i året. Departementet understreker at dette er et estimat, basert på forutsetninger og forenklinger. Dersom andre forutsetninger legges til grunn, vil totalutgiften også endres. Regneeksempelet er basert på følgende forutsetninger:

- **Målgruppe**: Beregningene er basert på voksne over 18 år i målgruppen for integreringstilskudd i 2021.
- **Lengde i integreringsprogram**: 20 prosent deltar i ett år og 80 prosent deltar i tre år.
- **Sosialhjelp**: alle som ikke deltar i integreringsprogram eller er i jobb mottar sosialhjelp. Sosialhjelpsutgiftene er basert på veiledende satser. I tillegg er det lagt

til grunn en sjablong på 1 000 kroner for første voksne og 500 kroner per person for andre husstandsmedlemmer for å dekke øvrige utgifter.
- **Husholdningssammensetning**: tall fra 2021 er lagt til grunn. Det er forutsatt at alle familier med barn har to barn hver.
- **Overgang til arbeid**: tall fra 2021 for overgang til arbeid er lagt til grunn. Det er forutsatt at halvparten arbeider 80 prosent eller mer (fulltid) og halvparten arbeider i en stilling på 60 prosent (deltid).
- **Bosetting**: tall fra 2021 er lagt til grunn for å estimere hvilke kommuner flyktningene blir bosatt i, og om dette utløser botillegg.
- **Boutgifter**: gjennomsnittlig leiepriser fra leiemarkedsundersøkelsen fra 2024 er lagt til grunn. I tillegg er summene oppjustert med 3 prosent for å gjenspeile 2025-nivå.

I regneeksempelet er det hovedsakelig benyttet tall fra 2021. Det gjenspeiler situasjonen før de høye ankomstene av ukrainere, som blant annet har påvirkning på hvor flyktningene er blitt bosatt, lengde i introduksjonsprogram, overgang til arbeid og husholdningssammensetning. Tallene fra 2021 er benyttet fordi de anses å være mer representative for en «normalsituasjon» enn tall fra senere år.

16.2 Øvrige økonomiske kostnader og administrative konsekvenser

Innføringen av integreringsstønaden vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser. Økonomiske konsekvenser refererer til de direkte utgiftene knyttet til implementeringen av tiltaket, som for eksempel direkte utgifter til stønadsutbetaling som omtalt over. I tillegg er det flere kostnader som følger av omleggingen, men som kan være utfordrende å beregne nøyaktig. Eksempler på dette er kostnader til administrasjon, omorganisering og utvikling av nye datasystem.

Administrative konsekvenser omfatter endringer som vil påvirke drift, organisering og forvaltning av stønad til flyktninger i kommunene. Dette kan inkludere behovet for ekstra ressurser, endringer i arbeidsprosesser og tilpasning av eksisterende systemer og rutiner.

Nedenfor følger en diskusjon av de forventede økonomiske og administrative konsekvensene ved innføring av integreringsstønaden.

16.2.1 Etableringskostnader

Kommunene skal fortsatt ha plikt til å sørge for dekning av etableringskostnader ved bosetting av flyktninger, se omtale i punkt 12.2.1. Det vil være opp til den enkelte kommune hvordan de velger å utbetale slik stønad, men stønaden kan ikke lenger gis med hjemmel i sosialtjenesteloven. Det kan medføre noe økt administrasjon og utgifter dersom mange kommuner må finne andre måter å utbetale og forvalte utgifter til etablering på, men departementet legger til grunn at utgifter til etableringskostnader i det nye systemet i hovedsak vil være lik som i dag. Kommunenes utgifter til etableringskostnader inngår i dag i beregningen av utgifter som skal dekkes av integreringstilskuddet, delvis som

utgifter til sosialhjelp og delvis som utgifter til etablering utbetalt etter annet kommunalt regelverk.

16.2.2 Forvaltnings- og administrasjonskostnader

Departementet legger til grunn at kommunene skal ha stor frihet til å bestemme organiseringen og forvaltningen av integreringsstønaden.

Departementet forventer at ved innføring av integreringsstønaden, vil kommunene frigjøre ressurser som i dag benyttes til forvaltning og oppfølging av søknader om sosialhjelp. Samtidig vil kommunene få en ny oppgave knyttet til forvaltning av integreringsstønaden med tillegg. Ettersom dette er en fast, individuell stønad, som i liten grad er behovsprøvd, vurderer departementet at det vil bli enklere og mindre ressurskrevende for kommunene å beregne hva den enkelte flyktning får i stønad. Departementet forventer derfor ikke at omleggingen vil medføre store administrasjonskostnader.

Økonomiske og administrative konsekvenser av aktivitetsplikten omtales nærmere under punkt 16.2.5.

Som omtalt i punkt 6.2.4, skal flyktninger kunne få dekket ekstraordinære utgifter som utgjør minst en firedel av integreringsstønaden med eventuelle tillegg. Videre vil flyktningene, som omtalt i punkt 6.2.5, kunne søke om økonomisk bistand i en nødssituasjon. Kommunene vil derfor få en ny oppgave i å behandle søknader om ekstraordinære utgifter og nødhjelp. Departementet legger imidlertid til grunn at integreringsstønaden i utgangspunktet skal dekke alle nødvendige, løpende utgifter, og at behovet for å få dekket ekstraordinære utgifter eller å søke om nødhjelp ikke vil ha et stort omfang. Departementet forutsetter derfor at forvaltningskostnadene som følger av dette vil være langt lavere enn reduksjonen i forvaltningskostnader som følge av at kommunene ikke lenger må behandle søknader om sosialhjelp.

16.2.3 Engangsutgifter ved innføring

Integreringsstønaden vil tidligst innføres fra januar 2028, for å sikre at kommunene får tilstrekkelig tid til forberedelser og omlegging av datasystem. Det er rimelig å forvente at det vil være økte engangsutgifter ved omlegging til integreringsstønaden. I en overgangsfase vil det sannsynligvis være flyktninger i kommunen som har rett til sosialhjelp, samtidig som andre flyktninger ikke har rett til dette. Det kan øke forvaltningskostandene rundt kartlegging av de individuelle rettighetene ved oppmøte på det lokale Nav-kontoret eller flyktningtjenesten. Kommunene opplever allerede i dag at det kan være ressurskrevende å håndtere ulike regelverk.

16.2.4 Omlegging av datasystem

Kommunene benytter ulike digitale systemer for å beregne og utbetale introduksjonsstønad i dag. Ved innføring av integreringsstønaden vil det sannsynligvis være behov for å gjøre endringer i disse systemene, eller at kommunene må anskaffe et nytt system for å håndtere den nye stønaden. Systemet må kunne håndtere faste, løpende

utbetalinger og utbetalinger ved ekstraordinære utgifter eller nødhjelp. I tillegg må kommunene sannsynligvis håndtere utbetalinger til enkeltpersoner etter dagens regelverk og det nye regelverket parallelt i en overgangsperiode. Det legges også til grunn at den nye stønaden rapporteres på individnivå i KOSTRA. Samlet sett er det utfordrende å estimere kostnaden for endringer og omlegging i datasystem, da departementet ikke er kjent med den konkrete innretningen eller utformingen av de ulike kommunale systemene.

16.2.5 Aktivitetsplikt

Flyktninger som ikke går direkte ut i arbeid eller utdanning etter endt integreringsprogram, vil ha aktivitetsplikt, se punkt 8. Som det fremgår av punkt 12, vil kommunene få ansvar for aktivitetsplikten.

De samlede økonomiske og administrative konsekvensene av aktivitetsplikt vil avhenge av hvor mange som er omfattet, hvor lenge de vil ha aktivitetsplikt, hvilke tiltak som inngår i aktivitetsplikten, om kommunene må øke tilgangen til tiltak og hvorvidt aktivitetsplikten bidrar til at flere kommer raskere i jobb. Departementet legger til grunn at innføring av aktivitetsplikt i hovedsak ikke vil medføre økte utgifter. Kommunene har allerede i dag plikt til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Selv om målgruppen for aktivitetsplikt utvides med innføring av integreringsstønaden, legger departementet til grunn at aktivitetsplikten skal bestå av elementer som allerede er finansiert gjennom dagens system for å minimere risikoen for at aktivitetsplikten medfører økt press på kommunene. Eksempler på slike aktiviteter som målgruppen for integreringsstønaden allerede benytter er norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak.

Kommunene mottar i dag tilskudd i tre år for å gi opplæring til voksne flyktninger mellom 18 og 67 år som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven. Den totale tilskuddsbevilgningen justeres årlig basert på prognoser for antall personer i målgruppen for opplæring. I 2025 er det bevilget om lag 2 mrd. kroner til dette. Kommunene får utbetalt et tilskudd per person i målgruppen etter fastsatte satser. Små og mellomstore kommuner får i tillegg utbetalt et grunntilskudd som skal bedre de økonomiske rammevilkårene for opplæringen. Ettersom flyktningene som vil inngå i målgruppen for aktivitetsplikten allerede har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil det trolig være lite behov for økte bevilgninger eller administrative ressurser til dette. Tilskuddet kommunene mottar til opplæringen kan også benyttes til å kjøpe digital opplæring fra leverandører av det nasjonale digitale lærerstyrte norsktilbudet. Dette er særlig aktuelt for kommuner som ikke har kapasitet, eller nok deltakere, til å gjennomføre ordinære norskkurs.

For flyktninger som har brukt opp sin rett til norskopplæring etter integreringsloven, kan aktivitetsplikten blant annet ivaretas gjennom deltakelse i norskopplæringsordningen. I 2025 er det bevilget 51,5 mill. kroner til denne ordningen. Trolig vil også en del av dagens deltakere i norskopplæringsordningen være i målgruppen for aktivitetsplikten, men det er uklart hvor mange det gjelder.

På samme måte som norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen, er også arbeidsmarkedstiltak i stor grad finansiert gjennom dagens system. De siste årene har det

vært tradisjon for å prioritere at grupper som stiller svakere i arbeidsmarkedet får delta på arbeidsmarkedstiltak. Utsatte unge, personer som har vært ledige lenge og innvandrere fra land utenfor EØS-området har vært prioritert (Meld. St. 33 (2023-2024)). Arbeidsmarkedstiltak brukes i stor grad allerede i dag for de som vil være målgruppen for arbeidsplikten. Eksempelvis går rundt 30 prosent av de fordrevne fra Ukraina over på arbeidsmarkedstiltak etter endt introduksjonsprogram. Tilgangen på tiltaksplasser er imidlertid begrenset, og Arbeids- og velferdsetaten må prioritere hvilke brukere som skal tilbys tiltak. Det kan være uheldig dersom andre grupper, som i utgangspunktet kan ha mer effekt av tiltakene, prioriteres bort for å oppfylle aktivitetsplikten for flyktninger.

Navs arbeidsmarkedstiltak er rammestyrt, og tilgangen til tiltak er derfor avhengig av tiltaksbudsjettet. I perioder med svært høye ankomster av flyktninger kan det bli økt press på arbeidsmarkedstiltak dersom tiltaksbudsjettet ikke oppjusteres. En aktivitetsplikt kan forsterke denne effekten.

Departementet vurderer at det vil være en begrenset gruppe som vil ha aktivitetsplikt. Med endringene i integreringsloven som ble vedtatt våren 2025 vil flere deltakere kunne få lengre programtid enn i dag. Integreringsprogrammet for de som har som sluttmål om å fullføre videregående opplæring vil fremover kunne vare i inntil fem år. I tillegg legges fødselspermisjon og annen gyldig permisjon utover ti dager til programtiden. Blant fordrevne fra Ukraina har rundt 90 prosent kort programtid, men blant øvrige grupper er det kun rundt 15 til 20 prosent som har kort programtid. Dette tilsier at en stor andel flyktninger kun vil ha aktivitetsplikt i en begrenset periode. Videre vurderer departementet at en del av de som vil inngå i målgruppen for aktivitetsplikt allerede i dag enten har rett til norskopplæring, samfunnskunnskap eller deltar på arbeidsmarkedstiltak. Dette taler for at innføring av en aktivitetsplikt vil medføre begrenset behov for ekstra ressurser eller administrativ kapasitet i kommunene. Samtidig må det også tas høyde for at kommunene må tilby aktivitetsplikt til en større gruppe enn de gjør i dag, og det kan derfor ikke utelukkes at det kan være behov for økte bevilgninger eller administrativ kapasitet i kommunene.

For at aktivitetsplikten skal være samfunnsøkonomisk lønnsom, er det en forutsetning at den bidrar til raskere overgang til arbeid. Det forutsetter tett oppfølging av brukere, og valg av aktiviteter som passer den enkelte. Dersom aktivitetsplikten ikke fører til at flere kommer i jobb, eller blir en «hvilepute» der en kan få betalt norskopplæring og arbeidstrening, vil plikten virke mot sin hensikt.

16.2.6 Økte utgifter i mottakssystemet

Siden det ikke lenger vil være mulig å bosette i alle boligene som tidligere har blitt benyttet, se punkt 15, kan innføring av integreringsstønad føre til økt botid i mottak. Dette vil innebære økte utgifter til mottak. Dersom det blir stor opphopning av flyktninger som venter på bosetting i mottak, kan UDI også være nødt til å anskaffe flere mottaksplasser. Det kan øke utgiftene betydelig. Økt botid i mottak vil også kunne gi økonomiske og administrative konsekvenser for vertskommuner som følge av økt press på

velferdstjenester, inkludert barnehage og skole. Utfordringene vil særlig kunne gjøre seg gjeldende i perioder med høye ankomster.

Stønadsnivået til beboere i mottak er også noe påvirket av stønadsnivået flyktninger oppnår etter bosetting. Nivået på basisstønad til beboere i mottak er svært lav, og en kompenserende faktor for dette har vært at beboernes økonomi vil styrkes etter bosetting. Beboere i mottak kan også søke om tilleggsstønad. Det er stønad til helseutgifter, tannbehandling, legemidler, mv. Det er grunn til å forvente noe økning i antall søknader om tilleggsstønad dersom beboere ønsker å få dekket flest mulig utgifter før bosetting, i stedet for dagens praksis hvor mange venter med større utgifter til etter bosetting.

16.2.7 Reduserte og økte utgifter i andre ytelser

Flyktninger som mottar integreringsstønad, har ikke rett på engangsstønad. Det anslås at omtrent 20 prosent av mottakere av engangsstønad får barn mens de mottar introduksjonsstønad. At disse ikke lenger vil kunne motta engangsstønad, vil kunne gi en innsparing.

Dersom det besluttes at personer som ikke deltar i selve integreringsprogrammet, men som likevel vil ha en vesentlig aktivitetsplikt etter integreringsloven (på heltid), også anses som å være i aktivitet etter folketrygdloven § 14-13 første ledd, vil noen flere fedre/medmødre enn i dag kunne ta ut foreldrepenger. Departementet anslår at dette vil kunne gi noe merutgifter.

Ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak kan flyktninger som ikke har rettigheter etter folketrygden, og ikke deltar i introduksjonsprogrammet eller kvalifiseringsprogram, i dag få tiltakspenger. Departementet foreslår at det ikke skal være mulig å motta tiltakspenger dersom man mottar integreringsstønaden. Det vil medføre en reduksjon i utgiftene knyttet til tiltakspenger.

Innføring av integreringsstønad vil også medføre reduserte utgifter til sosialhjelp og bostøtte for flyktninger. Dette er ytterligere omtalt i kapittel 16.3.2 og 16.3.3.

16.3 Finansiering av integreringsstønaden

16.3.1 Integreringstilskudd

Integreringstilskuddet utgjør hovedfinansieringen av kommunenes utgifter til bosetting, kvalifisering og integrering. Tilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosettings, kvalifiserings- og integreringsarbeidet i bosettingsåret og de fire neste årene. Dette gjelder blant annet utgifter til integreringstiltak, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, barnevernstjenester, bolig, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening og sosiale tjenester (sosialhjelp). Departementet forutsetter at integreringstilskuddet skal dekke integreringsstønaden med tillegg, ved en eventuell omlegging.

Kommunene mottar integreringstilskuddet når de bosetter personer som får opphold som overføringsflyktninger eller på bakgrunn av søknad om asyl, og for familiegjenforente

med disse. Integreringstilskuddet utbetales per bosatte flyktning etter fastsatte satser. I tillegg til integreringstilskuddet, skal følgende tilskudd bidra til å gi en rimelig dekning av kommunenes merutgifter til bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger:

- Engangstilskudd ved bosetting av barn i barnehagealder (0-5 år).
- Engangstilskudd ved bosetting av personer som har fylt 60 år.
- Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige.
- Ekstratilskudd ved bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Et beregningsutvalg kartlegger hvert år kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering. I kartleggingen fra 2023 er gjennomsnittlig utgift per person over fem år estimert til 879 063 kroner. Som det fremgår av tabellen under, er dette en økning i gjennomsnittlig utgift per person på 8,4 prosent fra 2022 til 2023. Bak økningen ligger blant annet en betydelig økning i utgifter til sosialhjelp, etablerings- og ventestønad og sosial rådgivning. Dette skyldes blant annet økte bolig- og levekostnader, samt mange barn, eldre og enslige forsørgere blant fordrevne fra Ukraina.

Tabell 16.5 Gjennomsnittlig utgift per person som utløser integreringstilskudd over fem år i 2022 og 2023. Tall oppgitt i kroner og prosentvis endring.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	421 247	443 690	22 443	5,3
Utbetalt introduksjonsstønad	237 379	243 797	6 418	2,7
Utbetalt sosialhjelp	101 446	129 640	28 194	27,8
Utbetalt ventestønad, inkl. etablering	12 839	21 121	8 282	64,5
Utgifter til helsetjenester	37 954	40 815	2 861	7,5
Gjennomsnittlig utgift per person	**810 865**	**879 063**	**68 198**	**8,4**

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Beregningsutvalget beregner årlig hvor stor andel av kommunenes utgifter til integrering og bosetting som blir dekket av integreringstilskuddet. Utvalgets siste rapport viste at integreringstilskuddets dekningsgrad for 2023 var 91,8 prosent. Det er en nedgang fra 97,3 prosent i 2022. Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan dekningsgraden for integreringstilskuddet vil utvikle seg i årene framover. Det er mange komponenter som

spiller inn på dekningsgraden, blant annet sammensetning av flyktningene, deres behov, hvordan de fordeler seg på årskull i integreringsløpet, utforming og dimensjonering av tiltak og tjenester i kommunene, utgifter til bolig og andelen som går over til arbeid og utdanning i perioden etter avsluttet introduksjonsprogram.

Når departementet forutsetter at integreringstilskuddet skal benyttes til å finansiere integreringsstønaden med tillegg, er et viktig premiss at integreringstilskuddet fortsatt skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering. Samarbeidsavtalen mellom staten og kommunene om bosetting av flyktninger, sier at staten, ved AID, skal arbeide for økonomiske rammebetingelser som dekker kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering. Dersom kommunene i mindre grad enn tidligere får dekket utgifter til integrering og bosetting kan det gi konsekvenser for kommunenes bosettingsvilje og -evne.

Botillegget vil være en ny kostnad for kommunene som skal dekkes over integreringstilskuddsordningen. Departementet foreslår at kommunene som utløser botillegg, mottar et ekstratilskudd tilsvarende botillegget.

Det er krevende å anslå hvordan innføring av integreringsstønaden vil påvirke integreringstilskuddets dekningsgrad. Enkelte utgifter som integreringstilskuddet dekker i dag skal ikke lenger dekkes for de som er i målgruppen for integreringsstønaden, blant annet utgifter til sosialhjelp og administrasjon knyttet til dette. Samtidig vil integreringstilskuddet dekke nye utgifter og oppgaver, eksempelvis til botillegg, nødhjelp og administrering og oppfølging av aktivitetsplikt for målgruppen, i tillegg til at det er andre utgifter som er utfordrende å beregne. I en periode vil kommunene også måtte håndheve to regelverk.

Den faktiske påvirkningen av omleggingen på kommunenes utgifter og integreringstilskuddets dekningsgrad vil fanges opp av Beregningsutvalgets årlige kartlegging. Endelig informasjon vil en først ha etter omlegging til integreringsstønaden for hele målgruppen.

16.3.2 Overføringer fra rammetilskuddet til kommunene

Kommunale tjenester finansieres hovedsakelig gjennom frie inntekter, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. De frie inntektene fordeles til kommuner gjennom inntektssystemet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. De frie inntektene skal blant annet dekke sosialhjelp til alle kommunens innbyggere.

Når kommunene ikke lenger skal belaste de frie inntektene for å dekke sosialhjelp til flyktninger i den perioden den har rett til integreringsstønad, mener departementet at det bør gjennomføres et nedtrekk i rammetilskuddet for å kompensere for dette. Ettersom integreringsstønaden kun innføres for nye flyktninger, og ikke har tilbakevirkende kraft, vil de økonomiske tilpasningene måtte skje gradvis etter hvert som den nye ytelsen fases inn. Midlene fra nedtrekket legges over på integreringstilskuddet, ettersom dette

tilskuddet skal finansiere integreringsstønaden. Det vil også bidra til å opprettholde integreringstilskuddets dekningsgrad.

For å beregne størrelsen på nedtrekket, foreslår departementet at det tas utgangspunkt i utbetalt sosialhjelp til flyktninger med mindre enn fem års botid, for eksempel i perioden 2010-2020 eller annen hensiktsmessig tidsperiode. Dersom en i beregningene benytter tall fra de siste årene, kan nedtrekket bli unaturlig høyt gitt de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina.

16.3.3 Overføringer fra bostøtte

Ved omlegging til integreringsstønad, vil ikke flyktninger lenger ha rett til bostøtte i de første fem årene. Det vil medføre store innsparinger i bostøtten, men det er krevende å regne ut nøyaktig budsjettinnsparing.

Dersom en legger til grunn husstander der minst én person mottok introduksjonsstønad og bostøtte samtidig, finner en at dette gjelder om lag 7 450 husstander i februar 2025. Dersom ingen av disse skulle hatt bostøtte, ville det gitt en årlig budsjettreduksjon på om lag 315 mill. kroner.

En annen metode for å beregne innsparinger i bostøtten, er å se på husstander der det er innvandrere med botid kortere enn fem år. I februar 2025 gjelder det i overkant av 22 000 husstander. Dersom disse husstandene hadde mistet retten til bostøtte i sin helhet, ville det gitt en estimert årlig innsparing på 1,1 mrd. kroner. Det er imidlertid viktig å merke seg at denne gruppen også inkluderer personer med kort botid, og som ikke er flyktninger, for eksempel personer som har gjeninnvandret etter en periode i utlandet. Departementet har ikke informasjon om hvor stor andel dette utgjør.

Estimatet på budsjettreduksjonen spenner fra 315 mill. kroner til 1,1 mrd. kroner. Førstnevnte er med høy grad av sikkerhet for lavt, mens sistnevnte er for høyt. Departementet anslår, med stor grad av usikkerhet, at budsjettreduksjonen vil være mellom 600-800 mill. kroner årlig. Anslaget vil variere betydelig utfra hvor mange som er i målgruppen. Innsparingen i bostøtten legges over på integreringstilskuddet.

17 Forslag til endringer i integreringsloven

§ 3 første ledd skal lyde:

Kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, *integreringsprogram* etter kapittel 4*, integreringsstønad etter kapittel 5, aktivitetsplikt etter kapittel 5A* og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6.

§ 8 fjerde ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke innvandrere som *har inntektsgivende* arbeid eller har tilbud om arbeid, når *arbeidet* utgjør minst 30 timer i uken. Første ledd gjelder likevel dersom *det inntektsgivende arbeidet* opphører eller arbeidstilbudet bortfaller innen fristen som er satt i første ledd tredje punktum.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a *Unntak fra rett og plikt til deltagelse i integreringsprogram*

Kommunen kan fatte vedtak om unntak fra retten og plikten til deltagelse i integreringsprogram, dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltagelse i programmet, eller gjør at det ikke er sannsynlig at programmet vil bidra til at personen kommer i arbeid.

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Integreringsplan for integreringsprogrammet*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 12, utarbeide en integreringsplan *for integreringsprogrammet.*

Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltageren har gjennomført før bosetting i kommunen.

Planen skal minst inneholde deltagerens sluttmål og norskmål etter §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter § 13, elementene i programmet og klagemuligheter.

Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet.

Kommunen avgjør innholdet i *planen* dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon.

Deltagere i *integreringsprogram* skal ha én samlet *plan* for deltagelse i *integreringsprogram* og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

§ 18 skal lyde:

§ 18 Stans av *integreringsprogram*

Kommunen kan stanse *integreringsprogrammet i inntil tre måneder* for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i *integreringsprogrammet* er blant annet omfattende fravær *og* atferd som kan skade

deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre *programmet*. *I denne perioden får innvandreren integreringsstønaden inkludert tillegg redusert med en firedel.*

§ 18 b bokstav e skal lyde:

e. rett til *integreringsstønad* ved fravær, fri og permisjoner.

Kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5 Integreringsstønad

§ 19 skal lyde*:*

§ 19 *Rett til integreringsstønad*

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, har rett til integreringsstønad. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første punktum. Retten til integreringsstønaden faller bort ved utgangen av den måneden flyktningen fyller 67 år.

Retten i første ledd gjelder i fem år fra innvandreren er bosatt i en kommune første gang. Dersom innvandreren er bosatt før innvilget oppholdstillatelse, gjelder retten fra innvilget oppholdstillatelse. For innvandrere som har programtid utover fem år, gjelder retten etter første ledd så lenge innvandreren deltar i integreringsprogram.

Integreringsstønaden stanses eller reduseres ved inntektsgivende arbeid og utdanning, jf. § 21.

§ 20 skal lyde:

§ 20 *Nivå på integreringsstønaden*

Integreringsstønaden fastsettes basert på alder og husholdningssammensetning og utgjør følgende:

a) Enslige innvandrere mottar 1,8 ganger folketrygdens grunnbeløp
b) Enslige innvandrere med barn mottar 2 ganger folketrygdens grunnbeløp
c) Innvandrere som bor sammen med ektefelle eller samboer mottar 1,33 ganger folketrygdens grunnbeløp
d) Innvandrere med barn som bor sammen med ektefelle eller samboer mottar 1,67 ganger folketrygdens grunnbeløp
e) Enslige borteboende innvandrere under 25 år mottar 1,33 ganger folketrygdens grunnbeløp
f) Enslige hjemmeboende innvandrere under 25 år mottar 0,67 ganger folketrygdens grunnbeløp

Med samboer menes personer som bor sammen i et ekteskapsliknende forhold.

Ett år etter avsluttet integreringsprogram, har innvandrere rett til å motta 95 prosent av stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b. Tre år etter avsluttet integreringsprogram har innvandreren rett til å motta 90 prosent av stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b.

Innvandrere som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett til å motta 95 prosent av

stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b ett år etter stønaden ble innvilget første gang. Tre år etter stønaden ble innvilget første gang har innvandreren rett til å motta 90 prosent av stønaden, inkludert eventuelle tillegg etter §§ 20 a og 20 b.

Ny § 20 a skal lyde*:*

§ 20 a *Barnetillegg og forsørgertillegg*

Innvandrere som mottar integreringsstønad etter dette kapittelet og som forsørger barn under 18 år, gis et barnetillegg. Enslige forsørgere gis i tillegg et forsørgertillegg.

Som barn regnes egne barn og fosterbarn, se barnevernsloven § 9-1.

Barnetillegget gis per dag for hvert barn fem dager i uken, for inntil tre barn. Dersom begge foreldrene mottar integreringsstønad, kan begge motta barnetillegg. Enslige mottar dobbelt barnetillegg.

Forsørgertillegget gis per dag fem dager i uken.

Ny § 20 b skal lyde:

§ 20 b *Botillegg*

Innvandrere som mottar integreringsstønad etter dette kapittelet og som bor i enkelte kommuner, gis et botillegg.

Det gis ikke botillegg til innvandrere som har flyttet fra mottak og som ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene.

Ny § 20 c skal lyde:

§ 20 c *Beregning av integreringsstønaden*

Antall stønadsdager hvert år settes til 260. Stønaden per dag utgjør 1/260 av stønaden inkludert tillegg på årsbasis. Stønaden per time utgjør 1/1950 av stønaden inkludert tillegg på årsbasis.

Ny § 20 d skal lyde

§ 20 d *Etableringsutgifter*

Kommuner som bosetter innvandrere etter avtale med integreringsmyndighetene, skal sørge for etableringsutgiftene til den enkelte. Dette innebærer blant annet utgifter til depositum, nødvendig inventar til bolig, klær og nødvendig utstyr.

Ny § 20 e skal lyde:

§ 20 e *Ekstraordinære utgifter*

Innvandrere som er omfattet av § 19, kan få dekket ekstraordinære engangsutgifter som til sammen er større enn en firedel av integreringsstønaden inkludert tillegg per måned, etter regning. Utgiften må være nødvendig for å ivareta helsemessige eller andre tungtveiende forhold.

Beregningen av hva som utgjør en firedel av integreringsstønaden inkludert tillegg, foretas uavhengig av om stønaden faktisk blir utbetalt jf. § 19 tredje ledd eller redusert jf. §§ 21 til 23.

Ny 20 f skal lyde:

§ 20 f *Økonomisk bistand i en nødssituasjon*

Innvandrere som er omfattet av § 19, skal i en nødsituasjon ha rett til økonomisk bistand.

§ 21 skal lyde:

§ 21 *Stans eller reduksjon av integreringsstønaden på grunn av arbeid eller utdanning*

Det utbetales ikke integreringsstønad til innvandrere som har inntektsgivende arbeid på 30 timer i uken eller mer.

For innvandrere som har inntektsgivende arbeid under 30 timer i uken, reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 c. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren.

I den utstrekning lønnet arbeid inngår i integreringsprogrammet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 c. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren. Stønaden reduseres ikke ved inntektsgivende arbeid ved siden av integreringsprogram.

Det utbetales ikke integreringsstønad til innvandrere som deltar i forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring utenfor integreringsprogrammet, med unntak av tilfeller som nevnt i § 25 a andre ledd. Det utbetales heller ikke integreringsstønad til innvandrere som gjennomfører høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning, går på folkehøyskole eller tar utdanning som er godkjent etter privatskoleloven kapittel 6A, på fulltid.

For innvandrere som gjennomfører høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning som utgjør mindre enn 60 studiepoeng i året, eller 30 studiepoeng i semesteret, reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg tilsvarende omfanget av studiene.

Dersom innvandreren har en kombinasjon av inntektsgivende arbeid og deltidsutdanning som til sammen utgjør fulltid, utbetales ikke integreringsstønad.

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a *Stans eller reduksjon av integreringsstønaden ved manglende deltagelse eller ugyldig fravær fra integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten*

Det utbetales ikke integreringsstønad til innvandrere som unndrar seg plikten til å delta i integreringsprogram eller aktivitetsplikt.

Ved fravær fra integreringsprogrammet etter kapittel 4 eller aktivitetsplikten etter kapittel 5A som det ikke er gitt tillatelse til etter integreringsforskriftens kapittel 3 eller 4, reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg tilsvarende lengden på fraværet, jf. § 20 c. Integreringsstønaden reduseres likevel ikke med mer enn inntil en firedel av stønaden inkludert tillegg per måned.

Ny § 21 b skal lyde:

§ 21 b *Reduksjon i integreringsstønaden ved lengre utenlandsopphold*

Ved utenlandsopphold på over 25 virkedager sammenhengende per kalenderår reduseres integreringsstønaden inkludert tillegg. Stønaden reduseres tilsvarende lengden på utenlandsoppholdet som overstiger 25 virkedager, jf. § 20 c.

§ 22 skal lyde:

§ 22 *Samordning med andre offentlige ytelser*

Integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres i den utstrekning innvandreren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, *pleiepenger*, *arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller foreldrepenger.*

Dersom innvandrere mottar overgangsstønad, reduseres *integreringsstønade*n *inkludert tillegg* på årsbasis med 45 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.

Integreringsstønaden reduseres også hvis innvandreren mottar kommunal bostøtte.

§ 23 skal lyde:

§ 23 *Egne midler*

Integreringsstønaden inkludert tillegg reduseres på grunn av disponibel formue som overstiger to måneders *integreringsstønad inkludert tillegg.*

§ 24 skal lyde:

§ 24 *Utbetaling og forskudd av integreringsstønad*

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for utbetaling av integreringsstønaden inkludert tillegg til innvandrere som omfattes av § 19 så snart som mulig etter at vedkommende har fremsatt krav.

Utbetaling skjer etterskuddsvis. For innvandrere som deltar i integreringsprogram etter kapittel 4 eller aktivitetsplikt etter kapittel 5A skjer utbetalingen på grunnlag av registrert fremmøte. For innvandrere i deltidsarbeid skjer utbetalingen på grunnlag av innsendt timeliste. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

Innvandreren kan etter søknad få inntil en firedel av månedlig integreringsstønad inkludert tillegg utbetalt på forskudd. Tilbakebetaling skjer gjennom trekk i fremtidige stønadsutbetalinger og tilbakebetalingsperioden avtales skriftlig med innvandreren.

Ny § 24 a skal lyde:

§ 24 a *Trekk i og tilbakebetaling av integreringsstønad*

Har innvandreren fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad.

Har innvandreren fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at ytelsen skal betales tilbake.

Får en mottaker av integreringsstønad innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis

refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Ny § 24 b skal lyde:

§ 24 b *Forskrifter om integreringsstønaden*

Departementet kan gi forskrift om

a. flytting fra mottak og mellom kommuner
b. barnetilleggets og forsørgertilleggets størrelse
c. botillegg og botilleggets størrelse
d. avkorting ved arbeid og utdanning
e. økonomisk bistand i en nødsituasjon

Nytt kapittel 5A skal lyde:

Kapittel 5A Regulering av aktivitetsplikt

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Vilkår om aktivitet*

For innvandrere mellom 18 og 60 år som har avsluttet integreringsprogram, men som ikke er i arbeid eller utdanning på fulltid, skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av integreringsstønaden. Kommunen skal så snart som mulig treffe vedtak om og sørge for oppstart av aktivitetsplikten.

Tilsvarende skal det stilles vilkår om aktivitet for innvandrere som ikke har rett og plikt til integreringsprogram etter § 8, fordi de ikke er bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene.

Kommunen kan tilby innvandrere som har fått unntak fra integreringsprogrammet etter § 9 a og innvandrere over 60 år deltakelse i aktivitet.

Kommunen kan fatte vedtak om unntak fra vilkåret om aktivitet etter første og andre ledd når særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker hindrer innvandreren fra å delta i arbeidsrettede aktiviteter.

Kommunen kan stanse aktivitetene i inntil tre måneder for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i aktivitetene er blant annet omfattende fravær eller atferd som kan skade deltagerens eller andre mulighet til å gjennomføre aktiviteten. I denne perioden får innvandreren integreringsstønaden inkludert tillegg redusert med en firedel.

Ny § 25 a skal lyde:

§ 25 a *Innholdet i og omfanget av aktivitetsplikten*

Aktivitetsplikten kan inkludere:

a. Opplæring i norsk
b. Opplæring i samfunnskunnskap
c. Arbeidsrettede tiltak
d. Tiltak i regi av frivillig sektor
e. Jobbsøking og andre lavterskel aktivitetstiltak

Forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring kan kun inngå i aktivitetsplikten hvis det er innvilget som et opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak kap. 7.

For innvandrere som er omfattet av § 25 første og andre ledd skal aktivitetene ha et tilstrekkelig omfang til å styrke den enkeltes muligheter til raskt å komme ut i jobb eller videre utdanning.

Innen seks måneder etter avsluttet integreringsprogram skal aktiviteten ha et omfang på minst 20 timer per uke. For innvandrere som ikke går direkte over fra integreringsprogram til aktivitetsplikt gjelder kravet seks måneder etter oppstart. Kravet gjelder ikke for innvandrere som gjennomfører utdanning på deltid.

Ny § 25 b skal lyde:

§ 25 b *Integreringsplan for aktivitetsplikten*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 25, utarbeide en integreringsplan for aktivitetsplikten.

Planen skal minst inneholde hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, samt omfanget og varigheten av disse. For innvandrere som har gjennomført integreringsprogram bør planen bygge videre på elementer gjennomført i integreringsprogrammet.

Planen skal utarbeides sammen med innvandreren. Kommunen avgjør innholdet i planen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon.

Ny § 25 c skal lyde:

§ 25 c *Fravær og permisjoner:*

Innvandreren skal søke kommunen om tillatelse til fravær fra aktiviteten som er fastsatt i integreringsplanen for aktivitetsplikten.

Innvandreren kan innvilges permisjon fra aktiviteten som er fastsatt i integreringsplanen for aktivitetsplikten etter søknad til kommunen.

Ny 25 d skal lyde:

§ 25 d *Forskrift om aktivitetsplikt*

Departementet kan gi forskrift om

a. fravær, fri og permisjoner fra deltakelse i aktiviteten
b. rett til integreringsstønad ved fravær, fri og permisjoner

§ 41 første ledd bokstav f og g skal lyde:

f. tildeling av stønad til innvandrere etter kapittel 5

§ 44 første ledd bokstav i skal lyde:

i. Statens lånekasse for utdanning

§ 46 andre ledd skal lyde:

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes avgjørelser om:

a. tildeling av *integreringsprogram*, *aktivitetsplikt, integreringsstønad* og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 til 6
b. fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver etter §§ 29 og 37
c. utarbeidelse av og vesentlig endring av *integreringsplan for integreringsprogrammet-, integreringsplan for aktivitetsplikten-* og norskplan etter §§ 15*, 25 b* og 34
d. stans av *integreringsprogrammet*, *aktivitetsplikten* eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte etter §§ 18, *§ 25 fjerde ledd* og 36
e. fravær og permisjon
f. forlengelse av *integreringsprogram*
g. trekk i *integreringsstønaden inkludert tillegg* med minst *en firedel av en enkelt utbetaling*
h. tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger
i. refusjon i ytelser fra folketrygden

18 Forslag til endringer i integreringsforskriften

I forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften) gjøres følgende endringer:

Kapittel 3 overskriften skal lyde:

Kapittel 3 Fravær fra *integreringsprogrammet og aktivitetsplikten*

§ 5 skal lyde:

§ 5 *Rett til integreringsstønad ved fravær på grunn av egen sykdom eller skade*

Deltagere i *integreringsprogrammet* og innvandrere som har aktivitetsplikt beholder retten til *integreringsstønad, inkludert tillegg,* etter integreringsloven kapittel 5 ved fravær på grunn av egen sykdom eller skade som forhindrer deltagelse når deltageren bruker egenmelding eller legger fram legeerklæring.

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Rett til integreringsstønad ved fravær på grunn av barns eller barnepassers sykdom eller skade*

Deltagere i *integreringsprogrammet og innvandrere som har aktivitetsplikt*, som har omsorg for barn, beholder retten til *integreringsstønad, inkludert tillegg,* etter integreringsloven kapittel 5 når deltageren *eller innvandreren* bruker egenmelding eller legger fram legeerklæring som viser at han eller hun er forhindret fra å delta i *integreringsprogrammet eller i aktivitetsplikten*:

a. på grunn av nødvendig tilsyn med og pleie av et barn med sykdom eller skade i hjemmet eller i helseinstitusjon
b. fordi den som har det daglige tilsynet med barnet, er syk eller skadet
c. fordi den som har det daglige tilsynet med barnet, er forhindret fra å ha tilsyn med barnet fordi vedkommende følger et annet barn til utredning eller til innleggelse i helseinstitusjon.

Retten til å beholde integreringsstønaden, inkludert tillegg, etter første ledd gjelder til og med det kalenderåret barnet fyller 12 år. Dersom barnet har kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne, gjelder retten til og med det året barnet fyller 18 år.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Antall dager med rett til integreringsstønad ved barns eller barnepassers sykdom eller skade*

Retten til å beholde *integreringsstønad* ved fravær etter § 6 gjelder i opptil 10 virkedager i løpet av de siste 12 månedene. Har deltageren omsorgen for mer enn to barn, gjelder retten i opptil 15 virkedager i løpet av de siste 12 månedene. Når en deltager er alene om omsorgen, økes antallet virkedager til henholdsvis 20 og 30.

Dersom en deltager har et barn med kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne og dette innebærer en markert høyere risiko for fravær fra *integreringsprogrammet eller aktivitetsplikten*, gjelder retten etter § 6 i opptil 20 virkedager i løpet av de siste 12 månedene. Når en deltager er alene om omsorgen, økes antallet virkedager til 40.

Den enkelte deltagere regnes for å være alene om omsorgen for et barn også hvis den andre av barnets foreldre i lang tid ikke kan ha tilsyn med barnet fordi han eller hun har nedsatt funksjonsevne, er innlagt i helseinstitusjon eller liknende.

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Bruk av egenmelding og legeerklæring*

For å ha rett til å bruke egenmelding må deltageren ha deltatt i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* i minst åtte uker. Kommunen kan kreve at egenmeldingen skal være skriftlig. Egenmelding kan brukes for opptil tre kalenderdager om gangen. Ved nytt fravær innen 16 kalenderdager regnes tidligere fraværsdager uten legeerklæring med.

Hvis fraværet varer utover de tre kalenderdagene egenmeldingen kan brukes, skal deltageren levere legeerklæring. *Dersom* legeerklæring ikke leveres, *skal integreringsstønaden, inkludert tillegg, reduseres i samsvar med integreringsloven § 21 a,* med mindre deltageren har vært forhindret fra å oppsøke lege og det er godtgjort at vedkommende fra et tidligere tidspunkt har hatt sykdommen eller skaden.

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Bortfall av retten til å bruke egenmelding*

Kommunen kan treffe vedtak om at retten til å få *integreringsstønad* på grunnlag av egenmelding faller bort dersom deltageren i løpet av de siste 12 månedene har hatt minst fire fravær med egenmelding uten å legge fram legeerklæring eller dersom kommunen har rimelig grunn til å anta at fraværet ikke skyldes sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt*.

Egenmelding for fravær som er dokumentert med legeerklæring fra den fjerde fraværsdagen, regnes ikke med etter første ledd.

Et vedtak om bortfall av retten til å bruke egenmelding skal vurderes på nytt innen seks måneder.

Kapittel 4 overskriften skal lyde:

Kapittel 4 Fri og permisjoner fra *integreringsprogrammet og aktivitetsplikten*

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Fri i forbindelse med svangerskap*

En deltager som er gravid, har rett til fri fra deltagelse i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* etter integreringsloven kapittel 5 i forbindelse med svangerskapskontroll, når slike undersøkelser ikke med rimelighet kan finne sted utenfor programtiden.

En deltager som er gravid har under svangerskapet rett til fri fra deltagelse i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* i opptil ti virkedager.

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Ammefri*

En deltager som ammer sitt barn, har rett til den fritid hun av den grunn trenger. I barnets første leveår beholder deltageren i *integreringsprogrammet* og *innvandreren som har aktivitetsplikt* rett til *integreringsstønad, inkludert tillegg,* i inntil én time ammefri per dag.

§ 13 skal lyde:

§ 13 *Velferdspermisjon fra integreringsprogram eller aktivitetsplikt*

Når det foreligger viktige velferdsgrunner, kan den enkelte kommune innvilge søknad om velferdspermisjon i inntil ti virkedager for hvert kalenderår med *integreringsstønad, inkludert tillegg.*

Kommunen kan gi velferdspermisjon i blant annet følgende tilfeller:

a. inntil tre virkedager ved tilvenning av barn i barnehage og liknende

b. én dag for å følge barnet på skolen den dagen barnet begynner på skolen

c. den dagen den enkelte innvandrer gifter seg eller inngår partnerskap

d. inntil tre virkedager i forbindelse med dødsfall i nær familie eller vennekrets.

e. i forbindelse med jobbintervju, opptak ved skole eller avtalt time hos lege eller tannlege

f. når en innvandrer i hjemmet pleier en nær pårørende.

Etter andre ledd bokstav d likestilles samboer og samboers familie med ektefelle og ektefelles familie. Det kan i tillegg gis permisjon med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* på eventuelle nødvendige reisedager mellom tjenestested og det sted hvor begravelse, bisettelse eller urnenedsettelse finner sted.

§ 14 skal lyde:

§ 14 *Permisjon med stønad for fred- og forsoningsarbeid på nasjonalt eller internasjonalt nivå*

Kommunen kan innvilge søknad om permisjon fra *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* med *integreringsstønad, inkludert tillegg,* i inntil ti virkedager for hvert kalenderår for fred- og forsoningsarbeid på nasjonalt eller internasjonalt nivå.

§ 14a oppheves

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Permisjon fra integreringsprogram eller aktivitetsplikt ved egen eller barns sykdom eller skade*

På grunnlag av legeerklæring har den enkelte deltager som ved langvarig egen eller barns sykdom eller skade er forhindret fra å delta i tilrettelagt *integreringsprogram eller aktivitetsplikt*, rett til permisjon *med integreringsstønad, inkludert tillegg,* i opptil ett år.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Permisjon ved fødsel og adopsjon*

Etter fødsel har foreldre som deltar i *integreringsprogram* etter kapittel 4 *eller aktivitetsplikt etter kapittel 5A*, rett til omsorgspermisjon *med integreringsstønad, inkludert tillegg,* i til sammen opptil ti måneder i barnets første leveår.

Kommunen skal tilby oppfølging og norskopplæring eller språktrening til *innvandrere* som er i omsorgspermisjon etter fødsel eller adopsjon. Tilbudet skal gis fra og med den fjerde måneden av permisjonstiden og tilpasses den enkelte deltager.

Ved adopsjon har adoptivforeldre som deltar i *integreringsprogram eller aktivitetsp*likt rett til omsorgspermisjon *med integreringsstønad, inkludert tillegg,* i til sammen opptil ti måneder, dersom barnet er under 15 år.

Der begge foreldrene deltar i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* er 75 *virke*dager av omsorgspermisjonen forbeholdt faren og 75 *virke*dager forbeholdt moren. Permisjon de første 30 virkedagene etter fødselen er forbeholdt moren. Far har rett til permisjon med introduksjonsstønad i opptil ti virkedager i forbindelse med fødselen, dersom han bor sammen med moren og benytter tiden til omsorg for familie og hjem. Disse dagene inngår i de 75 dagene som er forbeholdt far. Dersom far ikke benytter permisjonsdagene, faller de bort.

Det kan gjøres unntak fra bestemmelsen i fjerde ledd dersom faren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon. Forhold som nevnt i første punktum må dokumenteres med legeerklæring.

§ 17 skal lyde:

§ 17 *Fridager og høytidsdager*

Lørdager og søndager, 1. og 17. mai, nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, 2. påskedag, Kristi himmelfartsdag, 2. pinsedag og 1. og 2. juledag er fridager.

Deltagere som har andre religiøse høytidsdager enn de offentlige helligdagene, har rett til fri fra deltagelse i *integreringsprogram eller aktivitetsplikt* i opptil to selvvalgte virkedager hvert kalenderår i forbindelse med høytider etter sin religion. Deltagere må gi kommunen beskjed senest 14 dager før vedkommende ønsker å bruke retten etter første punktum.

§ 18 skal lyde:

§ 18 *Ferie*

Deltagere i *integreringsprogram* og *innvandrere som har aktivitetsplikt* har rett til opptil 25 virkedager ferie med *integreringsstønad, inkludert tillegg*. Kommunen bestemmer når feriedagene skal avvikles.

Nytt kapittel 4A skal lyde:

Kapittel 4A Integreringsstønaden

Ny § 19a skal lyde:

§ 19a *Flytting fra mottak og mellom kommuner*

Hvis en innvandrer med innvilget opphold i riket på eget initiativ flytter fra mottak til en kommune og søker om integreringsstønad, kan kommunen avslå søknaden med henvisning til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig.

Flytter en innvandrer fra en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende til en annen kommune, har vedkommende rett til integreringsstønad der, dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene.

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

Ny § 19b skal lyde:

§ 19b *Barnetillegget og forsørgertilleggets størrelse*

Barnetillegg etter integreringsloven § 20 a utgjør 37 kroner per dag. Enslige forsørgere gis et barnetillegg på 74 kroner per dag.

Forsørgertillegget for enslige forsørgere etter integreringsloven § 20 a utgjør 157 kroner per dag.

Ny § 19c skal lyde:

§ 19c *Botillegg og botilleggets størrelse*

Innvandrere som bor i følgende kommuner gis følgende botillegg etter integreringsloven § 20 b:

a. Oslo, 27 900 kroner per år.

b. Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, 19 000 kroner per år.

c. Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, 12 700 kroner per år.

Enslige gis botillegg lik nivået i første ledd. Innvandrer som lever sammen med en ektefelle eller samboer gis botillegg lik halvparten av nivået i første ledd. Innvandrere under 25 år som bor med en eller begge foreldre gis ikke botillegg.

Nåværende § 19a blir ny § 19d

§ 52 første ledd bokstav h skal lyde:
h. integreringsstønad

Ny § 52a skal lyde:

§ 52a *Opplysninger om personer som deltar i aktivitetsplikt*

Følgende opplysninger om personer som deltar i aktivitetsplikt kan behandles:

a. tilbud om og tildeling, start og stans av aktivitetsplikten
b. innholdet i integreringsplanen for integreringsprogram
c. innholdet i aktivitetsplikten, herunder varighet og omfang av elementer og andre tiltak
d. permisjoner og fravær, herunder årsak til fravær etter endt permisjon ved fødsel og adopsjon
e. klager og klagebehandling
f. integreringsstønad

19 Forslag til endringer i annet regelverk

19.1 Forslag til lovendringer

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 3-15 andre ledd bokstav d skal lyde:
d. *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b*.

§ 14-13 første ledd bokstav f skal lyde:
f. deltar på heltid i *integreringsprogram* etter integreringsloven kapittel 4 *eller har aktivitetsplikt på heltid etter integreringsloven kapittel 5A,*

§ 14-17 femte ledd skal lyde:

Engangsstønad ytes kun til stønadsmottaker som har vært medlem i folketrygden i minst 12 måneder sammenhengende, direkte forut for tidspunktet for fødselsterminen eller omsorgsovertakelsen. *Personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, har ikke rett til engangsstønad.*

§ 23-3 andre ledd nr. 2 bokstav i skal lyde:
i. *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b*.

I lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Kontantstøtte ytes til den som barnet bor fast hos. Støttemottakeren må være bosatt i riket, og ha vært medlem i folketrygden i minst fem år. Dersom barnet bor sammen med begge foreldrene, må begge foreldrene ha vært medlem i folketrygden i fem år. Regelen i § 2 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende. *Personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, har ikke rett til kontantstøtte.*

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

§ 5-42 bokstav d skal lyde:
d. *integreringsstønad etter integreringsloven §§ 20 til 20 b* og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.

§ 5-43 første ledd ny bokstav j skal lyde:
j. dekning av etableringsutgifter etter integreringsloven § 20 d, dekning av ekstraordinære utgifter etter integreringsloven § 20 e og økonomisk bistand i en nødssituasjon etter integreringsloven § 20 f.

§ 6-32 første ledd bokstav a andre punktum skal lyde:
Tilsvarende gjelder for minstefradrag i arbeidsavklaringspenger, uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12 og uføreytelser fra andre ordninger samt minstefradrag i overgangsstønad etter folketrygdloven § 15-5, omstillingsstønad etter folketrygdloven kapittel 17, kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven og *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b*.

§ 12-2 bokstav h skal lyde:
h. *integreringsstønad* etter *integreringsloven §§ 20 til 20 b* og kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

I lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg gjøres følgende endringer:

§ 6 tredje ledd bokstav c skal lyde:
c. *integreringsstønad* for nykomne innvandrarar, kvalifiseringsstønad, kontantstøtte og bidrag etter ekteskapslova.

I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 8 fjerde ledd skal lyde:
Reglene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om *integreringsstønad* etter integreringsloven.

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd skal lyde:
Lovens bestemmelser om tjenester gjelder for alle som oppholder seg i riket. Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. *Lovens §§ 18-26 og §§ 29-40 gjelder likevel ikke for personer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven.* Kongen kan også gi forskrifter om anvendelse av loven på personer som oppholder seg i utlandet, men som har tilknytning til riket.

§ 43 nytt fjerde ledd skal lyde:

I saker som gjelder tjenester etter denne loven, skal kommunen, uten hinder av taushetsplikt, ha tilgang til nødvendige opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister.

I lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte og kommunale bustadtilskot gjøres følgende endringer:

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Innvandrarar som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven har ikkje rett til bustøtte.

§ 8 a tredje ledd skal lyde:

Masseinnhenting kan gjelde opplysningar om inntekt eller andre økonomiske forhold, yrke (student/arbeidsledig/vernepliktig), bustad eller adresse, lovleg tilgang til opphald i riket og kven mottakaren bur saman med. *Opplysningar om mottakaren har rett til integreringsstønad etter integreringsloven kan også masseinnhentast.* Opplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9 og 10 kan ikkje masseinnhentast.

I lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning gjøres følgende endringer:

§ 7-2 første ledd bokstav b skal lyde

b. pensjon, uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, uføreytelser fra andre ordninger, *integreringsstønad* etter integreringsloven, kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avløsningsbeløp for slike ytelser, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, *pleiepenger* og lignende ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren.

19.2 Forslag til forskriftsendringer

I forskrift 1. januar 2010 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 11-11 bokstav e skal lyde:

e. *integreringsstønad*

I forskrift 29. november 2012 nr. 1283 om bustøtte gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt andre ledd skal lyde:

I husstandar der eitt eller fleire medlemar har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, reknast halvparten av dei godkjente buutgiftene med.

§ 3 nytt andre ledd skal lyde:

Husstandsmedlemar som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, tel ikkje med ved fastsetting av buutgiftstak etter første ledd.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd. Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 5 første ledd skal lyde:

Grunnlaget for omrekning av inntekt jf. § 7, er inntekta og formuen til alle medlemane i husstanden, med nokre unnatak. Inntekta og formuen til barn under 18 år teller ikkje med, heller ikkje inntekta til vaksne under 20 år når dei ikkje sjølv er hovudsøkjar. Inntekt frå NAV-ytingar som utbetalast i høve til meldekort for 14 dagar av gangen, reknast med to tredeler av beløpet i månader der tre påfølgjande 14 dagars perioder blir utbetalt i same kalendermånad. *Inntekta og formuen til husstandsmedlemer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, tel ikkje med.*

§ 7 nytt andre ledd skal lyde:

Husstandsmedlemer som har rett til integreringsstønad etter integreringsloven, tel ikkje med ved omrekning etter første ledd.

I forskrift 15. april 2020 nr. 798 om utdanningsstøtte gjøres følgende endringer.

§ 61 første ledd skal lyde:

En utenlandsk statsborger som har beskyttelse i Norge og som ikke mottar *integreringsstønad* etter integreringsloven, har rett til lån og stipend om flyktningstipend.

§ 84 første ledd skal lyde:

En utenlandsk statsborger som tar forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring i Norge, som har beskyttelse i Norge og som ikke får *integreringsstønad* etter integreringsloven, får basislånet som flyktningstipend.

§ 99 bokstav f skal lyde:

f. *integreringsstønad*

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Vedlegg til saksnr. 2026/2664–2
Saksbehandler: Rikke Laursen Haagensen, NAV

Dato 28.01.2026

Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger

Det vises til høring til forslag ny integreringsstønad, for nyankomne flyktninger og deres familie, deres referanse 26/159.

Fredrikstad kommune støtter forslaget om innføring av integreringsstønad for nyankomne flyktninger. Forslaget har potensial til å styrke arbeidslinja, øke selvforsørgelse og redusere langvarig sosialhjelpsavhengighet. Erfaringer i vår kommune samsvarer med departementets analyse, og endringene vil styrke arbeidslinja og redusere mottakelse av passive stønader. Ved å ta bort retten til sosialhjelp og bostøtte skapes en tydeligere økonomisk gevinst ved å gå fra passive stønader til lønnet arbeid.

Fredrikstad kommune støtter ikke en ordning som innebærer økt risiko for flytting mellom kommuner innenfor femårsperioden. Det er derfor avgjørende at regelverket utformes slik at det i størst mulig grad understøtter stabil bosetting og målrettet integrering i den kommunen som har mottatt og bosatt den enkelte. Det må være helt klare og restriktive regler for selvbosetting og flytting mellom kommuner.

Det er imidlertid avgjørende at stønaden har et nivå som sikrer et nøkternt, men verdig livsopphold. Vi ser positivt på at stønaden differensieres for husholdningssammensetning og alder. Vi støtter også forslaget om barnetillegg for inntil 3 barn.

Forslaget om å inkludere boutgifter i stønaden er positivt. Dette vil bidra til at flyktninger bosettes i boliger som er økonomisk bærekraftige også etter overgang til arbeid. Det knyttes imidlertid bekymring til fremskaffelse av bolig basert på husleienivået i høringsforslaget, hvor Fredrikstad er i region 4. Husleienivået her er satt betydelig lavere enn reelle priser i det private og kommunale utleiemarkedet. Dette kan gi utfordringer for fremskaffelse av bolig, med økt konkurranse blant vanskeligstilte grupper.

Fredrikstad kommune støtter målsettingen om at stønad i Norge bør være sammenlignbare med nivået i Sverige og Danmark. Forslaget signaliserer også at opphold i Norge forutsetter deltagelse og rask overgang til arbeid eller utdanning. Dette styrker legitimiteten i velferdssystemet.

Fredrikstad kommune er imidlertid svært kritisk til det foreslåtte opplegget for finansiering. Høringsforslaget innebærer en overføring fra kommunens rammebevilgning for å finansiere den nye stønaden, basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger i perioden 2010-2020. Dette vil slå svært skjevt ut for Fredrikstad kommune, ettersom vi har brukt tilskuddet fra IMDi og ikke rammebevilgningen til å utbetale sosialhjelp til flyktninger. Når regjeringen går inn for å bruke integreringstilskuddet til å finansiere den nye stønaden, og samtidig overføre midler fra

kommunens rammebevilgning basert på utbetalt sosialhjelp til flyktninger telles de samme pengene to ganger. Dette mener vi er et helt urimelig forslag, som bør trekkes.

Fredrikstad kommunes tilbakemelding til:

1. Plikt til barnehageplass for barn i målgruppen

Fredrikstad kommune støtter forslaget. Men ordningen innebærer i vår kommune at det ikke kan gis garanti om plass i nærbarnehage, med de utfordringer det gir i forhold til reisevei. Plikten bør gjelde for alle barn i førskolealder så lenge foreldrene mottar integreringsstønad. Dette sikrer barna tidlig norskopplæring og sosialisering, samtidig som det fjerner barrierer for foreldrenes arbeidsrettede aktivitet.

2. Avkortningsprinsipper og håndtering av nødhjelp

Vi støtter avkortning ved fravær og arbeidsinntekt. Dagens praksis, der sosialhjelp ofte nuller ut sanksjoner i introduksjonsprogrammet, bør opphøre. Vi er imidlertid bekymret for at en bredt tolket nødhjelpsordning vil gjenskape sosialhjelp under et annet navn. Det er viktig at kommunen får handlingsrom til å vurdere hvilke tilfeller som kvalifiserer til nødhjelpsordningen.

3. Risiko for selvbosetting og sekundærtilflytting

Fredrikstad kommune har gjennom flere år vært en attraktiv kommune for tilflytting blant flyktninger (sekundærtilflytting). Hoveddelen av denne tilflyttingen skjer etter at den første femårsperioden er over, altså fra år seks og utover. Med en ordning med rett til integreringsstønad ved selvbosetting mener vi dette øker tilflyttingen også innenfor femårsperioden. Ordningen må ha restriktive regler for flytting og selvbosetting. Det er viktig at kommunen både ved selvbosetting og flytting har anledning til å avslå søknad.

4. Indirekte konsekvenser for kommunale tjenester

Fredrikstad kommune ser stort potensiale for positive ringvirkninger dersom denne reformen gjennomføres. Arbeidsdeltagelse har direkte smitteeffekt innad i familier, og ved at foreldre kommer i arbeid, øker sannsynligheten for at barna fullfører utdanning og går ut i arbeid senere. Det forventes redusert utenforskap og press på kommunale tjenester.

Ordningen gir et mer profesjonalisert integreringsløp. Endringen vil kreve omstilling i våre tjenester og fagsystem, men gir gevinst med økonomisk selvhjulpne innbyggere og det det innebærer for økonomisk og sosial bærekraft. Det vurderes at tidsaspektet i forslaget ivaretar disse endringene.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/37643
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 64985/2026
Klassering: 461

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	24/26
Bystyret	19.03.2026	

Høringssvar – forslag til endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til forslag om endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i reglene om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær.

Sammendrag
Regjeringen har foreslått flere endringer i sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter folketrygdloven §§ 8-8, og 25-2 og arbeidsmiljøloven §§ 2-3 og 4-6. Endringene er ment å tydeliggjøre pliktene til arbeidstakere og arbeidsgivere ved sykefravær.

De foreslåtte endringene er sendt på høring og Fredrikstad kommune er invitert til å avgi høringssvar.

Regjeringens forslag gjelder blant annet:
- Presiseringer av arbeidstakeres og arbeidsgiveres medvirkningsplikt.
- Skjerpinger i aktivitetsplikten ved sykefravær.
- Utvidede eller tydeligere krav om tilrettelegging.
- Nye eller endrede ansvarsplasseringer mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV

Fredrikstad kommune stiller seg positiv til intensjonen om å tydeliggjøre medvirkningsplikten og styrke samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Samtidig har kommunen innvendinger mot enkelte av de foreslåtte lovendringene

Vedlegg
1 Fagnotat KS
2 Høringsnotat om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven
3 Forslag til høringsuttalelse

Saksopplysninger
Fredrikstad kommune har gjennom lengre tid hatt en bred og målrettet satsning for å redusere sykefraværet. Arbeidet har omfattet både utvikling av eksisterende oppfølgingsrutiner, styrking av lederopplæring og forbedret samhandling med fastleger.

Denne langsiktige innsatsen har gitt resultater, og kommunen har erfart at tydelige roller, forutsigbar oppfølging og tidlig involvering er avgjørende faktorer for å lykkes. Med bakgrunn i vår erfaring har vi identifisert styrker og utfordringer i dagens regelverk. Dette ønsker Fredrikstad kommune å belyse i et høringssvar som sendes Arbeid– og inkluderingsdepartementet angående foreslåtte endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

Fredrikstad kommune støtter regjeringens forslag om en presisering av sykmeldtes medvirkningsplikt. Vår erfaring er at denne plikten i dag er lite kjent både blant sykmeldte og leger. En tydeliggjøring kan styrke samarbeidet og bidra til mer effektiv tilrettelegging og raskere retur til arbeid. Dersom forslaget vedtas vil det være viktig at informasjon og opplæring rettes mot sykmeldte og leger, slik at arbeidsgiver ikke blir hoved formidler av plikten, noe som kan øke konfliktnivået.

Fredrikstad kommune vurderer at det allerede tilrettelegges i stor grad, også med varige løsninger når det er mulig, slik at en presisering i arbeidsmiljøloven § 4-6 ikke anses nødvendig. En lovfesting av «varige tiltak» vil trolig ha liten praktisk effekt, samtidig som dette kan skape urealistiske forventninger og mer uklarhet rundt arbeidsgivers faktiske muligheter og plikter. Tilretteleggingsplikten er allerede et område med potensial for konflikt, og kommunen vurderer at forslaget kan skape mer usikkerhet enn nytte.

Kommunen støtter behovet for tydeligere og mer arbeidsrettet informasjon. Sykmeldinger mangler ofte sentrale opplysninger om varighet, funksjonsbegrensninger og tilretteleggingsbehov, noe som svekker arbeidsgivers mulighet til å følge opp på en god måte. En tydeliggjøring i lovverket av legens opplysningsplikt vurderes som nødvendig

Fredrikstad kommune støtter også at oppfølgingsplanen sendes NAV innen fire uker, og ser ingen praktiske utfordringer ved dette.

NAVs første tydelige involvering kommer i dag ofte ved dialogmøte 2 i uke 26, noe som etter kommunens erfaring er for sent i mange saker. Kommunen anbefaler derfor at det vurderes et obligatorisk tidligere kontaktpunkt, unntatt ved kortvarige fravær. Tidlig involvering kan bidra til bedre felles forståelse av medvirkningsplikten, redusere misforståelser og forebygge langvarige sykefravær. Forskning viser at tidlig fase i sykefraværet er avgjørende for muligheten til å komme tilbake i jobb, og det anbefales derfor at NAV også styrker innsatsen i denne perioden.

Når det gjelder en lovfestet plikt til å utføre midlertidig annet arbeid, vurderer kommunen at dette vil være vanskelig å praktisere, blant annet på grunn av usikkerhet om hvilke oppgaver den sykmeldte faktisk kan utføre og begrenset tilgang på alternative arbeidsoppgaver. En slik plikt kan også øke risikoen for konflikt. Kommunen anbefaler derfor at plikten ikke lovfestes, og at innsatsen heller rettes mot tydeliggjøring av medvirkningsplikten og bedre oppfølging av eksisterende krav i folketrygdloven.

Relevante bestemmelser
Foreslåtte endringer i sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter folketrygdloven §§ 8-8 og 25-2 og arbeidsmiljøloven §§ 2-3 og 4-6.

Konsekvenser for sosial bærekraft
En tydeliggjøring av arbeidstakers medvirkningsplikt kan bidra til mer treffsikre tiltak som igjen kan medføre raskere tilbakeføring ved sykdom. Reduksjon av sykefravær og økning av nærvær vil bedre arbeidssituasjonen til de ansatte, sikre bedre tjenestekvalitet og dermed også forbedre den sosiale bærekraften.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
Lønns- og personalkostnader utgjør den klart største utgiften av Fredrikstad kommunes samlede budsjetter. Tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet har derfor stor betydning både for kvaliteten og kontinuiteten i tjenestene og for kommunens langsiktige økonomiske bærekraft. En tydeliggjøring av pliktene til arbeidsgiver og arbeidstaker ved sykefravær vil kunne styrke oppfølgingsarbeidet og gjøre tiltakene mer målrettede. Dette kan i neste omgang bidra til kortere fraværsperioder og lavere sykefravær.

Et høyt sykefravær koster Fredrikstad kommune flere hundre millioner kroner årlig, og selv moderate reduksjoner vil gi betydelige økonomiske gevinster. Endringsforslagene som nå er på høring kan dermed få direkte og positiv effekt for kommunens økonomiske handlingsrom.

Samtidig kan forslaget om å presisere at arbeidsmiljøloven § 4-6 også omfatter varig tilrettelegging, få økonomiske og praktiske konsekvenser for kommunens virksomheter.

Dersom arbeidsgiver pålegges økt plikt til varig tilrettelegging, kan dette innebære behov for flere ansatte for å kompensere for redusert arbeidskapasitet hos den ansatte det tilrettelegges for.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse
Regjeringen har sendt ut et høringsnotat hvor også fagorganisasjonene er høringsparter og de kan dermed gi sine tilbakemeldinger direkte til departementet.

Vurdering
Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å tydeliggjøre medvirkningsplikten og styrke samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Med bakgrunn i kommunens omfattende arbeid med å redusere sykefravær, vil vi særlig fremheve følgende behov:

1. NAV og sykmelder bør få et større informasjonsansvar, herunder tydelig formidling av sykmeldtes *plikter* og praktisk veiledning om tiltak som kan bidra til raskere tilbakeføring.
2. Legens opplysningsplikt må følges opp og tydeliggjøres, slik at sykmelder faktisk bidrar til oppfølgingen med nødvendige arbeidsrettede opplysninger, og ikke kun bekrefter fravær.
3. Begrepet «varig» bør ikke innføres i § 4-6, da dette kan skape urealistiske forventninger og økt konfliktnivå.
4. NAV bør involveres tidligere i sykefraværsforløpet for å sikre felles forståelse og bedre grunnlag for treffsikre tiltak.
5. Plikt til å ta midlertidig annet arbeid bør ikke lovfestes. Dette vurderes som vanskelig å gjennomføre i praksis, samtidig som det potensielt kan være konfliktskapende.

Alternative løsninger
Alle punktene som nevnt over kan endres, eller at det ikke legges inn konkrete forslag til alternativer.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å avgi følgende innstilling til bystyret:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes Arbeids- og inkluderingsdepartementet som Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til forslag om endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i reglene om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær.

NOTAT

Fagnotat om høring av forslag til endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven om medvirknings-, aktivitet- og tilretteleggingsplikten

Dette fagnotatet er ment som innspill fra KS til medlemmenes eget arbeid med høringssvar på følgende høring med høringsfrist 15. mars:

Høring - forslag til endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær - regjeringen.no.

Nedenfor følger korte vurderinger av departementets forslag. KS anser forslaget om arbeidsgivers plikt til varig tilrettelegging og vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser som viktigst å kommentere.

Departementets forslag om arbeidsgivers plikt til varig tilrettelegging i aml § 4-6.

Slik lyder forslaget til lovtekst:

§ 4-6 første ledd, andre punktum skal lyde: Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt *midlertidig eller varig tilrettelegging* av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

KS vil gå imot forslaget, av flere grunner:

- Dommen i Widerøe-saken (HR-2022-390-A);
  Dommen innebærer ikke noen generell innskrenkning av plikten til varig tilrettelegging, men en presisering av hva som gjelder for plikten til varig endring av stillingsstrukturen.

  Hva som er "mulig tilrettelegging" vil bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering der varigheten av den reduserte arbeidsevnen er et moment, ref. forarbeidene Ot.prp. nr. 18 (2002-2003). Tilretteleggingsplikten er allerede svært vidtrekkende, noe Arbeids- og inkluderingsdepartementet også selv slår fast i høringsnotatet. En slik endring som foreslått vil lett medføre en uriktig forståelse av at plikten til varig tilrettelegging er noe arbeidstaker kan forvente på samme måte som midlertidig tilrettelegging. Det var ikke rettstilstanden før den omtalte dommen, og det er det heller ikke etter. Varig tilrettelegging vil svært ofte ikke være mulig, blant annet fordi det vil gå utover andre ansatte i for stor grad.

- Varig tilrettelegging vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Departementet har etter KS mening ikke utredet tilstrekkelig

behovet for en lovendring. KS mener det er kritikkverdig, og ikke i tråd med utredningsinstruksen, at en slik utredning ikke er gjort av departementet i forkant av forslaget.

KS oppfordrer kommuner som vil avgi egne høringssvar å gi konkrete eksempler på hva forslaget vil innebære av administrative og økonomiske konsekvenser.

Kort vurdering av øvrige forslag i høringen:

- KS støtter en tydeliggjøring av aktivitets- og medvirkningsplikten. Det er behov for å presisere denne i både folketrygdloven og i arbeidsmiljøloven, for å lykkes bedre med sykefraværsoppfølging og tilrettelegging. Dette er i tråd med hva avtalepartene ble enige om i IA-avtalen.

- KS støtter en presisering av opplysningsplikten, herunder at plikten gjelder gjennom hele sykefraværsperioden og omfatter opplysninger om endringer i helsetilstanden, samt hvilke opplysninger som skal gis.

- KS støtter at aktivitetsplikten skilles ut i en egen bestemmelse i folketrygdloven § 8-8 a, slik at det ikke oppstår misforståelser om at medvirkningsplikten bortfaller dersom arbeidstaker ikke kan være i aktivitet. Formuleringen «i så stor grad som mulig» når det gjelder plikt til å være i aktivitet, støttes.

- KS støtter forslaget om å samle og tydeliggjøre reglene om medvirkningsplikt ved sykefravær i en egen bestemmelse i arbeidsmiljøloven.

- KS støtter forslaget om plikt til å ta annet passende arbeid. I en situasjon hvor arbeidstaker ikke er i stand til å gjøre sine arbeidsoppgaver i henhold til arbeidsavtalen, og arbeidsgiver har annet arbeid som kan tilbys, bør den sykemeldte ha plikt til å ta imot disse for rett til sykepenger. NAV bør ha plikt til å kontakte arbeidsgiver når de skal vurdere om det foreligger rimelig grunn for unntak fra plikten (om tiltaket ikke er hensiktsmessig/egnet for tilbakeføring)

NOTAT

- KS støtter forslaget om å fremskynde oppfølgingsplan til NAV. Dette kan bidra til tidligere oppfølging av sykefravær fra NAV. KS understreker at for at en slik fremskyndelse skal ha ønsket effekt, må det sikres reell oppfølging i henhold til planen fra NAV og tidlig samhandling mellom aktørene – arbeidsgiver, den sykemeldte, NAV og sykemelder.

- KS støtter forslaget om at manglende medvirkning kan føre til midlertidig stans i sykepenger. I slike tilfeller er det nødvending at NAV så raskt som mulig varsler arbeidsgiver om stans i sykepengene i de tilfeller der arbeidsgiver krever refusjon.

Ved spørsmål, ta gjerne kontakt med KS:

Gry Brandshaug Dale, advokat: 90029945

Siri Klevstrand, spesialrådgiver: 41615833

Cornelia Nordgaard, spesialrådgiver: 40249721

DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven om medvirknings-, aktivitets- og tilretteleggingsplikten mv. ved sykefravær

Høringsfrist 15. mars 2025

Innhold

1. Innledning 3

2. Bakgrunn 4

3. Gjeldende rett 6

3.1 Folketrygdlovens regler om den sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt 6

3.2 Arbeidsmiljølovens regler 7

3.2.1. Arbeidstakers medvirkningsplikt 7

3.2.2 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt 8

3.3 Regler i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven som omhandler deling av oppfølgingsplanen med sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten 11

4. Erfaringer fra praktisering av dagens regelverk 12

4.1 Medvirkningsplikten 12

4.2 Plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet 14

4.3 Tilretteleggingsplikten 16

5. Departementets vurderinger og forslag 17

5.1 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes medvirkningsplikt – folketrygdloven § 8-8 19

5.1.1 Et tydeligere regelverk 19

5.1.2 Tydeliggjøring av den sykmeldtes opplysningsplikt – § 8-8 første ledd 19

5.1.3 Tydeliggjøring av den sykmeldtes plikt til å medvirke - § 8-8 andre ledd 21

5.1.4 Reaksjonen ved brudd på medvirkningsplikten – § 8-8 tredje ledd 23

5.2 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet – ny § 8-8 a i folketrygdloven 26

5.3 Arbeidstakers medvirkningsplikt etter arbeidsmiljøloven 27

5.4 Forslag om å framskynde arbeidsgivers frist til å formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten. 29

5.5 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt 30

6. EØS-rettslige vurderinger knyttet til forslagene 31

7. Økonomiske og administrative konsekvenser 32

8. Departementets forslag til lovendringer 33

1. Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet enkelte endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter henholdsvis lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19 (folketrygdloven) § 8-8 og § 25-2 og lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven) § 2-3 og § 4-6.

Et velfungerende arbeidsliv og et bærekraftig velferdssystem forutsetter at flest mulig deltar i arbeid, også de som har helseutfordringer. Langvarig sykefravær øker risikoen for varig utstøting fra arbeidslivet, og har store konsekvenser både for den enkelte, arbeidsgivere og samfunnet. For å motvirke dette er det avgjørende at alle aktører – arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten – samarbeider tett og målrettet for å legge til rette for at den sykmeldte kommer tilbake i arbeid.

Den sykmeldte har i dag både en medvirkningsplikt forankret i arbeidsmiljøloven § 2-3 og folketrygdloven § 8-8, og en plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet forankret i folketrygdloven § 8-8. Dette innebærer blant annet at den sykmeldte skal bidra i utarbeidelsen og gjennomføringen av oppfølgingsplaner og delta på dialogmøter med arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten, gi relevante opplysninger om funksjonsevne, og delta i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig i sykefraværet. Videre har arbeidsgiver en plikt til å legge til rette for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne skal kunne beholde eller få passende arbeid, se arbeidsmiljøloven § 4-6. Likevel viser erfaringer at det i praksis ofte er utfordrende å avklare rekkevidden av disse pliktene, at sykmeldte og arbeidsgiver ikke er klar over pliktene, og at etterlevelsen varierer.

I «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) 2025–2028»[1] understreker myndighetene og partene i arbeidslivet behovet for bedre etterlevelse av pliktene i regelverket fra alle aktørene i sykefraværsoppfølgingen, og peker på at forsterket innsats på den enkelte arbeidsplass er nødvendig for å redusere sykefravær og frafall. Et sentralt tiltak i avtalen er å starte et lovarbeid for å presisere, og vurdere å forsterke, medvirknings- og aktivitetsplikten til den sykmeldte.

Formålet med dette høringsnotatet er å forsterke rammene om arbeidsgivers og arbeidstakers oppfølging gjennom sykefraværsløpet. Forslagene som fremmes legger derfor til rette for en mer presis og forpliktende regulering av den sykmeldtes rolle i sykefraværsoppfølgingen, og dermed også bedre etterlevelse av regelverket. En tydeligere plikt til aktiv deltakelse fra den sykmeldte selv i oppfølgingsarbeidet kan videre bidra til bedre tilrettelegging, og dermed at den sykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Det kan også bidra til å gjøre arbeidsgivers oppfølgingsarbeid på arbeidsplassen enklere.

Konkret foreslår departementet i høringsnotatet enkelte justeringer i folketrygdloven § 8-8 for å tydeliggjøre og forsterke den sykmeldtes opplysningsplikt og medvirkningsplikt overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten. Videre foreslår departementet å tydeliggjøre sykmeldtes plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet, blant annet ved å skille reglene ut i en egen bestemmelse, i ny § 8-8a. I dag står disse reglene i bestemmelsen om medvirkning i § 8-8. Det foreslås også å tydeliggjøre hva som skal være reaksjonen dersom den sykmeldte ikke fyller medvirknings- eller aktivitetsplikten i §§ 8-8 og 8-8a.

[1] «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) 2025-2028» er et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, dvs. arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.

Departementet foreslår også å gjøre arbeidsmiljølovens bestemmelser om medvirkning ved sykefravær tydeligere og mer synlige ved å regulere arbeidstakers medvirkningsplikt i en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 2-4. Vedrørende arbeidsgivers plikt til tilrettelegging mv. når en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne foreslås det at det i arbeidsmiljøloven § 4-6 om tilrettelegging mv. presiseres at bestemmelsen også omfatter varig tilrettelegging.

Videre foreslår departementet enkelte endringer i bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd som regulerer arbeidsgivers plikt til innsending av oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten. Det foreslås at denne plikten framskyndes til senest etter fire ukers sykefravær, altså samtidig som den formidles til sykmelder, se arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Dette vil blant annet gi etaten et bedre grunnlag for å kunne vurdere aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær, og spare tid og ressurser etaten i dag bruker på å måtte innhente planen.

2. Bakgrunn

Arbeidsgiver og arbeidstaker er de viktigste aktørene i arbeidet med å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Virksomhetenes arbeid med å skape et forsvarlig og godt arbeidsmiljø er en viktig del av dette arbeidet. Et systematisk arbeidsmiljøarbeid som fjerner eller reduserer negative faktorer i arbeidsmiljøet og fremmer de positive, forebygger arbeidsrelatert sykdom og skade, men kan også gjøre det lettere å stå i jobb til tross for helseutfordringer.

Psykiske plager står sammen med muskel- og skjelettlidelser for en stor del av sykefraværet. Ved årsskiftet trer nye bestemmelser som presiserer arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø i kraft. Lovendringene tydeliggjør at lovens generelle krav om full forsvarlighet også gjelder for psykososiale arbeidsmiljøfaktorer, og peker uttrykkelig på noen «nye» relevante faktorer, som emosjonelle belastninger, motstridende krav, arbeidsmengde/tidspress og støtte/hjelp. Sammen med nye forskriftsbestemmelser som regulerer hvordan virksomhetene skal arbeide og veiledninger som Arbeidstilsynet skal utarbeide i samarbeid med partene, vil dette kunne bidra til at virksomhetenes arbeid på området styrkes, slik at sykefravær unngås.

Bestemmelser i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven pålegger både arbeidsgiver og arbeidstaker forpliktelser når sykefravær likevel oppstår, og skal bidra til at den sykmeldte skal kunne komme tilbake i arbeid så raskt som mulig. Det stilles krav til arbeidsgiver om tilrettelegging og oppfølging på fastsatte tidspunkt i sykefraværet, og arbeidstaker er forpliktet til å medvirke i dette arbeidet. Det å være noe i arbeid og aktivitet vil ofte være positivt og helsefremmende for den sykmeldte[2]. Det er derfor hovedregelen i folketrygdloven er at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet, dersom det er mulig. Dersom den sykmeldte kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye oppgaver etter tilrettelegging, skal det gis graderte sykepenger. En god sykefraværsoppfølging på arbeidsplassen er avhengig av at arbeidsgiver og arbeidstaker samarbeider. Det at arbeidstaker medvirker gjennom å gi opplysninger om funksjonsevne og muligheter for å være noe i arbeid er avgjørende for at arbeidsgiver skal kunne oppfylle sine forpliktelser med å følge opp og tilrettelegge arbeidet for den ansatte. Arbeidstaker er også forpliktet til å bidra til utredning og utprøving av funksjonsevnen, og til å prøve ut hensiktsmessige tilretteleggingstiltak. Dersom arbeidstaker ikke medvirker i arbeidsgivers oppfølgingsarbeid, vil det kunne redusere omfanget av arbeidsgivers

[2] Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert utvikling av sykefraværsoppfølgingen pkt. 3.5.3

tilretteleggingsplikt. Dersom arbeidsgiver har lave forventninger til medvirkningen, vil det i seg selv kunne svekke muligheten og innsatsen for å tilrettelegge.

Sysselsettingsutvalget gjorde i NOU 2021:2[3] en gjennomgang av systemet for oppfølging av sykmeldte, og de ulike aktørenes roller i arbeidet med å få den sykmeldte raskest mulig tilbake i arbeid. Utvalget viser blant annet til at det er usikkert i hvor stor grad arbeidsgiver og arbeidstaker er kjent med hva medvirkningsplikten innebærer, og hva som kan bli konsekvensene ved brudd på medvirkningsplikten. Utvalget foreslår at sykmeldtes medvirkningsplikt synliggjøres og forsterkes slik at det kan bli lettere for arbeidsgiver å drive aktiv oppfølging med sikte på at sykmeldte skal komme tilbake i arbeid.

I «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen)», som gjelder for perioden 2025 til 2028, er myndighetene og partene i arbeidslivet enige om at det er behov for å bedre sykefraværsoppfølgingen, blant annet gjennom at alle aktørene øker etterlevelsen av pliktene i regelverket. Avtalepartene framhever innsatsen for å få ned sykefraværet på den enkelte arbeidsplass, og viser til at forebyggende arbeidsmiljøarbeid, god ledelse og tilrettelegging, dialog om arbeidsmuligheter og aktiv medvirkning kan bidra til færre og kortere sykefravær. I avtalen vises det til at partene er enige om at arbeidsgivers forebyggingsansvar og tilretteleggingsplikt og arbeidstakers medvirknings- og aktivitetsplikt må tydeliggjøres. Det framkommer videre at myndighetene i dialog med partene i arbeidslivet skal:

> «igangsette et lovarbeid våren 2025 for å presisere, og vurdere å forsterke, medvirknings- og aktivitetsplikten til den sykmeldte som omfatter at:
>
> - *medvirkningsplikten* gjelder fra første dag, at den innebærer en plikt til å opplyse tidlig i sykefraværet om forventet varighet på fraværet, restarbeidsevne og bistandsbehov for å komme tilbake i jobb, og at den kan innebære plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen.
> - *aktivitetsplikten* innebærer å prøve ut tilretteleggingstiltak som arbeidsgiver eller Nav foreslår og selv å foreslå konkrete tilretteleggingstiltak, og at den sykmeldte skal være i aktivitet ved f.eks. å delta fysisk eller digitalt i møter og svare på enkle spørsmål fra kollegaer og ledere, med mindre helsetilstanden klart er til hinder for det.»

Det framgår også i avtalen at partene er enige om at det skal igangsettes et arbeid for å tydeliggjøre tilretteleggingsplikten og vurdere hvordan den eventuelt kan forsterkes, herunder vurdere behovet for å utarbeide en veileder.

Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven om arbeidstakers medvirkningsplikt er ikke detaljert utformet når det gjelder hva slags opplysninger den sykmeldte har plikt til å dele eller på hvilket tidspunkt opplysningene skal deles. Plikten er også formulert ut fra at arbeidsgiver har hovedansvaret for å ta initiativ til, og gjennomføre oppfølgingsarbeidet. Etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering er det behov for å konkretisere innholdet i forpliktelsene nærmere i regelverket. Dette vil kunne bidra til et mer brukervennlig og informativt regelverk, hvor det tydelig framgår hvilke plikter og hvilket ansvar arbeidstaker har. Ved å formulere medvirkningsplikten mer aktivt i regelverket, vil det også kunne bidra til å styrke og forenkle arbeidsgivers oppfølgingsarbeid.

[3] NOU 2021:2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.

Det er etter departementets vurdering også behov for å tydeliggjøre og presisere innholdet i aktivitetsplikten nærmere i regelverket, av hensyn til brukervennlighet og forståelse av regelverket.

Departementet mener det også er behov for å tydeliggjøre reaksjonene ved å ikke medvirke og ikke være i aktivitet i regelverket.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette de individuelle tiltak som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Med bakgrunn i diskusjoner om arbeidsgivers plikt til tilrettelegging mv. på varig basis foreslås det å presisere at § 4-6 også omfatter varige tiltak.

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid med mindre dette er åpenbart unødvendig. Planen skal formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet og senest innen fire uker. Arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før det avholdes dialogmøter etter folketrygdloven. Arbeids- og velferdsetaten har ofte lite opplysninger til å kunne ta stilling til om den sykmeldte fyller kravet til å være i aktivitet senest etter åtte uker, og for å kunne vurdere om det er behov for innsats fra Arbeids- og velferdsetaten tidlig i oppfølgingsløpet. Departementet vurderer derfor at det er behov for å framskynde tidspunktet for når oppfølgingsplanen skal sendes til etaten i regelverket.

3. Gjeldende rett

3.1 Folketrygdlovens regler om den sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt

Etter folketrygdloven § 8-8 første ledd har arbeidstaker en *medvirkningsplikt* i forbindelse med eget sykefravær. Denne plikten består i å *gi opplysninger om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for tilrettelegging av arbeidet og utprøving av funksjonsevnen kan utredes og iverksettes.* Medvirkningsplikten gjelder både overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten. Bestemmelsen viser også til folketrygdloven § 21-3, der det blant annet framgår at den sykmeldte har plikt til å gi de opplysninger og levere de dokumentene som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen.

Det er presisert i § 8-8 første ledd at medvirkningsplikten også innebærer en plikt til å *bidra i forbindelse med utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan* og til å *delta på dialogmøter* i regi av arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten.

Etter § 8-8 andre ledd har den sykmeldte *plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet* så tidlig som mulig og senest innen åtte uker, for å ha rett til sykepenger. Dersom den sykmeldte delvis kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye arbeidsoppgaver etter tilrettelegging, skal det ytes graderte sykepenger, se folketrygdloven § 8-6. Aktivitetskravet ble innført i 2004 som en oppfølging av daværende IA-avtale. Bakgrunnen for innføring av aktivitetskravet var blant annet en lav andel gradert sykmeldte. Det ble derfor gjort flere grep for å forsterke arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid (Ot.prp. nr. 48 (2003-2004)). Med arbeidsrelatert aktivitet menes i praksis gradert sykmelding, arbeidsrettede tiltak eller reisetilskudd (tilskudd til transport som gjør at sykmeldte kan jobbe helt eller delvis). Reglene om den sykmeldtes aktivitetsplikt ble flyttet fra § 8-4 *Arbeidsuførhet* til § 8-8 *Medlemmets medvirkning* fra 1. juni 2021.

Etter § 8-8 andre ledd andre punktum kan det gis unntak fra aktivitetskravet dersom medisinske grunner klart er til hinder for det. Det kan også gis unntak fra aktivitetskravet dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. I Ot.prp.nr. 48 (2003-2004) punkt 5.1 uttalte departementet følgende:

«Det foreslås at aktivitetskravet i unntakstilfeller kan fravikes når det dokumenteres at arbeidsrelatert aktivitet på den sykmeldtes arbeidsplass ikke kan gjennomføres. Dette vil spesielt være aktuelt når den sykmeldte etter en kortere tid med rehabilitering og rekreasjon vil kunne gjenoppta sitt tidligere arbeid. For selvstendig næringsdrivende vil det for eksempel ikke alltid være mulig med arbeidsrelaterte aktiviteter. Likeledes vil det på arbeidsplasser med få ansatte kunne være vanskelig å iverksette arbeidsrelaterte tiltak. Som eksempel kan nevnes en ansatt i en frisørsalong som brekker en arm og som arbeidsgiveren ikke har mulighet til å sette i annen aktivitet. Tilsvarende gjelder en selvstendig næringsdrivende som er lastebileier. I begge tilfeller vil det ikke være aktuelt å iverksette yrkesrettet attføring fordi begge vil kunne gjenoppta sitt tidligere arbeid. Det forutsettes at denne unntaksbestemmelsen praktiseres strengt når legen ikke dokumenterer at medisinske grunner er til hinder for aktivitet på arbeidsplassen.»

Brudd på plikten til å medvirke kan få konsekvenser for den sykmeldte. Det framgår av folketrygdloven § 8-8 tredje ledd at retten til sykepenger faller bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak. Retten faller også bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn unnlater å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner, eller unnlater å delta i dialogmøter. Bestemmelsen viser også til folketrygdloven § 21-8, der det blant annet framgår at en ytelse kan avslås eller holdes tilbake dersom man uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak.

Hva som er en rimelig grunn for å ikke medvirke må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Av forarbeidene til § 8-8 framgår blant annet følgende i Prop. 89 L (2010-2011):

«Hvorvidt den sykmeldte etter loven kan anses å ha rimelig grunn for ikke å ha medvirket, beror på en konkret vurdering. I vurderingen av arbeidstakers medvirkning må det tas hensyn til vedkommendes reduserte arbeidsevne, herunder diagnose mv.»

Retten til sykepenger kan også falle bort dersom medlemmet unnlater å være i arbeidsrelatert aktivitet som nevnt i § 8-8 andre ledd. Unntak fra aktivitetskravet gjelder bare dersom medisinske grunner klart er til hinder for det, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

3.2 Arbeidsmiljølovens regler

3.2.1. Arbeidstakers medvirkningsplikt

Etter arbeidsmiljøloven § 2-3 første ledd har arbeidstakerne en generell plikt til å medvirke i virksomhetenes arbeidsmiljøarbeid. Av paragrafens andre ledd framgår mer spesifikke medvirkningsplikter, og to av disse gjelder medvirkning i sykefraværsarbeidet.

Etter § 2-3 andre ledd bokstav f har således arbeidstaker, ved helt eller delvis fravær fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, en uttrykkelig plikt til å medvirke ved *utarbeiding og gjennomføring* av *oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid*.

Denne plikten ble lovfestet i 2003, samtidig med at arbeidsgiver fikk en motsvarende plikt til å utarbeide slike planer. De materielle reglene om oppfølgingsplaner følger i dag av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Planen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne samt aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging, se også punkt 3.3

For at oppfølgingsplan som nevnt i § 4-6 tredje ledd skal fungere etter sin hensikt, er det nødvendig at arbeidstaker bidrar med relevante opplysninger. Det framgår av lovforarbeidene, Ot.prp. nr. 18 (2002-2003) punkt 2.5.3 og senere uttalelser i Prop. 89 L (2010 – 2011), at arbeidstakers plikt til å medvirke ved *utarbeiding* av oppfølgingsplaner innebærer en plikt for arbeidstaker til å gi opplysninger om egen funksjonsevne og om hvilke typer arbeidsoppgaver arbeidstakeren mener at vedkommende kan utføre. Det er videre lagt til grunn at plikten til å medvirke ved *gjennomføring* av oppfølgingsplaner må forstås slik at arbeidstaker plikter å bidra til/delta i gjennomføringen av hensiktsmessige tilretteleggingstiltak som framgår av oppfølgingsplanen. Videre framgår det av Prop. 89 L (2010-2011) at dersom det er aktuelt med omplassering etter arbeidsmiljøloven § 4-6 første og andre ledd, må arbeidstaker anses forpliktet til å ta imot annet «passende arbeid» i virksomheten. Av samme lovproposisjon framgår det dessuten at arbeidstaker i denne sammenheng må anses å ha en plikt til å gjennomgå en viss opplæring eller omskolering for å tilegne seg den kunnskapen og de kvalifikasjoner som er nødvendige for å utføre nye oppgaver i forbindelse med slikt arbeid. Arbeidsgiver vil også kunne ha plikt til å *tilby* arbeidstaker arbeid som ikke er «passende» i den forstand at arbeidet er vesentlig annerledes med hensyn til lønn, ansvar osv., men som arbeidstaker er kvalifisert til. Arbeidstaker vil imidlertid ikke ha plikt til å *ta imot* slikt arbeid, jf. Prop. 89 L (2010-2011) punkt 4.2

Etter § 2-3 andre ledd bokstav g har arbeidstaker også en uttrykkelig plikt til å delta i *dialogmøte* etter innkalling fra arbeidsgiver. Et dialogmøte er en samtale mellom den sykmeldte og arbeidsgiver om innholdet i oppfølgingsplanen. Bestemmelsen kom inn i loven i 2007, samtidig som det ble fastsatt en motsvarende plikt for arbeidsgiver til å innkalle arbeidstaker til et slikt møte. De materielle reglene om dialogmøte følger av arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd. Her er det blant annet fastsatt frist for å kalle inn til dialogmøtet. Av bestemmelsen framgår det også hvilke andre aktører som kan eller skal delta i møtet. I Ot.prp. nr. 6 (2006-2007) vises det til at dersom dialogmøtet skal lede til konkrete beslutninger om mulige tilretteleggingstiltak og videre oppfølging for å sikre tilbakeføring til arbeid, er det en forutsetning at arbeidstaker opplyser om sin arbeidsevne og medvirker aktivt i møtet. Videre understrekes betydningen av at arbeidstaker slutter opp om en dialog med arbeidsgiver om mulig tilrettelegging av arbeidet og bidrar aktivt til bruk av de virkemidler som står til rådighet for arbeidsgiver og arbeidstaker.

3.2.2 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver *så langt det er mulig* har plikt til å iverksette de individuelle tiltak som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd viderefører arbeidsmiljøloven 1977 § 13 nr. 2. Om rekkevidden av tilretteleggingskravet heter det i forarbeidene til dagens lov, Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), at kravet er *«vidtrekkende, men ikke absolutt; det skal legges til rette «så langt det er mulig»*. Videre uttales:

«Det skal foretas en konkret helhetsvurdering, der virksomhetens art, størrelse, økonomi og arbeidstakers forhold må veies opp mot hverandre.

Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet arbeid, jf. andre ledd. Arbeidsgivers plikt går ikke så langt som til å opprette en ny stilling for den aktuelle arbeidstaker, men dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten, skal den tilbys arbeidstakeren hvis vedkommende ellers er skikket for stillingen.»

Arbeidsmiljøloven 1977 § 13 nr. 2 ble endret i 2003 da tilrettelegging av arbeidstid ble tatt inn blant eksemplene på tilretteleggingstiltak i andre punktum. Bakgrunnen var ifølge forarbeidene, Ot.prp. nr. 18 (2002-2003) pkt. 2.5.2.2, at departementet ønsket å sende et tydelig signal om at dette vil kunne være et svært hensiktsmessig virkemiddel ved oppfølging av arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Om rekkevidden av arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge arbeidstakers arbeidstid heter det i proposisjonen som følger:

«Departementet ønsker ikke å gå så langt som til å pålegge arbeidsgiver en absolutt plikt på dette punkt. Det vil være tilfeller der det oppstår betydelige problemer med å skaffe andre som kan overta arbeidet på den resttid som blir ledig. Departementet understreker imidlertid at begrepet «så langt det er mulig» vil pålegge arbeidsgiver et vidtrekkende ansvar. Spørsmålet om forpliktelsen er oppfylt vil måtte bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfellet. Relevante momenter i denne sammenheng vil bl.a. være den aktuelle virksomhets art, størrelse og økonomi.»

Proposisjonen omtaler videre muligheten for å kombinere redusert arbeidstid med graderte ytelser etter folketrygdloven, herunder gradert uføretrygd.

En beskrivelse av tilretteleggingsplikten framgår også i Prop. 89 L (2010-2011).

Om hvilke tiltak som er relevante etter lovbestemmelsen, sies det i proposisjonen at dette beror på hva den reduserte arbeidsevnen består i (fysiske eller psykiske faktorer) og hvilket arbeid det er tale om. «Tiltaksbegrepet» er ifølge proposisjonen meget vidt, og det vises til at loven selv angir at både tilrettelegging av arbeid, arbeidstid og arbeidsutstyr, samt gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, omfattes av bestemmelsen. Oppregningen i loven er ikke uttømmende. Mer konkret kan det for eksempel dreie seg om:

- anskaffelse eller endringer av teknisk utstyr som arbeidstakeren bruker i sitt daglige arbeid, for eksempel verktøy, maskiner osv.
- endringer av fysiske innretninger på arbeidsplassen, for eksempel døråpninger, terskler, installering av heis, anskaffelse av rullestolrampe, flytting av dørhåndtak, lysbrytere, tilpasset arbeidsbord, stol osv.
- endringer i rutiner eller aktiv medvirkning fra andre arbeidstakere, for eksempel bruk av diktafon osv.
- regulering av arbeidsmengde, arbeidstempo, arbeidstid og tilrettelegging for bedre mestring av arbeidsoppgaver.
- tiltak i forbindelse med trening, opplæring og omskolering til arbeidet.

Om tilretteleggingspliktens rekkevidde uttales det i punkt 3.2.2.1 at:

«Det klare utgangspunktet er at arbeidsgiver har plikt til å tilrettelegge for at en sykmeldt arbeidstaker skal kunne komme tilbake i jobb. Dette gjelder selv om de relevante tiltakene er økonomisk belastende eller på annen måte ressurskrevende og til ulempe for arbeidsgiver.

I vurderingen av hva som er mulig å gjennomføre av tiltak, må det ses hen til blant annet virksomhetens art, økonomi og størrelse, hensynet til andre ansatte i virksomheten, varigheten av den reduserte arbeidsevnen, samt forhold på arbeidstakers side. Alle disse momentene må vektes mot hverandre i en helhetsvurdering.»

Forskjellige momenter i vurderingen gjennomgås i punktene 3.2.2.2 til 3.2.2.6. Vedrørende arbeidstakers forhold går det fram i proposisjonens punkt 3.2.2.4 at arbeidstakers alder og ansiennitet er eksempler på relevante faktorer. Det legges til grunn at arbeidsgivers ansvar for å tilrettelegge for arbeidstaker vil være mer omfattende jo lenger arbeidstaker har vært i arbeidsgivers tjeneste, og at tilretteleggingsplikten kan måtte strekkes langt dersom arbeidstaker nærmer seg pensjonsalder.

Arbeidsgiver skal, om tilrettelegging ikke er mulig eller fører fram, vurdere overføring til annet passende arbeid. I kravet om «passende arbeid» ligger det ifølge proposisjonen at arbeidet ikke må være vesentlig annerledes med hensyn til ansvar, lønn osv., enn arbeidstakers tidligere arbeid i virksomheten. Videre er det en forutsetning at arbeidstaker er kvalifisert og egnet til arbeidet. I mangel av passende arbeid vil arbeidsgiver også være forpliktet til å tilby annet arbeid i virksomheten.

Spørsmålet om omplasseringspliktens rekkevidde er behandlet av Høyesterett i HR-1995-11-A (Rt-1995-227) der Høyesterett la til grunn at arbeidsgivers plikt til å skaffe annet arbeid ikke kunne innebære at andre arbeidstakeres rettigheter ble innskrenket, for eksempel ved at de ble pålagt å bytte arbeid.

Spørsmålet om tilretteleggingspliktens rekkevidde ved behov for varig redusert arbeidstid er behandlet av Høyesterett i den såkalte Widerøe-dommen (HR-2022-390-A). Saken gjaldt en arbeidstaker som ble sagt opp etter at det var klarlagt at hans arbeidsevne var varig redusert med 50 prosent. Det var forgjeves gjennomført tilretteleggingstiltak med sikte på å få ham tilbake i full stilling. Høyesterett la til grunn at § 4-6 prinsipielt sett også kommer til anvendelse ved varig redusert arbeidsevne, men konkluderte med at arbeidsgiveren i det konkrete tilfellet ikke var forpliktet til å la den ansatte fortsette på permanent basis i halv stilling. Høyesterett viste i avgjørelsen blant annet til Ot.prp.nr.49 (2004–2005) der det uttales at arbeidsgivers plikt ikke går så langt som til å opprette en ny stilling for den aktuelle arbeidstakeren, «men dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten, skal den tilbys arbeidstakeren hvis vedkommende ellers er skikket for stillingen». Denne uttalelsen peker ifølge domsgrunnene på at det må gjøres en avgrensning i arbeidsgivers tilretteleggingsplikt av hensyn til arbeidsgivers behov for å styre virksomheten. Også det å opprette nye stillinger for andre arbeidstakere dersom det er nødvendig av hensyn til den aktuelle arbeidstakeren, kan derfor ligge utenfor det som er «mulig».

I forlengelsen av denne betraktningen viser Høyesterett til at det «*samtidig er ... grunn til å understreke at hva som er mulig, vil bero på en «konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering» i det enkelte tilfellet, slik det heter i Ot.prp.nr.18 (2002–2003) på side 8. Det er ikke grunnlag for å oppstille absolutte grenser, og som nevnt åpner loven klart for redusert arbeidstid som et aktuelt tiltak. Her kan det blant annet ha betydning om det dreier seg om kortvarige eller langvarige tilretteleggingstiltak, om stillingsstrukturen allerede innebærer bruk av deltidsstillinger, og om bedriften uansett har behov for en ny stilling som kan passe. Er det tale om permanente endringer i*

organisasjons- eller stillingsstrukturen i bedriften, må det imidlertid etter mitt syn foreligge vektige grunner før § 4-6 medfører en plikt for arbeidsgiver til det.»

3.3 Regler i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven som omhandler deling av oppfølgingsplanen med sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten

Av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd framgår det at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker, skal utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i fire uker. Det framgår videre av bestemmelsen at oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

Videre framgår det av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd at arbeidsgiver skal sørge for at oppdatert plan sendes til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten innkaller til.

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til et dialogmøte (omtalt som dialogmøte 1) om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet, med mindre dette er åpenbart unødvendig, se arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd.

Av folketrygdloven § 25-2 andre ledd framgår det også at arbeidsgiver plikter å utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøte etter arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje og fjerde ledd og delta i dialogmøte etter folketrygdloven § 8-7 a andre ledd (omtalt som dialogmøte 2) og tredje ledd (omtalt som dialogmøte 3). Arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før det avholdes dialogmøter etter folketrygdloven, se folketrygdloven § 25-2 tredje ledd og arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten skal arbeidsgiver utlevere oppfølgingsplan som eventuelt er revidert etter lovbestemte dialogmøter, se folketrygdloven § 25-2 fjerde ledd.

Av folketrygdloven § 25-12 framgår det at den som med hjemmel i folketrygdloven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette, kan straffes med bøter.

Dersom arbeidsgiver ikke oppfyller denne plikten til å sende inn oppfølgingsplanen etter arbeidsmiljøloven § 4-6, kan Arbeidstilsynet gi pålegg for å sikre at virksomheten oppfyller lovens krav.

4. Erfaringer fra praktisering av dagens regelverk

4.1 Medvirkningsplikten

En arbeidsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2024 et utviklingsarbeid knyttet til sykefraværsoppfølgingen.[4] Arbeidsgruppen mottok også innspill fra partene i arbeidslivet til rapporten i forbindelse med forberedelsene til forhandlingene om gjeldende IA-avtale.

Av arbeidsgruppens rapport framgår det at det er en utfordring at Arbeids- og velferdsetaten i mange tilfeller mangler informasjon om arbeidsplassen og den sykmeldtes situasjon. Der den sykmeldte ikke medvirker etter reglene i folketrygdloven § 8-8, kan Arbeids- og velferdsetaten stanse utbetalingen av ytelsen. Arbeids- og velferdsetaten erfarer at når det sendes forhåndsvarsel om stans av sykepengene på grunn av manglende medvirkning, fører det ofte til at den sykmeldte medvirker.

Etaten informerer om medvirkningsplikten i dialog med den sykmeldte, via nav.no og innloggede tjenester der, og via innkalling til dialogmøte mv. Dersom etaten ser at den sykmeldte ikke oppfyller medvirkningsplikten, skal etaten gjøre en konkret vurdering av om den sykmeldte har rimelig grunn til å unnlate å medvirke eller om sykepengene skal stanses. De vanligste eksemplene på når etaten vurderer om det er rimelig grunn til å unnlate å medvirke, er saker der etaten har invitert til gjentatte dialogmøter som den sykmeldte ikke deltar på. Etaten kan også motta informasjon fra arbeidsgiver eller lege, som tilsier at det er behov for å vurdere om den sykmeldte har brutt medvirkningsplikten og i så fall om det er rimelig grunn til dette.

Erfaring fra praksis er at etaten i liten grad sender forhåndsvarsel og stanser sykepengene på grunn av brudd på medvirkningsplikten. En mulig forklaring er at arbeidsgivere sjelden informerer Arbeids- og velferdsetaten når den sykmeldte ikke medvirker. Dette kan skyldes at arbeidsgiver ikke er godt kjent med hva medvirkningsplikten innebærer. Videre erfarer etaten at det i en del tilfeller mangler dokumentasjon fra arbeidsgivers side, slik at det kan bli «ord mot ord» mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I saker som preges av konflikt eller dårlige relasjoner kan det være krevende for etaten å vurdere om det er brudd på medvirkningsplikten, når det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon.

Arbeids- og velferdsetaten har begrenset med opplysninger om hvordan medvirkningsplikten praktiseres på arbeidsplassen. Nav Kontaktsenter erfarer at arbeidsgivere de snakker med er usikre på hva de kan kreve av den sykmeldte. Inntrykket er at mange sykmeldte ikke vet at de har plikt til å opplyse arbeidsgiver om sin funksjonsevne. Det er også en del henvendelser fra arbeidsgivere som følge av at den sykmeldte ikke møter opp til samtaler hos arbeidsgiver, for eksempel med den begrunnelse at tidspunktet ikke passer.

Veiledere på Nav-kontor opplever i en del tilfeller at den sykmeldte har store forventninger til arbeidsgivers tilrettelegging av arbeidsoppgaver. Det kan for eksempel være at den sykmeldte forventer å kunne gjøre én spesifikk oppgave som arbeidsgiver på sin side ikke kan tilby. Dette kan skape konflikter og medføre behov for involvering av Arbeids- og velferdsetaten. I slike tilfeller kommer det gjerne fram at den sykmeldte ikke er kjent med medvirknings- og aktivitetsplikten.

Oslo Economics har i en rapport for Storebrand[5] kartlagt bedrifters erfaringer med tilretteleggingsplikten. I rapporten vises det blant annet til at den generelle oppfatningen blant

[4] Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert utvikling av sykefraværsoppfølgingen

[5] Sykefravær og uførhet – hva kan bedriftene gjøre for å hindre frafall fra arbeid? 2024-rapport-oslo-economics-uforhet.pdf

bedrifter er at de strekker seg langt for å tilrettelegge, særlig når arbeidstaker er motivert og har kompetanse.

Oslo Economics viser også til at den sykemeldtes medvirkning og motivasjon er avgjørende for hvor langt arbeidsgivere strekker seg for å tilrettelegge arbeidsoppgavene for sykmeldte. Det vises i rapporten til at arbeidsgivere erfarer at det er stor variasjon i hvor mye den sykmeldte i praksis medvirker i arbeidet. Arbeidsgivers erfaringer med dette er utdypet i rapportens punkt 4.1.3:

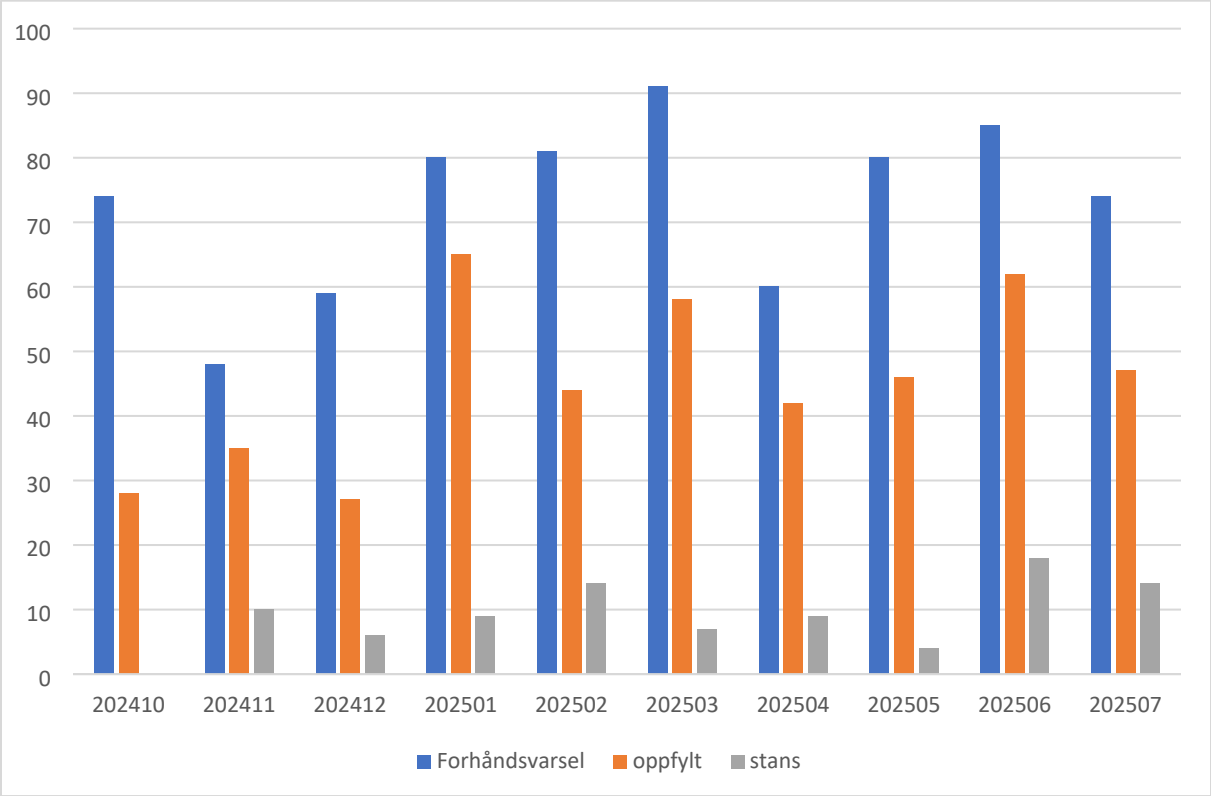
«I Oslo Economics' studie av arbeidsgivers tilrettelegging for sykmeldte, fremkommer det også at arbeidsgivere erfarer stor variasjon i hvor mye den sykmeldte i praksis medvirker i arbeidet. Arbeidsgivere er opptatt av at arbeidsgivers tilretteleggingsplikt også henger tett sammen med den sykmeldtes medvirkningsplikt. De opplever at det er lite bevissthet om at den sykmeldte har denne plikten til å medvirke til å finne gode løsninger for retur til arbeid. Når den sykmeldte selv medvirker og viser interesse og motivasjon for å finne tiltak som kan bidra til en raskere retur til arbeid, vil også arbeidsgiver strekke seg lenger for å finne gode løsninger. I tilfeller hvor den sykmeldte ikke viser interesse eller motivasjon for å returnere til arbeid, er det vanskelig for arbeidsgiver å finne gode tiltak. Arbeidsgivere opplever at de i slike tilfeller blir stående alene om å finne gode tiltak, og etterlyser at sykmeldende lege eller NAV i større grad informerer sykmeldte om deres medvirkningsplikt.»

Det framgår også av undersøkelsen at om lag én av tre bedrifter oppgir at den ansatte ikke forstår at de har en medvirkningsplikt. Arbeidsgivere viser til at dette kan gjøre arbeidet med tilbakeføring og eventuelt gradert sykmelding krevende. Det framgår også at arbeidsgivere erfarer at medvirkningsplikten oppleves som en utfordring når den sykmeldte mangler motivasjon og ikke har et ønske om å stå i arbeid.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten

Det er svært få sykmeldte som får forhåndsvarsel eller stans av sykepenger som følge av manglende oppfyllelse av medvirkningsplikten. I gjennomsnitt sender etaten ut omtrent 75 forhåndsvarsler per måned. Godt over halvparten av disse får senere vedtak om at medvirkningsplikten er oppfylt, og omtrent 10 til 15 prosent av de som får forhåndsvarsel får stans av sykepengene, se figur 1.

Figur 1: Antall forhåndsvarsel, stans og oppfylt medvirkningsplikt per måned. Oktober 2024 – juli 2025.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

4.2 Plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet

Etter loven har den sykmeldte en plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest når sykefraværet har vart i åtte uker, se folketrygdloven § 8-8 andre ledd. Arbeids- og velferdsetaten vurderer i dag hvorvidt aktivitetskravet er oppfylt i alle saker der det foreligger sykmelding utover åtte uker, så framt den sykmeldte ikke er i gradert arbeid på dette tidspunkt. Dersom det skal gis unntak fra kravet om å være i aktivitet må det dokumenteres at medisinske grunner klart er til hinder for aktivitet eller at tilrettelegging på arbeidsplassen ikke er mulig. Dersom det etter Arbeids- og velferdsetatens vurdering ikke foreligger grunnlag for å gjøre unntak fra aktivitetskravet, skal det ved manglende aktivitet sendes forhåndsvarsel til den sykmeldte om at etaten vurderer å stanse sykepengene, før det ev. fattes vedtak om stans.

I 2013 lanserte Nav Hedmark «Hedmarksmodellen» for systematisk vurdering av aktivitetskravet hos sykmeldte. Dette inkluderte saksdrøftingsverksteder med rådgivende lege og endringer i kommunikasjonen fra etaten til sykmeldte og arbeidsgivere med mer vekt på krav til å være i aktivitet. Modellen førte til at flere sykmeldte var i arbeid (Brage og Nossen 2015). Et forsøk i tre nye fylker bekreftet effekten, men framhevet utfordringer med automatisk stans i sykepengene ved manglende aktivitet og at en streng praksis kunne slå uheldig ut for mange sykmeldte som kunne være i en vanskelig situasjon. Forskerne viser til at stans i sykepengene i en del tilfeller kunne vært unngått dersom etaten hadde bedre informasjon fra lege eller arbeidsgiver (Proba 2016).

På bakgrunn av erfaringene i forsøkene ble det fra 2016 gjort endringer i praksis når det gjelder stans av sykepenger. Endringene innebar at den automatiske stansen i sykepenger ved manglende aktivitet opphørte. Etaten innførte et forhåndsvarsel om stans av sykepenger, med en mer konkret og individuell veiledning for den sykmeldte som skulle sikre at den sykmeldte kunne ivareta sin sak. Det ble også innført et digitalt varsel til den sykmeldte og arbeidsgiveren ved seks ukers sykefravær, for å gi generell informasjon om aktivitetskravet. Saksdrøftingsverksteder ble i stor grad videreført som en del av Nav-kontorenes praksis med vurdering av aktivitetskravet.

Det er i 2025 fortsatt vanlig å gjennomføre saksdrøftingsverksteder med rådgivende lege og ev. andre spesialenheter som Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Når Nav-kontorene vurderer aktivitetskravet tar de utgangspunkt i den medisinske informasjonen som framgår av sykmeldingen, hvor lege skal gi utfyllende dokumentasjon som forklarer hvorfor den sykmeldte må være 100 prosent sykmeldt. De ser også på annen informasjon i saken, som tidligere sykefravær, og om det har kommet oppfølgingsplan eller annen informasjon fra arbeidsgiver. Det er en utfordring for etaten at de ofte mangler informasjon om hva som er vurdert og/eller forsøkt av tilrettelegging på arbeidsplassen.

Dersom veileder vurderer at etaten ikke har nok informasjon til å vurdere aktivitetskravet skal det innhentes mer informasjon før det sendes et forhåndsvarsel. Hvis etaten mener aktivitet bør være mulig, må den sende et forhåndsvarsel om stans av sykepenger. Dette forhåndsvarselet skal være konkret og begrunnet slik at den sykmeldte kan innrette seg. Det kan enten være ved å gå i dialog med arbeidsgiver for å forsøke seg i aktivitet, eller ved å bidra til å opplyse saken ytterligere slik at etaten kan foreta en ny vurdering.

Den største utfordringen for etaten ved vurdering av aktivitetskravet, er den manglende informasjonen om hva som er forsøkt eller vurdert på arbeidsplassen. Dette bidrar til merarbeid for å innhente slik informasjon og økt tidsbruk til å vurdere aktivitetskrav i en del saker. Det kan også gjøre at medisinske argumenter mot aktivitet tillegges større vekt, og at muligheter for aktivitet ikke blir vurdert i saker hvor veileder ikke får eller innhenter opplysninger fra arbeidsgiver.

Andre utfordringer som etaten opplever med vurdering av aktivitetskravet er at arbeidstakere har forventninger til hva slags oppgaver de ønsker å utføre, som ikke samsvarer med arbeidsgivers muligheter for tilrettelegging (som nevnt i punkt 4.1). I slike saker er det ofte nødvendig med dialog og veiledning for å forklare hvilke plikter man har som sykmeldt og hva som ligger i tilretteleggingsplikten. Etaten opplever også at sykmeldte og arbeidsgivere kan tolke et unntak fra aktivitetskrav som et generelt unntak fra all medvirkning og oppfølging i et sykefravær, noe som er uheldig.

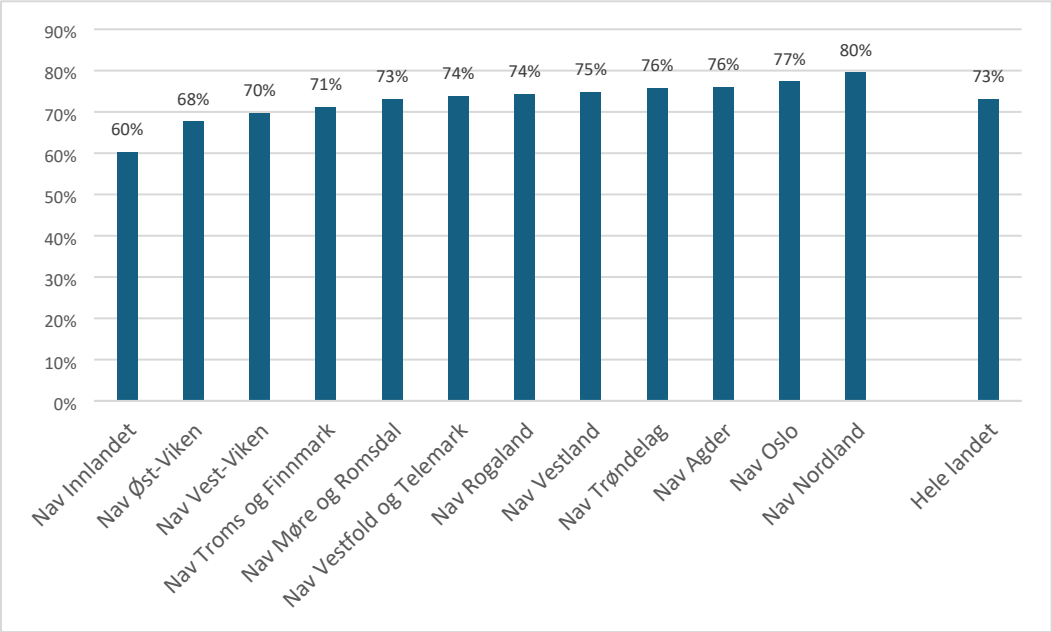
Statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten gjorde en vurdering av aktivitetskravet i 226 000 saker i 2024, og det ble gitt unntak fra aktivitetskravet i 73 prosent av disse sakene. De fleste unntakene ble gitt på grunn av medisinske forhold.

De fleste fylker har en tilnærmet lik andel som får unntak fra aktivitetskravet, men enkelte fylker skiller seg ut med særlig høy eller lav andel unntak. Etaten har ikke kunnskap om årsakene til dette. En mulig forklaring kan være at det foreligger variasjon i praksis mellom fylkene med hensyn til hvor mye dialog etaten har med arbeidsgiver, sykmelder og den sykmeldte i forkant av vurderingen av aktivitetskravet, men det kan også være variasjoner i den sykmeldte befolkningen mellom fylkene, eller andre grunner.

Departementet vil påpeke at god praktisering og oppfølging av regelverket for sykefraværsoppfølging, herunder aktivitetskravet, er sentralt i arbeidet med å få ned sykefraværet. Departementet vil se nærmere på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av regelverket og behov for ev. tiltak, blant annet i forbindelse med videre oppfølging av forslagene i høringsnotatet og et pågående lovarbeid om mer behovsrettet sykefraværsoppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, jf. tiltak i IA-avtalen.

Figur 2: Andel unntak fra aktivitetskravet fordelt per Nav region/fylke i 2024



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

4.3 Tilretteleggingsplikten

I Oslo Economics rapport for Storebrand (se punkt 4.1) framgår det at virksomheter typisk tilrettelegger med fysiske hjelpemidler, tettere oppfølging fra leder, arbeidstid (f.eks. tilpasset turnus) og arbeidsoppgaver. Den generelle oppfatningen blant virksomhetene selv er at de strekker seg langt for å tilrettelegge, særlig når arbeidstaker er motivert og har kompetanse. Utfordringer det pekes på er økt slitasje på de øvrige ansatte og dermed risiko for mer sykefravær i bedriften.

Tilsvarende framgår i intervjuer som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort med 10 virksomheter i offentlig og privat sektor våren 2024. I virksomheter med høye kompetansekrav, inkludert kommunale tjenester, oppgis mangel på kompetanse til å utføre andre oppgaver å være en betydelig begrensning for tilretteleggingsmuligheten. I virksomheter med fysisk belastende oppgaver (industri, lager) oppgis det å være utfordrende å tilrettelegge med andre arbeidsoppgaver over tid dersom årsaken til sykefraværet har sammenheng med fysiske begrensninger slik som muskel- og skjelettdiagnoser. For disse virksomhetene er det viktig at ansatte har helse til å stå i et fysisk tungt yrke, og avklaring av dette blir dermed viktig tidlig i sykefraværet.

Arbeidstilsynets erfaring fra tilsyn er at arbeidsgivere i stor grad jobber systematisk med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Etaten har videre inntrykk av at arbeidsgivere i stor grad forsøker å

etterleve tilretteleggingsplikten, men at de kan oppleve det som utfordrende å vite hvor langt plikten går. Arbeidsgivere og arbeidstakere kan også ha ulike meninger om hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg og hva medvirkningsplikten til arbeidstakerne innebærer.

Arbeids- og velferdsetaten understreker at de har lite systematisk kunnskap om hvorvidt tilretteleggingsplikten overholdes. De uttaler samtidig at deres inntrykk er at tilretteleggingsplikten overholdes i de fleste sakene, og at mange arbeidsgivere strekker seg svært langt i tilretteleggingsarbeidet. Etaten opplyser videre at redusert arbeidstid med gradert sykmelding er den vanligste formen for tilrettelegging.

Nav kontaktsenter peker på at arbeidsgivere som tar kontakt med Nav ofte er usikre på hva som faktisk forventes av dem i oppfølgingsarbeidet med hensyn til initiativ og fleksibilitet når det gjelder kontakt, oppfølging og møter. Mange er usikre på hva som ligger i begrepet «så langt det er mulig» i arbeidsmiljøloven § 4-6 om tilretteleggingsplikten, og hvordan dette skal sees i sammenheng med arbeidstakers medvirkningsplikt. Flere arbeidsgivere gir uttrykk for at det er krevende å vurdere tilretteleggingsarbeidet sett opp imot arbeidsgivers plikt og hva som reelt er praktisk mulig å få til på arbeidsplassen. Det etterlatte inntrykket er at arbeidsgivere har behov for mer kunnskap om sykefraværsoppfølgingsarbeid på arbeidsplassen i et forebyggende perspektiv, i tillegg til veiledning og støtte til hva tilrettelegging kan være. Inntrykket er også at mange arbeidstakere og arbeidsgivere er lite kjent med medvirkningsplikten.

5. Departementets vurderinger og forslag

Formålet med dette høringsnotatet, er å forsterke rammene om arbeidsgivers og arbeidstakers oppfølging gjennom sykefraværsløpet. Forslagene som fremmes legger derfor til rette for en mer presis og forpliktende regulering av den sykmeldtes rolle i sykefraværsoppfølgingen, og dermed også bedre etterlevelse av regelverket. En tydeligere plikt til aktiv deltakelse fra den sykmeldte selv i oppfølgingsarbeidet kan videre bidra til bedre tilrettelegging, og dermed at den sykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Det kan også bidra til å gjøre arbeidsgivers oppfølgingsarbeid på arbeidsplassen enklere.

Dagens regelverk stiller krav til at sykmeldte både skal medvirke og være i arbeidsrelatert aktivitet under sykefraværet. Likevel viser erfaringer fra praksis, som nevnt i punkt 4, og tilbakemeldinger fra partene i arbeidslivet at disse pliktene ofte ikke følges godt nok opp. Mange sykmeldte er lite bevisste på hvilke forpliktelser de har, og mangler kunnskap om hvordan de selv kan bidra til å komme tilbake i arbeid. Dette kan forsinke oppfølgingsarbeidet og føre til at muligheter for tilrettelegging og gradvis tilbakevending ikke blir vurdert eller prøvd ut. Når den sykmeldte ikke medvirker, blir det også vanskeligere for arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten å oppfylle sine forpliktelser.

Aktivitets- og medvirkningsplikten skal sikre at den sykmeldte selv bidrar for å komme tilbake helt eller delvis i arbeid, samt gjøre det mulig for øvrige aktører å ivareta sine forpliktelser i oppfølgingsarbeidet. Tidlig innsats og aktiv medvirkning fra den sykmeldte reduserer risikoen for langvarig sykefravær. Etter folketrygdloven er hovedregelen at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet, hvis det er mulig. Dersom den sykmeldte kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye oppgaver etter tilrettelegging, skal det gis graderte sykepenger. Departementet mener det er behov for å gjøre innholdet i pliktene i regelverket klarere og enklere å forstå, og også forsterke pliktene. Det er behov for å tydeliggjøre at arbeidstaker har et selvstendig

ansvar for selv å ta initiativ og være aktiv i oppfølgingsarbeidet, både overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet mener det er behov for å lovfeste at den sykmeldte så tidlig som mulig og under hele sykefraværet har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiver og til Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for å komme tilbake i arbeid. Departementet mener også det er behov for å tydeliggjøre og forsterke medvirkningsplikten. Departementet vil videre foreslå at medvirkningsplikten etter folketrygdloven også innebærer plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, og ber særlig om høringsinstansenes tilbakemelding på dette forslaget. Se omtale av dette forslaget under punkt 5.1.3 nedenfor.

Når det gjelder aktivitetsplikten, er det behov for å tydeliggjøre hva plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet innebærer, blant annet ved å få fram at aktivitetsplikten ikke bare gjelder så tidlig som mulig i sykefraværet, men at den sykmeldte også skal være i aktivitet *i så stor grad* som mulig, med mindre unntaksgrunner gjør seg gjeldende. Videre er det nødvendig å klargjøre hvilke konsekvenser som kan inntreffe dersom pliktene ikke overholdes.

I tillegg til forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, vil departementet informere om at Arbeids- og velferdsdirektoratet, bl.a. som oppfølging av IA-avtalen, har igangsatt et arbeid med å utvikle konkret informasjon og veiledning fra Arbeids- og velferdsetaten til arbeidsgiver og arbeidstaker om rettigheter og plikter, virksomhets- og diagnosespesifikke tilretteleggingstiltak og håndtering av vanskelige sykefraværssaker. Dette inkluderer også å utforske «dulting» som verktøy for å øke etterlevelsen av regelverk.

Ved vurdering av om kravet til å være i arbeidsrelatert aktivitet er overholdt, har Arbeids- og velferdsetaten ofte manglende informasjon om hva som er forsøkt eller vurdert av tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Etaten mangler også informasjon om at arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Departementet mener det er behov for å gjøre endringer i regelverket som regulerer arbeidsgivers plikt til innsending av oppfølgingsplan til Arbeids- og velferdsetaten. Dette er viktig blant annet for å gi etaten et bedre beslutningsgrunnlag når etaten tar stilling til aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette de individuelle tiltak som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Med bakgrunn i diskusjoner om arbeidsgivers plikt til tilrettelegging mv på varig basis foreslås det å presisere at § 4-6 også omfatter varige tiltak.

Departementet vil komme tilbake til punktet i IA-avtalen som handler om å vurdere behovet for en veileder for å tydeliggjøre tilretteleggingsplikten. Dette punktet må ses i sammenheng med punktet om å utvikle konkret informasjon fra Nav om blant annet virksomhets- og diagnosespesifikke tilretteleggingstiltak.

Nedenfor omtales de enkelte endringene som foreslås i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Forslag til endringer i selve lovteksten framgår av punkt 8 nedenfor.

5.1 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes medvirkningsplikt – folketrygdloven § 8-8

For nærmere omtale av gjeldende regelverk se punkt 3.1.

5.1.1 Et tydeligere regelverk

Gjeldende § 8-8 første ledd inneholder ulike medvirkningsplikter for den sykmeldte. Blant annet plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om egen funksjonsevne, og plikt til å bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt. Det framgår også en plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøter.

Av § 8-8 andre ledd framgår kravet om at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest innen åtte uker. I tredje ledd er konsekvensene av å ikke overholde medvirknings- eller aktivitetsplikten regulert.

Måten bestemmelsen er innrettet på gjør den vanskelig å lese og forstå, både for den sykmeldte, arbeidsgivere og for Arbeids- og velferdsetaten. Et mer oversiktlig og tydelig regelverk vil gjøre det enklere å formidle til sykmeldte hva som forventes av dem under sykefraværet. Det kan også gjøre det lettere for arbeidsgivere og Arbeids- og velferdsetaten å følge opp den sykmeldte. Når forventningene er tydelige, vil reglene i større grad kunne påvirke atferd og bidra til at flere deltar aktivt i oppfølgingen.

Departementet foreslår å regulere punktvis hvilke plikter til medvirkning den sykmeldte har i § 8-8 første og andre ledd og at det i tredje ledd framgår hvilke reaksjoner som er knyttet til å unnlate å overholde medvirkningsplikten. Departementet foreslår også å endre overskriften til bestemmelsen fra «Medlemmets medvirkning» til «Medlemmets medvirknings*plikt*».

Som et pedagogisk grep foreslår departementet å regulere plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet i en egen ny bestemmelse, § 8-8 a «Plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet». Her foreslås det at medlemmets plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet reguleres i første ledd, og at det i andre ledd framgår hvilke reaksjoner som er knyttet til å unnlate å overholde aktivitetsplikten.

5.1.2 Tydeliggjøring av den sykmeldtes opplysningsplikt – § 8-8 første ledd

Den sykmeldte har etter dagens bestemmelse plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt.

For å bedre oppfølgingen av sykmeldte, slik at sykmeldte raskere kommer tilbake i arbeid foreslår departementet å tydeliggjøre i folketrygdloven § 8-8 at den sykmeldte *så tidlig som mulig og under hele sykefraværet* har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for å komme tilbake i arbeid. Det betyr at den sykmeldte også har plikt til å informere om endringer i helsesituasjonen som har betydning for muligheten til å utføre arbeidsoppgaver.

Departementet vil bemerke at omfanget av opplysningsplikten må ses i sammenheng med, og tilpasses det aktuelle sykefraværet. Mange sykefravær er kortvarige og ukompliserte, og det vil ikke være nødvendig å gi omfattende opplysninger på et tidlig tidspunkt. Dette kan for eksempel være sykefravær på grunn av influensa eller annen kortvarig sykdom, der den sykmeldte etter normalt forløp vil komme raskt tilbake til arbeidet uten behov for noen tiltak.

Arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølgingen av den sykmeldte, og vil tidlig ha behov for opplysninger fra den sykmeldte. Arbeidsgiver skal utarbeide en oppfølgingsplan i samråd med den sykmeldte så tidlig som mulig og senest innen fire uker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Arbeidsgiver vil tidlig ha behov for informasjon fra den sykmeldte for å kunne vurdere tilrettelegging av arbeidsoppgaver eller arbeidstid mv., eller eventuelt omplassering.

Arbeids- og velferdsetaten vil normalt ikke ha behov for opplysninger fra den sykmeldte like tidlig i sykefraværet som arbeidsgiveren, med mindre etaten skal følge opp saken tidlig. Departementet mener det er behov for en justering av arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd hvor det skal framgå at oppfølgingsplan skal sendes til Arbeids- og velferdsetaten innen fire uker. I dag er kravet at oppfølgingsplanen skal sendes til etaten senest en uke før det skal avholdes dialogmøter, se nærmere om dette forslaget i punkt 5.4 under. Dette vil bidra til at etaten har bedre informasjon tilgjengelig når de skal vurdere aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær, og til å avlaste etatens arbeid med å innhente slik informasjon.

Departementet foreslår at det i § 8-8 første ledd framgår konkrete eksempler på hvilke typer opplysninger den sykmeldte må kunne forvente å gi. Opplistingen er ikke uttømmende. Det kan også være relevant for den sykmeldte å gi annen type informasjon om forhold som har betydning for sykefraværet og delta i andre arbeidsrettede aktiviteter som støtter opp under intensjonen med medvirkningsplikten. Departementet foreslår også å beholde henvisningen til den generelle bestemmelsen om opplysningsplikt i folketrygdloven § 21-3.

Det foreslås at den sykmeldte blant annet skal gi opplysninger om:

a. forventet varighet på fraværet,
b. hva den sykmeldte klarer å utføre av arbeidsoppgaver selv om vedkommende er syk eller skadet (funksjonsevne),
c. hvilken bistand og hvilke tilpasninger eller tiltak sykmeldte har behov for, for å kunne arbeide helt eller delvis.

I bestemmelsen *bokstav a* foreslås det at den sykmeldte skal opplyse om forventet varighet på fraværet. Arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten vil kunne prioritere innsatsen for å få den sykmeldte tilbake i arbeid mer effektivt dersom det foreligger informasjon om forventet fraværsvarighet. Dette kan bidra til mer målrettet bruk av virkemidler og redusere unødvendig ressursbruk. Det er også en fordel for arbeidsgiver å vite om forventet varighet på fraværet for å kunne planlegge for driften, vurdere behovet for å sette inn vikar mv. Det understrekes at opplysninger om forventet varighet ikke vil være bindende for den sykmeldte, men en foreløpig vurdering som kan endres underveis. Formålet er å styrke informasjonsgrunnlaget for oppfølgingen, ikke å legge press på den sykmeldte.

I bestemmelsen *bokstav b* foreslår departementet at den sykmeldte skal opplyse om hva vedkommende klarer å utføre av arbeidsoppgaver selv om hen er syk. I dagens bestemmelse står det at den sykmeldte skal gi opplysninger om «egen funksjonsevne». Dette er et begrep som kan være vanskelig å forstå. Det foreslås derfor å skrive mer tydelig i bestemmelsen hva som menes, samtidig som begrepet funksjonsevne foreslås satt i parentes, slik at begrepet blir enklere å referere til. Opplysninger om hva den sykmeldte klarer å gjøre på tross av sykdom eller skade gir et bedre grunnlag for dialog med arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten, og for å kunne sette inn tiltak for å hjelpe den sykmeldte tilbake i arbeid. Det tydeliggjør også den sykmeldtes rolle og ansvar i oppfølgingsprosessen. Dersom man får synliggjort eventuell restarbeidsevne tidlig i sykefraværet, kan dette føre til økt bevissthet rundt bruk av gradert sykmelding. Departementet vil understreke at

medlemmet ikke plikter å gi medisinske eller sensitive opplysninger til arbeidsgiver, men skal opplyse om hva hen vil kunne klare å utføre av arbeidsoppgaver selv om hen er syk.

I bestemmelsen *bokstav c* foreslås det at den sykmeldte skal gi opplysninger om hvilken bistand og hvilke tilpasninger eller tiltak den sykmeldte har behov for, for å kunne arbeide helt eller delvis. Dette innebærer at den sykmeldte vil få et tydeligere ansvar for selv å komme med forslag om hva som skal til for å kunne arbeide helt eller delvis, og eventuelt behov for tilrettelegging. Når arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten får informasjon om hvilke behov den sykmeldte har for tilrettelegging eller annen bistand, kan det iverksettes tiltak som gjør det mulig å opprettholde arbeidsdeltakelse helt eller delvis. Dette kan inkludere justering av arbeidsoppgaver, arbeidstid eller tempo, eller gjelde fysiske forhold på arbeidsplassen. Det kan også dreie seg om bistand fra Arbeids- og velferdsetaten, som tilgang til hjelpemidler eller arbeidsmarkedstiltak.

5.1.3 Tydeliggjøring av den sykmeldtes plikt til å medvirke - § 8-8 andre ledd

Departementet viser til at da folketrygdloven ble innført, ble følgende regulert i § 8-8:

> **«§ 8-8.Medlemmets medvirkning**
>
> Retten til sykepenger faller bort dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring, se også § 21-8.»

Bestemmelsen har siden blitt utvidet flere ganger. Det framgår nå av første ledd at den sykmeldte har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om egen funksjonsevne og «bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt». Videre framgår det at den sykmeldte har plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og dialogmøter. I tredje ledd første punktum står det at retten til sykepenger faller bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om «behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak». Tredje ledd viser til folketrygdloven § 21-8, hvor det også framgår at en ytelse «kan avslås, og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak.»

Plikten til å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering og arbeidsrettede tiltak går imidlertid ikke klart fram av bestemmelsen første eller andre ledd, der de øvrige pliktene knyttet til medvirkning framgår.

Departementet ser at reguleringen av arbeidstakers medvirkningsplikt er noe uoversiktlig. For å gjøre det lettere å lese og forstå regelverket foreslår departementet å samle, konkretisere og tydeliggjøre medvirkningsplikten til den sykmeldte i § 8-8 andre ledd. Det foreslås at det skal framgå av bestemmelsen at den sykmeldte har plikt til å medvirke med sikte på å komme tilbake i arbeid, blant annet ved:

a. utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7 a,
b. utprøving av funksjonsevnen, og ved utredning og gjennomføring av tilretteleggingstiltak, herunder en plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som følger av arbeidsavtalen,
c. utredning og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten,
d. å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering.

Listen er ikke uttømmende. I tillegg til det som framgår av listen, kan det være andre aktiviteter på arbeidsplassen som vil kunne bidra til å tilbakeføre den sykmeldte til arbeid, der den sykmeldte vil ha plikt til å medvirke. Dette vil eksempelvis kunne innebære at den sykmeldte deltar på møter eller andre arbeidsrelaterte aktiviteter.

I bestemmelsen *bokstav a* foreslås det at plikten til å delta i forbindelse med utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7 a videreføres. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje og fjerde ledd fastsetter spesifikke krav til oppfølgingsarbeidet i tidlig fase av sykefraværet, og bør etter departementets vurdering fortsatt framkomme av lovteksten som eksempler på hvilken medvirkning som kreves av arbeidstaker.

I bestemmelsen *bokstav b* foreslås det at den sykmeldte skal ha plikt til å medvirke ved utprøving av funksjonsevnen, og ved utredning og gjennomføring av tilretteleggingstiltak. Dette er en videreføring av gjeldende rett, men noe omformulert slik at det kommer tydeligere fram på hvilken måte den sykmeldte har plikt til å medvirke til å komme i arbeid.

I IA-avtalen for 2025-2028 er partene enige om at lovarbeidet skal omfatte å vurdere hvorvidt medvirkningsplikten også skal innebære en «plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen».

Departementet understreker at dagens regelverk ikke er til hinder for at arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale at arbeidstakeren kan utføre andre typer arbeidsoppgaver enn tidligere, når vedkommende er sykmeldt.

Departementet viser til at det er et vilkår for å få rett til sykepenger at personen er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade, se folketrygdloven § 8-4 første ledd. I Ot. prop. nr. 29 (1995-1996) side 78, framgår blant annet følgende:

> *«Retten til sykepenger er som hovedregel betinget av at den trygdede på grunn av sykdom er arbeidsufør i forhold til ethvert arbeid. Dersom den sykmeldte bare er arbeidsufør i forhold til det aktuelle arbeidet på sykmeldingstidspunktet er det generelle vilkåret om arbeidsuførhet for rett til sykepenger i utgangspunktet ikke oppfylt. Se lovutkastet § 8-4 med merknader. Ved kortvarig arbeidsuførhet vurderes likevel arbeidsuførheten i forhold til det arbeid vedkommende har.»*

For å fylle vilkåret om arbeidsuførhet i folketrygdloven § 8-4, forventes det altså at man ikke bare vurderes i forhold til yrket man hadde da man ble syk, men, etter en periode, i forhold til ethvert arbeid. Slik sett er det allerede i dagens regelverk en forventning om å kunne måtte gjøre annet arbeid enn det man hadde før man ble syk.

Det å lovfeste at medvirkningsplikten i folketrygdloven § 8-8 også innebærer en plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, vil være en konkretisering og slik sett anses som en utvidelse av *medvirkningsplikten etter folketrygdloven.*

Det å være i aktivitet og kunne gjøre noen arbeidsoppgaver anses å være positivt for den som er sykmeldt. Dokumentasjon[6] fra forskning og praksis viser at kontakt med arbeidsplassen, og det å klare å jobbe noe under sykdom, er viktig for mange sykmeldte og for tilbakeføring til arbeidet. Dette er viktige hensyn.

---

[6] Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert utvikling av sykefraværsoppfølgingen pkt. 3.5.3

Departementet ser imidlertid også at en slik utvidelse av medvirkningsplikten vil kunne medføre økt press fra arbeidsgiver om å være i arbeid på tross av den nedsatte funksjonsevnen. Dette kan på den ene siden være bra, hvis det hjelper den sykmeldte tilbake i jobb. På den andre siden kan press på den sykmeldte om å være i jobb i noen tilfeller kunne forverre helsetilstanden, og kanskje heller forlenge sykefraværet. Det kan også være en risiko for at forslaget medfører at konfliktnivået øker på arbeidsplasser der det allerede er arbeidsmiljøutfordringer.

Departementet ber særlig om tilbakemelding fra høringsinstansene på om medvirkningsplikten også bør innebære en plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, se § 8-8 andre ledd bokstav b.

Departementet legger til grunn at plikten til å medvirke ved utprøving av funksjonsevne og ulike tilretteleggingstiltak gjelder for tiltak som anses som relevante og hensiktsmessige for å komme tilbake i arbeid. Dersom det anses som hensiktsmessig å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, forutsetter departementet at tiltaket er kommet i stand etter dialog mellom arbeidsgiver, arbeidstaker, og ved behov, med lege eller Arbeids- og velferdsetaten. Risikoen for konflikt vil øke dersom prosessen oppleves som ensidig fra arbeidsgivers side, og det må derfor forutsettes en forutgående dialog der det søkes å oppnå enighet. Samtidig kan det ikke forutsettes at det skal være oppnådd enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I § 8-8 tredje ledd framgår det imidlertid at medvirkningsplikten ikke gjelder dersom medlemmet har rimelig grunn til å unnlate å medvirke. Det vises til nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 5.1.4.

Departementet forstår begrepet «midlertidig» slik at plikten til å midlertidig ta annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen bare gjelder så lenge personen er sykmeldt.

Arbeidsgiver har i dag en vidtrekkende tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-6, som også kan innebære en plikt til å tilby arbeid som vesentlig avviker fra arbeidsavtalen. Imidlertid vil ikke den sykmeldte være forpliktet til å takke ja til et slik tilbud etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, se Prop. 89 L (2010-2011) punkt 3.2.3. Departementet vil gjøre oppmerksom på at forslaget om at medvirkningsplikten etter folketrygdloven også innebærer en plikt til å midlertidig utføre annet arbeid enn det som framgår av arbeidsavtalen, vil gjøre at folketrygdloven stiller krav til medvirkning for den sykmeldte som går utover det som følger av arbeidsmiljøloven og arbeidsavtalen. En arbeidstaker kan dermed miste retten til sykepenger selv om vedkommende formelt sett ikke har brutt sine arbeidsrettslige plikter. Departementet har vurdert muligheten for symmetri mot bestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Dette vil samtidig kunne innebære en svekkelse av stillingsvernet til den sykmeldte, og vi har derfor ikke foreslått en slik endring.

I bestemmelsen *bokstav c* videreføres plikten til å medvirke ved utredning og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, og i bestemmelsen *bokstav d* videreføres plikten den sykmeldte har til å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering. Disse pliktene framgår også indirekte av folketrygdloven § 21-8.

5.1.4 Reaksjonen ved brudd på medvirkningsplikten – § 8-8 tredje ledd

Det at den sykmeldte medvirker for å kunne komme tilbake i arbeid er viktig for at alle parter skal kunne bidra til å redusere sykefraværet. Hvis den sykmeldte ikke medvirker, reduserer det arbeidsgivers og Arbeids- og velferdsetatens muligheter for å tilby relevant oppfølging. Dersom den sykmeldte ikke oppfyller sine plikter til å medvirke overfor arbeidsgiver eller Arbeids- og velferdsetaten, skal sykepengene stanses. En tydelig regulering av adgangen til å stanse ytelsen ved manglende medvirkning, gir regelverket større gjennomslagskraft og signaliserer at medvirkning ikke er valgfritt. Det bidrar til å gjøre pliktene reelle og ikke bare symbolske.

Stans av ytelsen er en inngripende reaksjon, og sanksjonen skal ikke benyttes dersom den sykmeldte har en rimelig grunn til ikke å medvirke. Av forarbeidene til bestemmelsen framheves følgende, som fortsatt vil gjelde, fra Prop. 89 L (2010-2011) punkt. 7.3.4.3:

«*Departementet understreker at stans i sykepengeutbetaling er et alvorlig skritt. Derfor må det forut for en eventuell stans, være en grundig prosess blant annet for å få klarhet i om arbeidstaker har hatt en rimelig grunn til ikke å medvirke. Ved manglende medvirkning vil Arbeids- og velferdsetaten sende ut et varsel om stans i sykepengeutbetalingen, hvor den sykemeldte gis mulighet til å komme med innsigelser. Varselet skal angi konkret hva den manglende medvirkningen består i, og avhengig av saksforholdet, hva den sykmeldte må gjøre for å unngå at Arbeids- og velferdsetaten stanser sykepengene. Hvorvidt den sykmeldte etter loven kan anses å ha rimelig grunn for ikke å ha medvirket, beror på en konkret vurdering. I vurderingen av arbeidstakers medvirkning må det tas hensyn til vedkommendes reduserte arbeidsevne, herunder diagnose mv*.»

Hva som kan utgjøre en rimelig grunn for å ikke medvirke må vurderes konkret. Samtidig legges det til grunn at arbeidstaker skal ha en vid plikt til å medvirke, herunder en midlertidig plikt til å ta annet arbeid som ligger utenfor arbeidsavtalen. Det kan dermed ikke være tilstrekkelig for «rimelig grunn» at arbeidstaker opplever ulempe eller ubehag, eller at arbeidstaker selv mener at det er andre oppgaver som hen kan utføre som er mer ønskelige. Motsatt vil det kunne være tilstrekkelig dersom det kan påvises at arbeidsgiver tilbyr arbeid som er lite relevant samtidig som det er ledige oppgaver som er vesentlig mer relevante. Det vil også kunne være tilstrekkelig dersom arbeidsgiver tilbyr oppgaver som ikke i rimelig grad bidrar produktivt, men som heller kan forstås som sanksjonerende.

Praktisering av bestemmelsen i Arbeids- og velferdsetaten viser at det kan være vanskelig å vurdere hva som anses som en rimelig grunn for å ikke medvirke. Nedenfor vil departementet derfor vise noen eksempler.

Departementet vil først slå fast at det forventes at de aller fleste sykmeldte skal kunne medvirke noe, til tross for helseutfordringer.

Svært mange sykefravær skyldes lettere psykiske lidelser og muskel- og skjelettplager. Ved slike diagnoser vil det ofte være mulig og gunstig å være i aktivitet. For å finne løsninger kan det likevel være behov for tilrettelegging og dialog. Det er derfor spesielt viktig at den sykmeldte medvirker. Dette gjelder selv om det kan være forbundet med ubehag eller være ulemper ved dialog med arbeidsgiver eller deltakelse i møter. Ubehag eller ulempe ved å skulle medvirke anses altså ikke som tilstrekkelig grunn for den sykmeldte til å la være å medvirke i slike tilfeller.

Departementet mener videre at forhold som arbeidskonflikter eller andre arbeidsmiljøutfordringer ikke er grunner som i seg selv kan gi unntak fra plikten til å medvirke. Ved arbeidskonflikter er det spesielt viktig at den sykmeldte medvirker, blant annet ved å delta i møter og å svare på henvendelser. Dette er nødvendig for å avklare om den sykmeldte skal returnere til arbeidsplassen, skal søke nytt arbeid eller trenger oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Medisinske grunner kan likevel gjøre det uforholdsmessig belastende å måtte medvirke, og det vil også kunne forverre helsetilstanden. I slike tilfeller vil den sykmeldte ha rimelig grunn for ikke å medvirke.

Gjennomføring av tilretteleggingstiltak og aktivitet på arbeidsplassen må vurderes konkret. Det må dreie seg om hensiktsmessige tilretteleggingstiltak som er egnet til å bidra til at den sykmeldte kan komme tilbake i arbeidet, eller som kan bidra til å avklare om tilbakeføring til arbeid er mulig. Det kan altså foreligge rimelig grunn til å ikke medvirke dersom arbeidsgiver foreslår tiltak som klart ikke

er et relevant tiltak for tilbakeføring til arbeid. Den sykmeldte må imidlertid akseptere å gjøre annet arbeid enn før vedkommende ble sykmeldt i tråd med regelverket, dersom dette kan være hensiktsmessig og hjelpe den sykmeldte tilbake i arbeid.

Praktiske hindringer kan bare godtas som rimelig grunn for å ikke medvirke hvis det ikke er mulig å komme seg forbi dem. Det kan legges vekt på om hindringen oppstår brått og i kort tid før plikten skal gjennomføres. Dette kan for eksempel være stans i tog- eller flytrafikk, uforutsette situasjoner som storm eller flom, eller akutte situasjoner i nærmeste familie, som plutselig dødsfall eller alvorlig skade. Slike hindringer kan likevel kun gi grunn for manglende medvirkning i en viss periode. For eksempel vil det være mulig å finne et nytt tidspunkt for dialogmøte eller den sykmeldte kan svare på en henvendelse på et senere tidspunkt. Planlagte private aktiviteter, som for eksempel flyttbare timeavtaler eller reiser som ikke er avtalt med arbeidsgiver, utgjør ikke en rimelig grunn for å ikke kunne medvirke. Det forventes at den sykmeldte legger slike avtaler til andre tidspunkter enn når personen har forpliktelser overfor arbeidsgiver eller Arbeids- og velferdsetaten. Familiære forpliktelser vil heller ikke utgjøre en rimelig grunn, da det er forventet at den sykmeldte er tilgjengelig for aktiviteter som kan føre vedkommende tilbake i arbeid.

Når det gjelder deltakelse i arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, er dette allerede vurdert som hensiktsmessig og nødvendig i det konkrete sykefraværet, se forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 1-3. Det er dermed forutsatt at tiltaket vil kunne gi et positivt utbytte, og det skal mye til for at den sykmeldte har en rimelig grunn for ikke å delta i planlagte tiltak.

På bakgrunn av ovenstående mener departementet at følgende momenter er relevante i vurderingen av hva som kan være en rimelig grunn for å ikke medvirke:

- Om medisinske grunner gjør det uforholdsmessig belastende å oppfylle plikten
- Om det arbeidsgiver foreslår av tilretteleggingstiltak ligger utenfor det som anses som et hensiktsmessig tiltak for å komme tilbake i arbeid
- Om det er praktiske hindringer som det ikke er mulig å komme seg forbi

Departementet understreker at listen ikke er uttømmende.

I gjeldende § 8-8 står det at sykepengene faller bort dersom den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å medvirke. Departementet foreslår en endring av ordlyden for å presisere konsekvensen av manglende medvirkning. Det foreslås at plikten til å medvirke ikke skal gjelde dersom medlemmet har rimelig grunn til å unnlate å medvirke. Dersom det ikke foreligger rimelig grunn til å ikke medvirke, skal sykepengene stanses, se lovforslaget i § 8-8 tredje ledd første og andre punktum. Ordlyden i bestemmelsen endres derfor fra at «retten til sykepengene faller bort» til at utbetaling av «sykepengene stanses». Dette er i tråd med dagens praktisering av bestemmelsen.

Om sykepengene skal stanses eller ikke vil bero på en konkret vurdering av Arbeids- og velferdsetaten. Etaten må sende forhåndsvarsel til den sykmeldte etter lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 16,[7] dersom sykepengene vurderes å skulle stanses. Dette for at den sykmeldte skal få mulighet til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte.

[7] Reglene om forhåndsvarsling er i hovedsak videreført i ny lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) § 42. Loven ble vedtatt av Stortinget 20. juni 2025, men loven er ennå ikke trådt i kraft.

Departementet foreslår videre at det tas inn i § 8-8 tredje ledd tredje punktum at dersom den sykmeldte igjen medvirker etter først å ha unnlatt å medvirke, skal sykepenger utbetales fra dette tidspunktet. Med «dette tidspunktet» menes det tidspunktet den sykmeldte igjen starter å medvirke. Dette er også i tråd med dagens praktisering av bestemmelsen. Det at sykepengene utbetales igjen dersom medlemmet igjen medvirker gjør reaksjonen proporsjonal og rettferdig, og gir insentiv for den sykmeldte til å medvirke.

Henvisningen til den generelle reaksjonsregelen som står i folketrygdloven § 21-8 «Bortfall av rett til ytelser når mottakeren er skjødesløs med sin helse m.m.», videreføres i bestemmelsen.

5.2 Forslag til endringer i reglene om den sykmeldtes plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet – ny § 8-8 a i folketrygdloven

For nærmere omtale av gjeldende regelverk se punkt. 3.1.

Tidlig og tilpasset aktivitet under sykefraværet øker sannsynligheten for at den sykmeldte kommer tilbake i arbeid. Det er godt dokumentert at det å være i arbeid i seg selv har helsefremmende effekter, både fysisk og psykisk, og kan motvirke de negative konsekvensene av langtidsfravær. Departementet mener det er nødvendig å tydeliggjøre aktivitetsplikten for sykmeldte i regelverket, for å bidra til at flere arbeidstakere opprettholder tilknytningen til arbeidslivet i sykdomsperioden.

I dag er reglene om den sykmeldtes aktivitetsplikt tatt inn i § 8-8 som har overskriften «Medlemmets medvirkning». For å tydeliggjøre hva plikten til å være i arbeidsrelatert aktivitet innebærer, foreslår departementet å skille disse reglene ut i en ny bestemmelse § 8-8 a med overskriften «Medlemmets plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet». Dette vil bidra til at den sykmeldte enklere kan orientere seg om sine rettigheter og plikter.

Slik aktivitetsplikten er forstått og praktisert i dag, er det kun det å være helt eller delvis i arbeid, å være i arbeidsrettede tiltak eller å motta sykepenger etter folketrygdloven § 8-5 (friskmelding til arbeidsformidling), som oppfyller aktivitetsplikten. Departementet ønsker å videreføre denne forståelsen av hva som skal til for å oppfylle aktivitetskravet. Det er ikke ønskelig å senke terskelen for hva som skal til for å oppfylle aktivitetskravet. I IA-avtalen for 2025-2028 foreslås det at aktivitetsplikten skal omfatte «f.eks. å delta fysisk eller digitalt i møter og svare på enkle spørsmål fra kollegaer og ledere, med mindre helsetilstanden klart er til hinder for det». Departementet mener at deltakelse på enkelte møter eller å svare på spørsmål fra kolleger ikke skal kvalifisere til å oppfylle aktivitetsplikten. Departementet anser imidlertid at det å utføre disse oppgavene følger av medvirkningsplikten og lojalitetsplikten arbeidstaker har overfor arbeidsgiver.

Departementet vil i bestemmelsen videreføre henvisningen til arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd, som handler om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Av denne bestemmelsen framgår det blant annet at arbeidsgiver, så langt det er mulig, skal iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Henvisningen til folketrygdloven § 8-7 a første ledd, videreføres også. Der framgår det at Arbeids- og velferdsetaten så tidlig som mulig skal vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves ut dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram eller den sykmeldte ikke har et arbeidsforhold.

Etter gjeldende § 8-8 andre ledd har den sykmeldte plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og senest innen åtte uker. Denne plikten videreføres i ny § 8-8 a første ledd. Det er imidlertid ikke sagt eksplisitt i dagens regelverk at den sykmeldte må være i aktivitet i *så stor grad som mulig*. Kravet om å være i aktivitet kan være oppfylt om man er 90 prosent sykmeldt og bare

arbeider 10 prosent, selv om den reelle arbeidsevnen er langt høyere. Departementet foreslår derfor å ta inn i § 8-8 a første ledd at den sykmeldte også har plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet *i så stor grad som mulig.* Med en slik endring vil det ikke være nok å jobbe 10 prosent for å oppfylle aktivitetsplikten dersom helsetilstanden og forholdene på arbeidsplassen tilsier at den sykmeldte kan jobbe i større grad.

I § 8-8 a andre ledd foreslår departementet å videreføre at aktivitetskravet ikke gjelder når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

I dag er medisinske grunner den vanligste årsaken til unntak fra aktivitetskravet. Det er samtidig etablert kunnskap at arbeid i mange tilfeller er positivt for helsen. Dette gjelder særlig for lettere psykiske lidelser som har bidratt mest til økningen i sykefraværet de siste årene. I noen tilfeller er den sykmeldte så syk at det åpenbart ikke er mulig å være i aktivitet. I de fleste tilfeller er det imidlertid ikke like entydig. Terskelen for når medisinske grunner klart vil være til hinder for aktivitet bør være høy. Det stilles også i loven et krav om at de medisinske grunnene «klart» må være til hinder, altså et skjerpet beviskrav. Unntak fra aktivitetsplikten bør i hovedsak bare være aktuelt når helsetilstanden er slik at den sykmeldte ikke klarer å være i aktivitet, eller aktivitet vil forverre helsetilstanden eller behandlingsforløpet.

Det kan være vanskelig for Arbeids- og velferdsetaten å vurdere om det ikke er mulig å gjennomføre arbeidsrelaterte aktiviteter på arbeidsplassen. For å lette dette arbeidet foreslår departementet at arbeidsgiver skal dele oppfølgingsplanen med Arbeids- og velferdsetaten samtidig som arbeidsgiver sender denne til sykmelder. Se forslag til endringer i folketrygdloven § 25-2 tredje ledd og arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd i punkt 5.4 nedenfor.

Departementet foreslår at det framgår av § 8-8 a andre ledd at utbetaling av sykepenger stanses dersom medlemmet unnlater å være i arbeid eller delta i arbeidsrettet tiltak som nevnt i første ledd. Det foreslås videre at det tas inn i bestemmelsen at dersom medlemmet kommer i aktivitet som nevnt i første ledd, skal sykepenger utbetales fra dette tidspunktet. Det foreslås derfor at ordlyden endres fra at sykepengene «faller bort», til at de «stanses». Dette innebærer at utbetaling av sykepengene kan gjenopptas fra det tidspunktet den sykmeldte fyller aktivitetsplikten. Dette gjør reaksjonen proporsjonal og rettferdig, og gir insentiv for den sykmeldte til å komme i aktivitet. Dette er også i tråd med gjeldende praktisering av bestemmelsen. Det vil også være samme reaksjon ved å unnlate å være i aktivitet, som ved unnlatelse av å medvirke, se forslag til § 8-8 tredje ledd, andre og tredje punktum i punkt 8.

5.3 Arbeidstakers medvirkningsplikt etter arbeidsmiljøloven

Det er et grunnleggende prinsipp i arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver har hovedansvaret for etterlevelse av lovens krav, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Arbeidstakerne har på sin side en generell plikt til å medvirke i virksomhetens arbeidsmiljøarbeid, jf. § 2-3 første ledd, og er dessuten pålagt flere konkrete medvirkningsplikter etter § 2-3 andre ledd. To av disse pliktene støtter opp under arbeidsgivers tilretteleggingsplikt ved sykefravær mv.: Arbeidstakerne skal medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av *oppfølgingsplaner* (§ 2-3 andre ledd bokstav f) og de plikter å delta i *dialogmøte* (§ 2-3 andre ledd bokstav g). Som det også framgår av redegjørelsen for gjeldende rett under punkt 3.2.1 ovenfor, utledes det av disse bestemmelsene at arbeidstaker både har plikt til å opplyse om egen funksjonsevne og om hvilke arbeidsoppgaver arbeidstakeren kan utføre, og til faktisk å prøve ut hensiktsmessige tiltak for tilrettelegging av arbeidet.

Slik departementet ser det, kan dette være avgjørende forutsetninger for et vellykket sykefraværsarbeid, men som i dag altså ikke går direkte fram av lovteksten. Etter departementets syn bør arbeidsmiljøloven regulere medvirkningsplikten i forbindelse med sykefraværsarbeidet på en mer direkte og tydeligere måte enn i dag. En slik tydeliggjøring skal bidra til et godt samarbeid mellom partene på arbeidsplassen og gi arbeidsgiver et best mulig grunnlag for å oppfylle sine omfattende tilretteleggingsplikter etter lovens § 4-6. For ytterligere å synliggjøre disse aspektene i loven, vil departementet dessuten foreslå at reglene om arbeidstakers medvirkningsplikt ved sykefravær plasseres i en egen paragraf. Departementet foreslår følgende ordlyd:

§ 2-4 Arbeidstakers medvirkningsplikt ved sykefravær

Arbeidstaker som er helt eller delvis borte fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, skal medvirke ved gjennomføring av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter § 4-6. Arbeidstaker skal:

a. gi arbeidsgiver opplysninger om blant annet forventet lengde på fraværet, sin funksjonsevne og behov for tiltak for å kunne arbeide helt eller delvis, jf. også folketrygdloven § 8-8
b. medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøte etter innkalling fra arbeidsgiver
c. bidra til gjennomføring av nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.

Som det framgår ovenfor, legger departementet til grunn at arbeidstaker allerede i kraft av gjeldende rett har plikt til å gi arbeidsgiver opplysninger om forventet lengde på sykefraværet, om egen funksjonsevne og om hvilke behov for bistand arbeidstaker anser å ha. Begrepet funksjonsevne er ment å ha samme betydning som i forslaget til endret § 8-8 første ledd bokstav b i folketrygdloven, dvs. at det betegner hva den sykmeldte kan utføre av arbeidsoppgaver selv om vedkommende er syk eller skadet. Etter forslaget, og i tråd med motsvarende bestemmelse i folketrygdloven § 8-8, vil arbeidstaker også kunne ha plikt til å gi andre opplysninger som arbeidsgiver trenger for å kunne treffe en beslutning om tilrettelegging eller lage en plan for oppfølgingen. Departementet understreker at arbeidstaker fremdeles ikke skal være forpliktet til å dele informasjon om sin medisinske diagnose, hva man er under utredning for e.l. Generelt vil det imidlertid ofte være behov for at arbeidstaker deler for eksempel informasjon om prosess, for eksempel opplyser *at* man er under utredning eller behandling samt tidsperspektiv for dette.

Med forslaget til bokstav b videreføres plikten til å medvirke ved utarbeiding av oppfølgingsplan og til å delta i dialogmøte som i dag følger av § 2-3 andre ledd bokstavene f og g.

I forslaget til bokstav c foreslås det å presisere at arbeidstaker har plikt til å bidra til gjennomføring av nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Som det framgår ovenfor under punkt 3.2.1 legger departementet til grunn at en slik plikt allerede kan utledes av § 2-3 andre ledd bokstav f, hvoretter arbeidstaker skal medvirke ved gjennomføring av oppfølgingsplaner. Regelen innebærer en plikt til faktisk å utføre ordinært arbeid med tilrettelegging av arbeidstid, oppgaver mv. eller om nødvendig prøve ut et annet passende arbeid. Arbeidstaker kan videre ha plikt til å gjennomføre tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsrettede tiltak kan inngå som et nødvendig tiltak i en prosess for tilbakeføring til arbeid hos arbeidsgiver og muligheten for å benytte slike tiltak må hensyntas ved vurderingen av om arbeidsgiver har oppfylt sin tilretteleggingsplikt, se Prop. 89 L (2010-2011) punkt 3.2.1 og 3.2.2.2

Arbeidstakers plikt til å medvirke etter § 2-4 bokstav c avgrenses til tiltak som er «nødvendige» for å gjennomføre arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-6. Dette innebærer at tiltaket må være tilpasset og forenlig med arbeidstakers funksjonsevne og helse og egnet til å bidra til tilbakeføring til arbeid. Arbeidstaker har således ikke plikt til å medvirke gjennom å utføre arbeid eller andre tiltak som ikke er det.

Etter arbeidsmiljøloven § 4-6 skal arbeidsgiver i tilfeller der det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet, så langt det er mulig, tilby arbeidstaker annet "passende arbeid" i virksomheten. Det følger av lovforarbeidene at arbeidsgiver også vil kunne ha plikt til å tilby arbeidstaker arbeid som ikke er «passende», i den forstand at arbeidet er vesentlig annerledes med hensyn til lønn, ansvar osv., dersom arbeidstaker er kvalifisert for det. Arbeidstaker vil imidlertid ikke ha noen arbeidsrettslig plikt til å *ta imot* slikt arbeid, se Prop. 89 L (2010-2011) punkt 3.2.3. Som det framgår ovenfor under punkt 5.1.3 ønsker departementet å høre et forslag om hvorvidt medvirkningsplikten etter folketrygdloven, og derved retten til sykepenger, bør kunne omfatte en plikt for arbeidstaker til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som kan utledes av arbeidsavtalen. Departementet anser det uansett ikke aktuelt å ta inn en tilsvarende regel i arbeidsmiljøloven. Slik departementet ser det, er det ikke ønskelig å gjøre endringer som kan svekke arbeidstakers stillingsvern.

5.4 Forslag om å framskynde arbeidsgivers frist til å formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten.

For nærmere omtale av gjeldende regelverk se punkt 3.3.

Som det vises til i punkt 5.2 over, foreslår departementet å videreføre at kravet til å være i arbeidsrelatert aktivitet skal gjelde så tidlig som mulig og senest innen åtte uker. Det foreslås også å presisere at kravet innebærer at den sykmeldte skal være i aktivitet i så stor grad som mulig. For Arbeids- og velferdsetaten vil oppfølgingsplanen være et viktig grunnlag for vurderingen av hvorvidt og i hvor stor grad den sykmeldte kan være i arbeidsrelatert aktivitet på arbeidsplassen, ev. med tilrettelegging.

Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Etaten mangler i mange tilfeller informasjon om arbeidsplassen og den sykmeldtes situasjon, og vil derfor i mange saker måtte innhente oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver tidligere i sykefraværet enn etter dagens innsendingsplikt. Dette er ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten, og vil kunne forsinke behandlingen av sakene. Etter gjeldende regelverk skal arbeidsgiver sende Arbeids- og velferdsetaten oppdatert oppfølgingsplan senest en uke før avholdelse av dialogmøter som etaten innkaller til, se arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd. Dialogmøte 2, som etaten skal innkalle til, skal etter gjeldende regelverk avholdes senest når arbeidsuførheten har vart i 26 uker, unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig, se folketrygdloven § 8-7 a andre ledd. Arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten kan imidlertid kreve at det avholdes et slikt møte på et tidligere tidspunkt. Det kan også avholdes et dialogmøte 3 senere i sykmeldingsperioden, dersom sykmelder, den sykmeldte eller arbeidsgiver ønsker det.

Departementet foreslår at arbeidsgivers frist til å formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten framskyndes til samme tidspunkt som arbeidsgiver har plikt til å formidle planen til sykmelder, altså senest etter fire ukers sykefravær. Det foreslås derfor endringer i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd. Det å motta oppfølgingsplanen tidligere vil gi etaten et bedre grunnlag for å kunne vurdere aktivitetskravet innen åtte ukers sykefravær. Det vil

også spare tid og ressurser som etaten i dag bruker på å innhente oppfølgingsplaner. I tillegg vil det gi etaten et bedre grunnlag for å vurdere om eventuelle tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten bør settes i gang på et tidligere tidspunkt i sykefraværet. Oppfølgingsplanen vil også være en kanal for arbeidsgiver for å gi beskjed til Arbeids- og velferdsetaten om manglende medvirkning fra den sykmeldte.

Oppfølgingsplanen skal oppdateres underveis i sykefraværet, ut fra utviklingen i den sykmeldtes helsetilstand, arbeidsevne og utprøvde tiltak mv. Departementet foreslår å videreføre plikten til å sende inn oppdatert plan senest en uke før dialogmøter som Arbeids- og velferdsetaten innkaller til, se arbeidsmiljøloven § 4-6 sjette ledd, og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd. Det foreslås også at plikten i folketrygdloven § 25-2 fjerde ledd til å sende Arbeids- og velferdsetaten oppdatert oppfølgingsplan etter krav fra etaten videreføres.

Departementet understreker at det at arbeidsgiver pålegges å sende oppfølgingsplanen tidligere til Arbeids- og velferdsetaten, ikke fratar arbeidsgiver ansvar for pliktene til å følge opp den sykmeldte etter regelverket. Arbeidsgiver har hovedansvaret for å følge opp sine sykmeldte arbeidstakere.

5.5 Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Som det er redegjort for under punkt 3.2.2, plikter arbeidsgiver «så langt det er mulig» å iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker som har fått sin arbeidsevne redusert, skal kunne beholde eller få et passende arbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l. Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere overføring til annet arbeid.

Kravet om gjennomføring av nødvendige tiltak gjelder «så langt det er mulig» og det skal ifølge Ot.prp. nr. 18 (2002-2003) foretas en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfelle, se nærmere om dette foran under punkt 3.2.2.

Vurderingstemaet vil være hvilke muligheter for tilrettelegging, eventuelt overføring til annet arbeid, som finnes i den enkelte virksomhet. Ifølge Prop. 89 L (2010-2011) skal det i den sammenheng blant annet ses hen til virksomhetens størrelse, ressurser, andre ansatte og varigheten av den reduserte arbeidsevnen. Forhold på arbeidstakers side må også hensyntas, jf. at det i proposisjonen punkt 3.2.2.4 legges til grunn at arbeidsgivers ansvar for å tilrettelegge for arbeidstaker vil være mer omfattende jo lenger arbeidstaker har vært i arbeidsgivers tjeneste og at tilretteleggingsplikten vil kunne være særlig omfattende dersom arbeidstaker nærmer seg pensjonsalder. Det er likevel ikke tale om en avveining mellom arbeidsgivers og arbeidstakers interesser som etter lovens § 15-7; vurderingstemaet er hva som er mulig i den enkelte virksomhet.

Om rekkevidden av tilretteleggingskravet heter det i forarbeidene til dagens lov, Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), at det er det er tale om et *«vidtrekkende, men ikke absolutt, krav».* Som det framgår av Prop. 89 L (2010-2011) skal forbeholdet tolkes strengt, og det klare utgangspunktet er at arbeidsgiver har plikt til å tilrettelegge for at en sykmeldt arbeidstaker skal kunne komme tilbake i jobb. Dette gjelder selv om de relevante tiltakene er økonomisk belastende eller på annen måte ressurskrevende og til ulempe for arbeidsgiver.

Når det gjelder redusert arbeidstid som tilretteleggingstiltak vil departementet vil vise til at Ot.prp.nr. 18 (2002-2003) framhever tilrettelegging av arbeidstid som et svært hensiktsmessig virkemiddel ved

oppfølging av arbeidstakere med redusert arbeidsevne og omtaler muligheten for å kombinere redusert arbeidstid med uføretrygd. Det heter her at:

«Departementet ønsker ikke å gå så langt som til å pålegge arbeidsgiver en absolutt plikt på dette punkt. Det vil være tilfeller der det oppstår betydelige problemer med å skaffe andre som kan overta arbeidet på den resttid som blir ledig. Departementet understreker imidlertid at begrepet «så langt det er mulig» vil pålegge arbeidsgiver et vidtrekkende ansvar.»

Departementet vil vise til at reguleringen av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, slik den i dag er formulert i arbeidsmiljøloven § 4-6, har vist seg meget robust og anvendelig i praksis. Bestemmelsen har materielt sett stått uendret siden 2003. Den rettslige standarden «så langt det er mulig» får både fram poenget om at tilretteleggingsplikten er reell og omfattende, samtidig som den tar høyde for å kunne hensynta individuelle forhold, både på virksomhets- og individnivå. Det er videre departementets oppfatning at partene på begge sider i stor grad har støttet opp om denne reguleringen. Departementets utgangspunkt er derfor at det ikke er fremtredende behov for å klargjøre tilretteleggingsplikten etter arbeidsmiljøloven § 4-6 gjennom endringer i loven.

Departementet registrerer samtidig at det er diskusjon knyttet til om hvorvidt Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Widerøe-saken (HR-2022-390-A) innebærer at arbeidsgivers plikt til å legge til rette på *varig* basis er mindre vidtgående enn tidligere antatt. Dommen er nærmere omtalt under punkt 3.2.2.

Høyesterett holder i dommen fast ved at vurderingen av hvilken tilrettelegging som er mulig skal bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfelle. Samtidig framholder Høyesterett at *det må vektige grunner til før § 4-6 medfører en plikt til å foreta permanente endringer i organisasjons- eller stillingsstrukturen* i bedriften.

Det er i juridisk teori uenighet om hvorvidt denne uttalelsen innebærer en innsnevring av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt i tilfeller der det på varig basis er behov for tilrettelegging som krever endringer i virksomhetens organisasjons- eller stillingsstruktur. Slik departementet ser det, er det uklart om dommen har medført en slik endring av rettstilstanden eller ikke.

Departementet ser det uansett som viktig å holde fast ved at vurderingen av tilretteleggingspliktens rekkevidde, også ved behov for varig tilrettelegging, skal bero på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering av de mulighetene for tilrettelegging, subsidiært omplassering, som foreligger i den aktuelle virksomheten, og at rekkevidden av tilretteleggingsplikten i det enkelte tilfellet blant annet vil avhenge av hvilke *konkrete ulemper* tilretteleggingen eller omplasseringen medfører for arbeidsgiver.

For å markere at utgangspunktene for vurderingen prinsipielt sett bør være de samme ved varig som ved midlertidig tilrettelegging, foreslår departementet å presisere at § 4-6 også omfatter varig tilrettelegging. Dette vil gi rom for klargjørende lovforarbeider på dette punktet. Presiseringen foreslås inntatt i første ledd andre punktum slik at det her vil hete at «Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt *midlertidig eller varig* tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.»

6. EØS-rettslige vurderinger knyttet til forslagene

Forordning (EF) nr. 883/2004 (trygdeforordningen) og forordning (EF) nr. 987/2009 (gjennomføringsforordningen), som er innlemmet i Avtalen om Det europeiske økonomiske

samarbeidsområde av 2. mai 1992 (EØS-avtalen) vedlegg VI nr. 1 og 2, regulerer trygdekoordineringen mellom EØS-statene. Sykepenger er en kontantytelse ved sykdom etter trygdeforordningen, og er omfattet av bestemmelsene i disse to forordningene. Forordningene er koordineringsinstrumenter og stiller som hovedregel ikke krav til utformingen av de nasjonale trygdeordningene i EØS-statene. Trygdeforordningen har likevel bestemmelser som påvirker EØS-statenes mulighet til å begrense adgangen til å ta med seg trygdeytelser til en annen EØS-stat.

Forordningene må ses i sammenheng med EØS-rettens regler om fri bevegelighet for personer, og etableringsretten for selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere/-mottakere i EØS-avtalens hoveddel, samt sekundærretten i direktiv 2004/38/EF om fri personbevegelse. Disse forbyr i utgangspunktet nasjonale regler som kan gjøre det mindre attraktivt å benytte seg av retten til fri bevegelighet som EØS-retten gir, men tillater likevel slike regler dersom de tilfredsstiller EØS-rettslige krav til begrunnelse og utforming.

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet innebærer justeringer i eksisterende ordninger, men påvirker ikke målgruppen for ordningene. Det er ikke foreslått endringer som innebærer begrensninger eller endringer i muligheten til å ta med seg en ytelse ut av landet, eller som vanskeliggjør retten til fri bevegelighet etter EØS-avtalen. I praksis vil imidlertid medvirkningsplikten og aktivitetsplikten kunne gjøre det nødvendig å oppholde seg i nærheten av arbeidsplassen. Dette vil på samme måte som når man ikke er sykmeldt, avhenge av hva slags arbeid man utfører, og om det er mulig å gjennomføre oppfølgingsaktiviteter og/eller arbeid digitalt eller fra annet sted enn på arbeidsplassen.

Lovforslagene vil gjelde uavhengig av om mottakeren av sykepenger befinner seg i Norge eller i et annet EØS-land. Dette er i tråd med de generelle prinsippene i EØS-avtalens hoveddel og i gjennomføringsforordningen artikkel 27.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom aktørene tilpasser seg i tråd med intensjonen bak endringsforslagene, forventer departementet at det vil føre til redusert sykefravær og reduserte utgifter til sykepenger. Det er imidlertid usikkert hvor stor effekten på sykefraværet vil være, og ev. innsparinger på stønadsbudsjettet er derfor vanskelige å anslå.

Når medvirkningsplikten blir mer tydelig og mer kjent blant arbeidsgivere, kan det bli flere saker hvor arbeidsgiver ønsker at Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere om den sykmeldte har brutt med medvirkningsplikten. Etaten kan også ta opp vurderingen på eget initiativ som en del av oppfølgingen av den sykmeldte. Samlet kan det forventes en viss økning i ressursbruk på dette området.

Arbeids- og velferdsetaten sender i dag ca. 70-80 forhåndsvarsel om manglende medvirkning per måned. Tallet indikerer lav ressursbruk på området. Det er vanskelig å anslå hvor stor økningen vil bli.

Det vil være behov for tilpasning av informasjon på nav.no og Arbeids- og velferdsetatens systemløsninger, oppdatering av rundskriv og informasjon til ansatte i etaten.

For arbeidsgiver vil det innebære noe merarbeid å måtte formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten senest etter fire ukers sykefravær. Siden arbeidsgiver allerede er pålagt å formidle oppfølgingsplanen *til sykmelder* senest etter fire ukers sykefravær (se § 4-6 tredje ledd) anser departementet at merarbeidet ved å formidle planen også til Arbeids- og velferdsetaten vil være svært begrenset. Departementet legger videre til grunn at den foreslåtte presiseringen om

arbeidsgivers plikt til varig tilrettelegging ikke vil innebære vesentlige merkostnader for arbeidsgiverne.

8. Departementets forslag til lovendringer

I

I lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 8-8 skal lyde:

§ 8-8 Medlemmets medvirkningsplikt

Medlemmet skal så tidlig som mulig og under hele sykefraværet gi opplysninger til arbeidsgiveren og Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har betydning for å komme tilbake i arbeid, se også § 21-3. Det gjelder blant annet opplysninger om:

a. forventet varighet på fraværet,
b. hva medlemmet kan utføre av arbeidsoppgaver selv om vedkommende er syk eller skadet (funksjonsevne),
c. hvilken bistand og hvilke tilpasninger eller tiltak medlemmet har behov for, for å kunne arbeide helt eller delvis.

Medlemmet har også plikt til å medvirke med sikte på å komme tilbake i arbeid. Det gjelder blant annet å medvirke ved:

a. utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7 a,
b. utprøving av funksjonsevnen, og ved utredning og gjennomføring av tilretteleggingstiltak, herunder en plikt til midlertidig å utføre annet arbeid enn det som følger av arbeidsavtalen,
c. utredning og gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten,
d. å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering.

Pliktene i første og andre ledd gjelder ikke dersom medlemmet har rimelig grunn til å unnlate å medvirke. Utbetaling av sykepenger stanses dersom medlemmet ikke oppfyller medvirkningsplikten, se også § 21-8. Dersom medlemmet igjen oppfyller medvirkningsplikten, skal sykepengene utbetales fra dette tidspunktet.

§ 8-8 a skal lyde:

§ 8-8 a Medlemmets plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet

Medlemmet har plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet, se arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd og folketrygdloven § 8-7 a, i så stor grad som mulig, så tidlig som mulig, og senest innen åtte uker.

Plikten gjelder ikke når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Utbetaling av sykepenger stanses dersom medlemmet ikke oppfyller aktivitetsplikten. Dersom medlemmet igjen oppfyller aktivitetsplikten, skal sykepengene utbetales fra dette tidspunktet.

§ 25-2 tredje ledd skal lyde:

Arbeidsgiver skal formidle oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer

Ny § 2-4 skal lyde:

§ 2-4 Arbeidstakers medvirkningsplikt ved sykefravær

Arbeidstaker som er helt eller delvis borte fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, skal medvirke ved gjennomføring av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter § 4-6. Arbeidstaker skal:

- *a. gi arbeidsgiver opplysninger om blant annet forventet lengde på fraværet, sin funksjonsevne og behov for tiltak for å kunne arbeide helt eller delvis, jf. også folketrygdloven § 8-8*
- *b. medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og delta i dialogmøte etter innkalling fra arbeidsgiver*
- *c. bidra til gjennomføring av nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid.*

§ 4-6 første ledd, andre punktum skal lyde:

Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt *midlertidig eller varig* tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

§ 4-6 tredje ledd, femte punktum skal lyde:

Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder *og Arbeids- og velferdsetaten* så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker.

Forslag til høringsuttalelse – forslag til endringer i reglene for sykmeldtes medvirknings- og aktivitetsplikt og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter folketrygdloven §§ 8-8 og 25-2 og arbeidsmiljøloven §§ 2-3 og 4-6

Det vises til høringsnotat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16.12.2025 med mulighet til å gi uttalelser innen 15.3.2026. Fredrikstad kommune har bedt om utvidet frist for høringen, noe som ble avslått i brev fra departementet av 4.3.2026. Departementet skriver imidlertid at de vil forsøke å hensyn ta høringsuttalelser som kommer etter fristen. I en så viktig sak håper Fredrikstad kommune at departementet kan se hen til vår høringsuttalelse selv om den kommer noe etter frist.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet høringsnotat er en oppfølging av enighet i «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) 2025–2028».

Fredrikstad kommune har gjennom lengre tid hatt en bred og målrettet satsning på å redusere sykefraværet. Arbeidet har omfattet både utvikling av oppfølgingsrutiner, styrking av lederopplæring og innsats for å øke samhandlingen med kommunens fastleger. Denne langsiktige innsatsen har gitt resultater, og kommunen har erfart at tydelige roller, forutsigbar oppfølging og tidlig involvering er avgjørende faktorer for å lykkes. Med bakgrunn i dette har vi identifisert styrker og utfordringer i dagens regelverk som vi ønsker å belyse i vår høringsuttalelse.

1. Tydeliggjøring av medvirkningsplikten

Fredrikstad kommune støtter den foreslåtte presiseringen av sykmeldtes medvirkningsplikt, og med det en forsterkning av rammene om oppfølgingen. Etter vår erfaring er plikten til å medvirke lite kjent blant både sykmeldte og leger. En tydeliggjøring vil derfor kunne styrke samarbeidet, bidra til mer effektiv tilrettelegging og raskere retur til arbeid. For å sikre ønsket effekt er det nødvendig at informasjon og opplæring om medvirkningsplikten rettes mot både sykmeldte og leger dersom den vedtas slik departementet foreslår i sitt høringsnotat. Det vil være svært uheldig dersom arbeidsgiver blir den primære formidleren av plikten, da dette kan skape unødvendig konfliktnivå mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

2. Tilretteleggingsplikt – presisering om varige tiltak § 4-6

Fredrikstad kommune tilrettelegger allerede i betydelig grad, også med varige lettelser dersom det er mulig. En presisering av at tilretteleggingsplikten skal omfatte «varige» tiltak vurderes derfor å ha begrenset praktisk effekt. Samtidig kan en slik presisering skape urealistiske forventninger hos arbeidstakere om mulighetsrommet for varig tilrettelegging. Dette kan føre til økt frustrasjon og et større behov for ytterligere avklaringer om rammene for arbeidsgivers plikt. Tilretteleggingsplikten er allerede i dag et område som kan skape konflikt, og har vært gjenstand for en rekke rettslige tvister mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Fredrikstad kommune mener derfor at en innføring av «varige tiltak» i lovteksten kan skape mer uklarhet enn nytte.

3. Opplysninger etter § 8-8 – varighet og funksjonsevne

Fredrikstad kommune støtter behovet for bedre informasjon om forventet fraværsvarighet, da dette gir grunnlag for mer treffsikker prioritering både for arbeidsgiver og NAV. Kommunens erfaring fra et stort antall oppfølgingssamtaler er at sykmeldte i liten grad opplever at de kan gi realistiske vurderinger av fraværets varighet.

I dagens situasjon mangler sykmeldingsblanketten ofte sentral informasjon om:

- forventet varighet på fraværet
- aktuelle funksjonsbegrensninger
- relevant tilrettelegging

Fravær av slik informasjon svekker arbeidsgivers mulighet til å oppfylle sine tilretteleggings- og oppfølgingsplikter. Fredrikstad kommune mener derfor at legens opplysningsplikt må tydeliggjøres, innenfor rammen av nødvendige og arbeidsrettede opplysninger.

4. **Oppfølgingsplanen – nytt punkt med sykmeldtes forslag**
Fredrikstad kommune har ingen motforestillinger mot at oppfølgingsplanen fremover også sendes NAV innen fire uker, og ser ingen praktiske utfordringer ved forslaget. Vi har i våre retningslinjer for sykefraværsoppfølging allerede i dag at vi skal oversende planen til sykmelder og NAV på dette tidspunktet.

5. NAVs involvering – vurdering av tidligere kontaktpunkt

NAV's første tydelige involvering overfor arbeidsgiver kommer ofte ved dialogmøte 2 i uke 26. Etter Fredrikstad kommunes erfaring er dette *alt for sent* i mange saker. Kommunen anbefaler derfor at departementet vurderer et obligatorisk kontaktpunkt tidligere i sykefraværsforløpet, unntatt ved helt kortvarige fravær.

Tidlig involvering kan redusere misforståelser og sikre at arbeidsgiver ikke alene får ansvar for å informere om medvirkningsplikten. Det er slik i dag at arbeidsgivere ofte er usikre på hvilke krav de faktisk kan stille, samtidig som mange arbeidstakere ikke kjenner sin egen medvirkningsplikt. En tidligere og mer aktiv rolle fra NAV vil kunne gi begge parter bedre forutsetninger for å etablere en felles forståelse tidlig i forløpet, og dermed forebygge unødvendig langvarige sykefravær ved at arbeidsgiver får et bedre grunnlag for å igangsette riktige tiltak.

Det foreligger forskning som viser at den første tiden i en sykemeldingsperiode er kritisk for om den ansatte kommer tilbake til jobb. Det anbefales derfor at det også fra NAV side brukes mer ressurser i tidlig fase.

6. Plikt til å utføre midlertidig annet arbeid etter folketrygdloven

Kommunen vurderer at en lovfestet plikt til å ta midlertidig annet arbeid vil være vanskelig å praktisere, blant annet på grunn av:

- at det ofte er uklart hva den sykmeldte faktisk kan utføre
- det er begrenset tilgang på alternative arbeidsoppgaver
- at plikten kan gi risiko for økt friksjon mellom partene

Fredrikstad kommune anbefaler derfor at plikten *ikke* lovfestes, og at innsatsen i stedet rettes mot:

- En tydeliggjøring av medvirkningsplikten.
- Forbedret oppfølging av kravene om generell arbeidsuførhet som allerede ligger i folketrygdloven.

Oppsummering

Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å tydeliggjøre medvirkningsplikten og styrke samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Med bakgrunn i kommunens omfattende arbeid med å redusere sykefravær, vil vi særlig fremheve følgende behov:

1. NAV og sykmelder bør få et større informasjonsansvar, herunder tydelig formidling av sykmeldtes *plikter* og praktisk veiledning om tiltak som kan bidra til raskere tilbakeføring.
2. Legens opplysningsplikt må følges opp og tydeliggjøres, slik at sykmelder faktisk bidrar til oppfølgingen med nødvendige arbeidsrettede opplysninger, og ikke kun bekrefter fravær.
3. Begrepet «varig» bør ikke innføres i § 4-6, da dette kan skape urealistiske forventninger og økt konfliktnivå.
4. NAV bør involveres tidligere i sykefraværsforløpet for å sikre felles forståelse og bedre grunnlag for treffsikre tiltak.
5. Plikt til å ta midlertidig annet arbeid bør ikke lovfestes. Dette vurderes som vanskelig å gjennomføre i praksis, samtidig som det potensielt kan være konfliktskapende.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/1915
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 60402/2026
Klassering: 029

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	25/26
Bystyret	19.03.2026	

Svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å innstille til bystyret på følgende vedtak:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Sammendrag

Regjeringen har oppnevnt en kommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen leverte første delutredning til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. januar 2026.

I NOU 2026:1 beskriver kommisjonen det norske kommunesystemet, statens styring og utfordringer kommunesektoren står overfor. Kommisjonen foreslår konkrete endringer i den statlige styringen, knyttet til både juridiske og økonomiske virkemidler.

Regjeringen har sendt utredningen på høring og ønsker høringsinstansenes vurdering av kommisjonens anbefalinger.

Vedlegg

Vedlegg:
1 NOU 2026:1. Kap 1. Sammendrag.
2 Forslag til svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

NOU 2026: 1 – En bærekraftig kommunesektor - Kommunekommisjonens første delutredning (lenke)

Saksopplysninger

Kommunekommisjonen ble satt ned av regjeringen Støre med mandat om å gjennomgå kommunesektorens oppgaver, med sikte på at kommunene kan løse sine oppgaver mer effektivt, tiltrekke seg nødvendig kompetanse og øke det lokale handlingsrommet, slik at kommuner og fylkeskommuner får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet.

Kommisjonen leverte sin første utredning 9. januar 2026 og vil levere en ny rapport i løpet av 2026. I sin første delutredning beskriver kommisjonen det norske kommunesystemet, statens styring og utfordringer kommunesektoren står overfor. Endringer i befolknings-sammensetningen og konsekvenser for behov for og tilgang til arbeidskraft trekkes særlig fram. Videre kom kommunekommisjonen med følgende anbefalinger til tiltak i sin første

delutredning:

- Innlemme, slå sammen og forenkle øremerkede tilskudd
- Avvikle lærernormen
- Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten
- Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet
- Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Se sammendraget (vedlagt) eller selve utredningen for nærmere omtale av tiltakene. Det er disse tiltakene regjeringen har bedt høringsinstansene om å vurdere.

Relevante bestemmelser
Kommuneloven

Konsekvenser for sosial bærekraft
Kommunesektorens rammebetingelser, gjennom den statlige styringen har stor betydning for den sosiale bærekraften i samfunnet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Kommisjonen tar for seg flere sider av kommunens økonomiske rammebetingelser og kommer med flere anbefalinger som vil ha mye å si for kommunenes økonomiske handlingsrom.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Kommisjonens forslag vil kunne gi økt økonomisk handlingsrom for kommunen.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse
Utredningen er sendt på en åpen høring, og fagforeningene er høringsinstanser på lik linje med kommunen.

Vurdert for uttalelser i rådene
Det har ikke vært mulig å legge opp til politisk behandling av saken i rådene som følge av høringsfristen og kommunens politiske møtekalender.

Vurdering
Kommunedirektørens vurderinger fremkommer av forslaget til høringsuttalelse.

Alternative løsninger
Kommunen sender ikke ett eget høringssvar.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune avgir vedlagte høringsuttalelse til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kapittel 1
Sammendrag

Denne delutredningen er den første av to delutredninger som Kommunekommisjonen skal levere. Den andre delutredningen vil leveres i løpet 2026.

I de første kapitlene av denne første delutredningen beskrives det norske kommunesystemet, kommunenes oppgaveløsning og statens styring av kommunesektoren. Det redegjøres for rammer for den statlige styringen, ulike styringsvirkemidler og utviklingstrekk i den statlige styringen.

Videre beskrives utviklingstrekk som påvirker kommunesektorens rammebetingelser, både i dag og i årene framover. Demografiske endringer i befolkningen, og det påfølgende økte behovet for arbeidskraft, trekkes fram som en særlig sentral del av utfordringsbildet. Kommisjonen presenterer også sin samlede forståelse av sentrale problemer kommunesektoren står overfor.

Med dette som bakteppe foreslår kommisjonen konkrete tiltak i kapittel 7. Avslutningsvis skisserer kommisjonen veien videre og gir noen foreløpige vurderinger av temaer som vil bli nærmere belyst i andre delutredning.

1.1 Kommunekommisjonen

Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for viktige samfunnsområder og tjenester som er en sentral del av velferdsstaten. For at kommunesektoren skal kunne fortsette å levere gode tjenester i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft og redusert økonomisk handlingsrom, må det vurderes hvordan både staten og kommunene selv kan legge til rette for at arbeidskraft og øvrige ressurser kan brukes best mulig.

Kommisjonen skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Kommisjonen skal redegjøre for konsekvensene av de tiltakene som foreslås, herunder for kvalitet og likeverd i tjenestene.

Kommunekommisjonen ble satt ned av regjeringen Støre gjennom oppnevnelse av Kongen i statsråd den 9. mai 2025. Kommisjonen opplever at det er stor grad av tverrpolitisk enighet om behovet for omstilling i kommunesektoren og viktigheten av kommisjonens arbeid. Et flertall på Stortinget bestående av Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Miljøpartiet De Grønne, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet ba i vedtak 525, 25. mars 2025 regjeringen om å igangsette et arbeid med å gjennomgå kommunesektorens oppgaver, med sikte på at kommunene kan løse sine oppgaver mer effektivt, tiltrekke seg nødvendig kompetanse og øke det lokale handlingsrommet, slik at kommuner og fylkeskommuner får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet.

1.2 Dagens kommunesystem

Hvorfor har vi kommuner?

Et grunnleggende prinsipp i et demokrati er at innbyggerne skal ha mulighet til å påvirke hvordan samfunnet styres og utvikles. Lokaldemokratiet er en selvsagt del av dette.

Kommunene er bærebjelken i det norske velferdssamfunnet. De leverer tjenester til innbyggerne fra vugge til grav, og gjennom lokaldemokratiet får innbyggerne mulighet til å påvirke sitt eget lokalsamfunn. Det at oppgavene løses lokalt, gir også rom for å tilpasse tjenestene til lokale behov og forhold, noe som bidrar til effektiv oppgaveløsning. Med sitt brede ansvar forvalter kommunesektoren store ressurser og står for en betydelig del av den økonomiske aktiviteten i landet. Dette, i kombinasjon med prinsippet om økonomisk rammestyring, bidrar til at sektoren også spiller en viktig rolle i nasjonaløkonomisk styring. Stortinget fastsetter en total økonomisk ramme for kommunesektoren, og innenfor denne må

kommunene drive i balanse – altså tilpasse utgiftene til inntektene. Samtidig må staten tilpasse kommunenes oppgaver til de økonomiske rammene.

For at dette systemet skal fungere etter hensikten, er det viktig at kommunene har en bred oppgaveportefølje som gjør det mulig å prioritere mellom ulike tjenester ut fra lokale behov. Videre må kommunene ha tilstrekkelig frihet til å bestemme hvordan oppgavene skal løses innenfor overordnede nasjonale rammer og mål. Blir statens styring av kommunene for detaljert, kan ikke kommunene gjøre lokale prioriteringer og finne gode løsninger for hvordan tjenestene organiseres. Sterk statlig styring kan derfor undergrave lokaldemokratiet og redusere gevinstene rammestyring gir i form av effektiv oppgaveløsning og god nasjonaløkonomisk styring.

Slik kommisjonen vurderer det er tydelige nasjonale rammer, med en tydelig begrensning av statlig detaljstyring, en forutsetning for at dagens system med lokaldemokrati og desentralisert oppgaveløsning skal fungere etter intensjonen. De begrensninger som blant annet økonomi og demografi legger på framtidig ressursbruk, understreker behovet for at kommunesektorens fortrinn – lokal kunnskap om behov, ressurstilgang og kloke løsninger – får størst mulig spillerom. Kommisjonen legger derfor til grunn at kommunal oppgaveløsning er et sentralt virkemiddel for å bevare både velferdssamfunnet og tilliten til demokratiet som beslutningssystem.

Rettslig status og forutsetninger

Kommunene leverer viktige tjenester til innbyggerne, bidrar til utvikling av lokalsamfunn og utøver myndighet overfor både enkeltpersoner og andre aktører. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og ansvar for de samme lovpålagte oppgavene.

Forutsetningene for å løse oppgavene varierer imidlertid betydelig på tvers av kommuner. Norge har i dag 357 kommuner, med ulik geografisk størrelse og ulikt innbyggertall. De 20 prosent største kommunene i folketall har i overkant av 70 prosent av befolkningen. Rundt halvparten av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. Også andre faktorer, som demografi, kompetanse, topografi og bosettingsmønster, har betydning for kommunenes forutsetninger for å løse sine oppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er egne forvaltningsnivåer. De er offentlige organer som er selvstendige rettssubjekter og med demokratisk valgt politisk ledelse. Det kommunale selvstyret er grunnlovfestet. Samtidig har kommunene en sentral rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk, og staten har derfor et legitimt behov for å styre kommunene. Stortinget fastsetter rammer for sektoren gjennom blant annet lover og budsjetter, og selvstyret må utøves innenfor disse nasjonale rammene.

Oppgaver og roller

Kommunenes ansvar omfatter sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskole, sosiale tjenester, barnevern og helse- og omsorgstjenester. I tillegg har kommunene ansvar for tjenester som bibliotek, kulturtiltak, kommunale veier, brannvern, vann og avløp og renovasjon. De har også viktige oppgaver knyttet til samfunnsutvikling og arealplanlegging, herunder for å ivareta klima- og miljøhensyn. Kommunene har også oppgaver knyttet til næringsutvikling og boligbygging og forvaltningsoppgaver innenfor blant annet landbruk. Kommunene har videre en viktig rolle i landets totalberedskap og i arbeidet med samfunnssikkerhet.

Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, regional kompetansepolitikk, lokal kollektivtransport og fylkesveier. I tillegg har fylkeskommunene oppgaver innen tannhelse, fagskoleutdanning, folkehelse, regional planlegging, kultur og miljøvern og ulike forvaltningsoppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke kun bosteder eller tjenestetilbydere, men også arbeidsgivere. De er også store innkjøpere av varer og tjenester, og har gjennom det påvirkningskraft på markedet og samfunnsutviklingen.

Lokalsamfunnet er et fellesskap hvor både kommunene, innbyggerne, ansatte og en rekke andre aktører spiller viktige roller. Tjenestetilbudet og lokalsamfunnet utvikles i dette fellesskapet. Blant annet har innsats fra frivillige og pårørende stor betydning både for enkeltpersoner og for lokalsamfunnet som helhet. Et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet er også sentralt, blant annet for å lykkes i arbeidet med utvikling og omstilling.

Finansiering

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Til sammen utgjør dette i overkant av 70 prosent av sektorens inntekter. Nivået på inntektsrammen følger i all hovedsak av Stortingets årlige budsjett-

vedtak, og kommunene har liten mulighet til å påvirke sine inntekter direkte.

Inntektsrammen fordeles gjennom inntektssystemet. Dette gjøres på en måte som tar hensyn til at skatteinntekter er ulikt fordelt mellom kommunene, og at både behovet for tjenester og kostnadene ved å levere dem varierer. Slik skal kommunene settes i stand til å tilby likeverdige tjenester, uavhengig av kjennetegn som størrelse, bosettingsmønster eller levekår.

De fleste kommuner har også inntekter som ikke omfattes av inntektssystemet, blant annet eiendomsskatt, inntekter fra vann- og vindkraft og havbruksinntekter. I tillegg mottar sektoren øremerkede midler som må brukes til bestemte formål, samt inntekter fra brukerbetalinger og gebyrer.

Kommunenes oppgaveløsning

Kommunene løser de fleste av oppgavene i egen regi. På flere områder løses imidlertid oppgavene i et samspill med andre, enten i samarbeid med andre kommuner eller med private aktører. Innsats fra blant annet frivillige og pårørende utgjør også viktige bidrag.

På oppdrag fra Generalistkommuneutvalget utarbeidet Menon Economics i 2022 en rapport om lovoppfyllelsen i norske kommuner. Graden av lovoppfyllelse varierer mellom 50 og 99 prosent, med en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på i overkant av 80 prosent. Lavest gjennomsnittlig lovoppfyllelse er det innen rollen som *samfunnsutvikler*, med 64 prosent. Undersøkelsen viste klart at jo færre innbyggere en kommune har, og jo mindre sentral den er, desto lavere grad av lovoppfyllelse.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenterer hvert år beregninger for effektivitet i kommunale tjenester (barnehage, grunnskole og pleie og omsorg). Resultatene indikerer at dersom alle kommuner var like effektive som de mest effektive kommunene i 2024, kunne ressursbruken vært redusert med om lag 19 prosent uten at målt produksjon reduseres. Kommuner med lavt inntektsnivå er gjennomgående mer effektive enn kommuner med høyt inntektsnivå, og det er mindre variasjon blant kommunene med lavest inntekter. Selv om slike analyser har sine svakheter, blant annet fordi det kan være krevende å finne gode kvalitetsindikatorer, gir de indikasjoner på at det i mange kommuner er et potensial for bedre og mer effektiv drift og tjenesteproduksjon uavhengig av den statlige styringen.

1.3 Statlig styring av kommunene

Begrunnelser for statlig styring

Norge er en enhetsstat med en nasjonal politikk. Det lokale selvstyret må derfor operere innenfor rammene av nasjonale mål. Spørsmålet er altså ikke *om* staten skal styre, men *hvordan*. Om styringen er forholdsmessig, det vil si egnet og nødvendig, og balanserer godt mellom hensynet til lokalt handlingsrom og nasjonale mål, vil være det sentrale i denne vurderingen.

Gjennom oppbyggingen av velferdsstaten har *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og geografiske områder vært et sentralt nasjonalt mål. Et annet nasjonalt mål som kan begrunne statlig styring, er *rettssikkerhet*. Det samme gjelder *liv og helse*. *Nasjonaløkonomiske mål* knyttet til blant annet stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger vil også kunne begrunne statlig styring av kommunene. Både for *samfunnssikkerhet og beredskap* og for *miljø og bærekraftig utvikling* spiller kommunesektoren en sentral rolle for å nå nasjonale mål. Siden dette er områder der konsekvensene av kommunale beslutninger strekker seg ut over den enkelte kommune og også påvirker kommende generasjoner, kan det argumenteres for at hensynet til det lokale selvstyret her bør tillegges mindre vekt enn på velferdsområdene.

Statlige styringsvirkemidler

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring, både juridisk og økonomisk. Stor grad av rammestyring er en forutsetning for at det lokale selvstyret og lokaldemokratiet skal være reelt. Det kan også være effektivt å bruke kommunene som velferdsprodusenter. Dette forutsetter at kommunene kan innrette virksomheten ut fra lokale forhold og gjøre prioriteringer tilpasset lokale behov. Det ligger også i rammestyring at kommunene beholder gevinsten ved effektivisering. Dette gir lokale folkevalgte klare insentiver til effektiv ressursbruk.

Staten benytter tre hovedtyper virkemidler for styring: økonomiske, juridiske og pedagogiske. I tillegg utøver staten kontroll med kommunene gjennom flere ulike ordninger.

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunesektoren i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. Detaljert økonomisk styring vil vanligvis være i form av øremerkede tilskudd som kommuner skal bruke til et bestemt formål. Øremerking kan være hensiktsmessig for å

bygge opp en tjeneste som står svakt nasjonalt, eller for å finansiere tjenester eller tiltak som ikke er aktuelle i alle kommuner. Øremerking tar imidlertid i liten grad høyde for at det er ulike behov i ulike kommuner. Man risikerer også at ulike ordninger kan motvirke eller nøytralisere hverandre. Krav til egenandeler for mange tilskudd gjør at det kan være vanskelig å benytte seg av et tilskudd i kommuner med lave inntekter, der behovet kanskje er størst. Et system med mange tilskuddsordninger, særlig søknadsbaserte, er også administrativt krevende for både staten og kommunene.

Juridisk rammestyring innebærer å gi kommunene en oppgave uten å gi for mange detaljerte regler knyttet til gjennomføring, slik at kommunen fortsatt har handlingsrom når det gjelder hvordan oppgaven skal utføres. Dersom staten ønsker å pålegge kommuner og fylkeskommuner en oppgave, eller bestemte måter å utføre oppgaven på, må dette gjøres gjennom lov og/eller forskrift. Reguleringsformen kan enten være å bare pålegge kommunene en plikt, eller i tillegg gi enkeltpersoner individuelle rettigheter. Begrunnelsen for detaljert juridisk styring er gjerne å sikre at plikter og rettigheter blir mest mulig likt ivaretatt uavhengig av hvilken kommune man bor i. For sterk regulering, særlig av hvordan en oppgave skal løses, gir imidlertid mindre fleksibilitet til å gjøre lokale prioriteringer og tilpasninger til lokale forhold, og kan dermed gi mindre effektivitet i oppgaveløsningen.

Pedagogiske virkemidler har som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til innovasjon eller gi utfyllende informasjon om regelverk. Slike virkemidler er ikke rettslig bindende. Skriftlige veiledere er det mest brukte av de pedagogiske virkemidlene. Veiledere brukt som informasjon og råd, vil normalt være til god hjelp for kommunene. I tillegg til skriftlig veiledning gir også ulike statlige instanser, som for eksempel statsforvalteren, muntlig veiledning og oppfølging til kommuner og fylkeskommuner.

Skillet mellom juridiske og pedagogiske virkemidler er ikke alltid like klart i praksis. Enkelte dokumenter er omtalt i lov som veiledere, retningslinjer, planer og lignende, uten at det alltid er helt klart om disse dokumentene skal vedtas som forskrifter og dermed være juridisk bindende, eller om de fortsatt er pedagogiske virkemidler. I tillegg kan innholdet i enkelte tilfeller legge føringer, eller oppfattes å legge føringer, som går lenger enn det som følger av lov og forskrift.

Staten har et legitimt behov for å *kontrollere* at kommunene utfører de lovpålagte oppgavene, og at innbyggerne får oppfylt sine rettigheter. Tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelser (plan- og bygningsloven) og klageordninger er noen eksempler på ordninger som i praksis innebærer en statlig kontroll med kommunene. Staten kan gjennom behandling av klager på kommunale vedtak der rettighetslovgivningen bruker skjønnsmessige begreper og rettslige standarder, gi bruker av en tjeneste medhold i at den kommunale innsatsen må økes. Dette vil i praksis og i enkelte tilfeller kunne påføre kommuner store kostnader som det ikke er tatt høyde for i kommunebudsjettet. Samtidig er det viktig å understreke at kommunene har et krav til egenkontroll gjennom internkontroll, kontrollutvalg og revisjon.

Utviklingstrekk i den statlige styringen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har i ulike rapporter kartlagt og vurdert utviklingen i statlige styringsvirkemidler fra årtusenskiftet til i dag. Fram mot år 2000 fikk vi en stor økning i bruken av rettighetslovgivning innenfor særlig helse og omsorg. Veksten i nye rettigheter avtok fram mot 2015. I samme periode økte kravene til prosedyrer og kompetanse på flere områder. Nye virkemidler de senere årene er bruken av bemanningsnormer i både barnehagen og skolen. DFØ mener samlet at den juridiske styringen i for liten grad tar hensyn til at kommunene er forskjellige. Når det gjelder økonomisk styring, er detaljstyringen redusert de siste tiårene. Dette skyldes særlig at barnehagesektoren gikk fra å ha vært finansiert gjennom øremerkede tilskudd til å bli rammefinansiert i 2011. DFØs vurdering er at det samlede statlige styringstrykket er stort og økende.

Hvert enkelt inngrep i det lokale selvstyret er trolig godt begrunnet og skal ivareta helt legitime hensyn. Utvikling av reguleringer på ett område blir da av andre aktører brukt som argument for reguleringer på «sine» områder. Det argumenteres blant annet med at de andre samfunnsområdene blir lidende fordi reguleringer på det første området binder opp ressurser. Denne dynamikken har ført til at summen av begrensningene i det lokale selvstyret er stor, og utfordringene med dette vil trolig bli større i årene framover, særlig gitt den økende mangelen på arbeidskraft.

Et hovedprinsipp i den norske staten er ministerstyret, der hver statsråd er ansvarlig for sin egen sektor. Denne sektordelingen finner vi også igjen i Stortingets fagkomiteer. Dette sektoransvarsprinsippet innebærer klare ansvarslinjer og legger til rette for effektiv ressursbruk og måloppn-

nåelse innenfor en sektor, men vil kunne vanskeliggjøre god samordning på tvers av sektorer. Også interessefellesskap mellom organisasjoner, profesjoner og politikere både på lokalt og nasjonalt nivå vil kunne bidra til at sektortenkningen dominerer.

1.4 Perspektiver på økonomi og demografi

Økonomi

I årene 2015–2022 var økonomien i kommunene god, noe som blant annet hadde sammenheng med betydelig merskattevekst. Driftsresultatene lå over TBUs anbefalte nivå og bidro til oppbygging av store disposisjonsfond. Etter 2022 har mange kommuner opplevd en mer krevende situasjon. Netto driftsresultat for sektoren endte under det anbefalte nivået fra TBU både i 2023 og 2024. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen vedtok Stortinget betydelig økte bevilgninger til kommunesektoren i 2024 og 2025. Dette har isolert sett bidratt til å styrke resultatene og til å bedre situasjonen i sektoren, men for mange kommuner er økonomien fortsatt krevende. Svake driftsresultater de siste par årene har bidratt til reduserte disposisjonsfond, men disposisjonsfondene (målt som andel av inntektene) er fortsatt høyere enn i 2015.

Beregninger i nasjonalbudsjettet for 2026 viser at statens inntekter, som andel av BNP for fastlands-Norge, om få år ventes å avta. Samtidig ventes statens utgifter å tilta i årene framover, særlig som følge av en eldre befolkning. I løpet av neste stortingsperiode ventes veksten i offentlige utgifter å bli høyere enn inntektsveksten. Handlingsrommet i budsjettene vil derfor avta. Dette vil påvirke kommuneøkonomien, også fordi kommunene må konkurrere med blant annet forsvar og sykehus om knappe rammer. Utsiktene til en strammere kommuneøkonomi, sammen med den demografiske utviklingen, vil dermed kunne forsterke behovet for omstillinger i de kommunale tjenestene.

Demografi

Ifølge befolkningsframskrivinger fra SSB ventes det å være 340 000 flere personer i aldersgruppene over 66 år om 15 år. Over halvparten av denne oppgangen vil komme blant personer eldre enn 80 år. I 2040 ventes det å være om lag 40 000 færre personer i aldersgruppen 6–15 år enn i 2025, mens det vil være om lag tilsvarende flere barn under seks år. Disse utviklingstrekkene vil isolert sett øke behovet for arbeidskraft i barnehagesektoren, mens lavere folketall i skolealder vil trekke arbeidskraftbehovet ned i barne- og ungdomsskolesektoren.

Ifølge befolkningsframskrivingene vil befolkningen i aldersgruppen 20–66 år i gjennomsnitt øke med om lag 10 000 personer årlig de neste ti årene. Det er en halvering i forhold til den foregående tiårsperioden. Fra midten av det neste tiåret tilsier befolkningsframskrivingene at befolkningen i denne aldersgruppen etter hvert avtar. De demografiske utviklingstrekkene kan tilsi at det er de mest sentrale kommunene som vil oppleve vekst i arbeidsstyrken de nærmeste ti årene, men også i disse kommunene vil veksten i arbeidsstyrken bli klart lavere etter hvert. I de mindre sentrale kommunene ventes derimot arbeidsstyrken å bli redusert i hele perioden fram til 2040. Samtidig ventes behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren å øke betydelig framover som følge av sterk vekst blant eldre.

Det er allerede i dag knapphet på flere typer arbeidskraft. Navs bedriftsundersøkelse for 2025 viser at virksomhetene har særlige utfordringer med å rekruttere arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. I fylkene i Nord-Norge var andelen virksomheter som rapporterte om mangel på arbeidskraft, langt høyere enn landsgjennomsnittet. Med utsikter til lavere tilgang på arbeidskraft og økende behov for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren, vil knappheten på arbeidskraft kunne øke betydelig i flere distriktskommuner. I lys av disse utfordringene vil det være behov for betydelige omstillinger, og arbeidskraft må også mobiliseres slik at flere kan delta i arbeidsmarkedet.

1.5 Kommisjonens problemforståelse

I dag er det om lag 3,7 personer i aldersgruppen 20–66 år per person i aldersgruppen over 66 år. I 2040 vil dette forholdstallet være 2,8. I de minst sentrale kommunene vil det være 1,9. Samtidig vil aldringen av befolkningen øke behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren. Det er derfor behov for tiltak som kan øke effektiviteten i kommunenes bruk av arbeidskraft.

Det er godt dokumentert at summen av den statlige styringen av kommunene er stor og økende. Detaljerte bestemmelser knyttet til for eksempel bemanning legger gjennomgående stramme føringer for ressursbruk. Isolert sett kan hver enkelt innskrenkning i den kommunale handlefriheten ha en god begrunnelse. Effekten har også vært håndterbar for kommunesektoren i

perioden vi har bak oss med god tilgang på arbeidskraft og vekst i kommunesektorens inntekter. Nå er situasjonen en annen, og summen av den statlige styringen er blitt for krevende for kommunesektoren. Dette vil forsterkes over tid. Det er derfor nødvendig med en betydelig reduksjon i den statlige styringen, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

Det vil alltid være spenninger knyttet til å ha lokalt selvstyre innenfor rammene av en nasjonal enhetsstat. Staten har et legitimt behov for – og når det dreier seg om menneskerettigheter også en plikt til – å styre kommunene slik at grunnleggende rettigheter ivaretas. Dette må imidlertid gjøres på en måte som gjør det mulig for kommunene å gi et likeverdig tilbud til alle grupper.

En utfordring er at staten er sektorisert, der hver statsråd primært er ansvarlig for sitt eget lovverk. Tilsvarende sektorisering finner vi på Stortinget gjennom fagkomiteene. Kommunestyret har på den andre siden ansvar for helheten i tjenestetilbudet, og må gjøre prioriteringer på tvers av sektorer. Det må det statlige styringssystemet legge til rette for. Den sektoriserte staten har i dag svake samordningsfunksjoner, og det er langt på vei kommunene som må samordne den statlige politikken og håndtere målkonflikter i den statlige styringen.

Når det gjelder økonomisk styring er det lagt til rette for en mer helhetlig tilnærming til finansieringen av kommunesektoren, der frie inntekter og øremerkede tilskudd på ulike områder kan ses i sammenheng gjennom budsjettbehandlingen. Dette gjelder både i regjeringens budsjettbehandling og i Stortingets finanskomite. Likevel kan det stilles spørsmål ved om budsjettbehandlingen i praksis fungerer som en arena for samordning.

Når det gjelder den juridiske styringen finnes ingen tilsvarende koordinerende mekanisme. Den enkelte regel fastsettes løpende og enkeltvis innenfor hver sektor, uten en samlet vurdering av om summen kan dekkes innenfor en helhetlig og ansvarlig økonomisk ramme. I årene framover, med økende knapphet på arbeidskraft, vil en slik fragmentert rettsliggjøring kunne gi økte kostnader fordi den samlede etterspørselen etter arbeidskraft blir for høy. Stram styring av den samlede økonomiske rammen for kommunesektoren vil kunne dempe etterspørselen og dermed begrense kostnadspresset. Dersom ett tjenesteområde innenfor en slik strammere ramme likevel er underlagt omfattende rettsliggjøring, vil dette kunne svekke lovoppfyllelsen på andre områder.

Kommisjonen mener at utredninger av tiltak som treffer kommunene, i mange tilfeller er for lite opptatt av hvordan tiltakene skal gjennomføres i kommuner med svært ulike forutsetninger. Dette gjelder ikke minst med tanke på tilgangen på arbeidskraft. Det er også for lite oppmerksomhet om konsekvenser på tvers av tjenesteområder. Drøftingen av hvorvidt en regulering er et forholdsmessig inngrep i den lokale handlefriheten, er i en del tilfeller mangelfull. At det politiske systemet ofte har løsningen klar på forhånd, slik at hensikten med en utredning i praksis blir å begrunne et valg som allerede er truffet, bidrar også til disse problemene. Effekten av tiltak evalueres også i for liten grad. Når det skjer, gjøres det ofte ut fra en snever målforståelse innenfor det enkelte tjenesteområdet, og uten å se på hva et tiltak fortrenger av annen aktivitet.

Det er i all hovedsak staten gjennom rammer fastsatt av Stortinget som bestemmer hvor mye penger den enkelte kommune kan bruke. Gjennom relativt stram styring av kommuneøkonomien, kan utgiftsveksten i offentlig sektor holdes nede. For at dette systemet skal fungere etter hensikten, med kommunesektoren som et viktig element i den makroøkonomiske styringen, er det nødvendig at kommunene har en bred oppgaveportefølje, og at summen av krav og oppgaver lar seg løse innenfor den fastsatte økonomiske rammen.

Kommisjonen viser til at mange kommuner nå står i en utfordrende økonomisk situasjon. Kommisjonen mener det må tas høyde for at det økonomiske handlingsrommet vil bli ytterligere redusert i årene som kommer. Flere eldre i forhold til sysselsatte og avtakende inntekter fra petroleumsvirksomheten utfordrer bærekraften i offentlige finanser framover. Om få år ventes veksten i offentlige utgifter å bli høyere enn inntektsveksten.

Om kommunesektoren vil lykkes med de store omstillingene den står overfor, vil i tillegg til redusert statlig styring avhenge av hva kommunene selv gjør. For kommunene handler dette dels om å omprioritere ressurser mellom sektorer – først og fremst for å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i demografien – og dels om å utnytte ressursene innenfor hver sektor mest mulig kostnadseffektivt.

Analysene av forskjeller i effektivitet mellom kommuner viser at det er et relativt stort potensial for effektivisering også innenfor dagens statlige styringsregime. Dette handler blant annet om kommunestruktur, særlig fordi det er de små og mindre sentrale kommunene som jevnt over står

foran de største utfordringene. Mens geografien ligger fast, kan størrelse påvirkes både gjennom ulike typer samarbeid og kommunesammenslåing. Større organisasjoner vil jevnt over ha bedre forutsetninger for å drive både godt omstillingsarbeid og ivareta en effektiv drift. Digitalisering vil også kunne bidra til mer effektiv ressursbruk. God utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften vil være helt sentralt, særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene.

Dersom staten ikke tar grep som gir kommunene større frihet til å drive effektivt innenfor stadig strammere økonomiske rammer og benytte knappe personellressurser på en måte som gir mer velferd per krone og per ansatt, og kommunene ikke selv driver et godt omstillingsarbeid, vil tjenestetilbudet gradvis bli svekket. Vi vil da ikke kunne forvente det samme gode barnehagetilbudet og den samme gode skolen som vi kjenner i dag. Konsekvensene av å ikke gjøre noe vil antagelig bli aller størst innenfor helse og omsorg, der behovet vil øke mest. Det vil alle tape på, ikke minst sårbare grupper med stort behov for tjenester. Det hjelper lite å ha en rettighet om det ikke er folk til å oppfylle den.

1.6 Kommisjonens forslag

Den enkelte regulering av kommunesektoren vil i de fleste tilfeller være godt begrunnet, isolert sett. Men summen er allerede i dag problematisk, og vil bli enda mer krevende framover. Innenfor tidsrammene for levering av NOU 2026: 1 legger kommisjonen fram enkeltstående forslag til endringer i statens styring som flertallet mener ikke krever større nye utredninger.

Forslagene dreier seg i hovedsak om norm for lærertetthet, kompetansekrav og ulike øremerkede tilskuddsordninger.

Avvikle lærernormen

Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland og Vabo) foreslår at lærernormen i grunnskolen avvikles. Subsidiært mener det samme flertallet at lærernormen bør endres til å gjelde på kommunenivå og ikke per hovedtrinn på skolenivå som i dag. Å legge normen på kommunenivå foreslås også av medlemmene Nord, Ottervik, Prestbakmo og Rudi. Medlemmet Røsvoll deler ikke flertallets forslag om å fjerne minstenorm for lærertetthet helt. Røsvoll deler heller ikke forslaget til mindretallet om å flytte normen opp på kommunenivå.

Da normen ble innført på skolenivå, var det skolene som i utgangspunktet hadde størst gruppestørrelse som fikk tilført ekstra lærerressurser. Dette var imidlertid skoler med relativt gode skoleresultater, som lå i boligstrøk med lav minoritetsandel og generelt høyt utdanningsnivå. Skoler med motsatte kjennetegn, som ofte ble tildelt mest ressurser ut fra den enkelte kommunes egen modell for ressursfordeling, fikk derimot en lavere andel av midlene til lærernorm. Normen, slik den er utformet, har altså gitt en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men den bidrar ikke nødvendigvis der behovene er størst. Ved å avvikle eller endre lærernormen, vil kommunene få større frihet til å fordele ressurser mellom ulike sektorer og fordele lærerressursene på en måte som i større grad tar høyde for ulike behov mellom skoler.

Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Helse- og omsorgstjenesteloven inneholder krav om hvilke profesjoner kommunene som et minimum må ha knyttet til seg for å oppfylle det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester (jf. § 3-2 annet ledd). Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland, Nord, Ottervik, Prestbakmo og Vabo) foreslår at disse kravene oppheves, slik at loven i større grad blir profesjonsnøytral. Medlemmet Røsvoll støtter ikke forslaget om å fjerne de lovfestede kompetansekravene. Medlemmet Rudi mener at en eventuell fjerning av kravene må avvente en bredere drøfting av andre virkemidler i kommisjonens andre delutredning.

Kompetansekrav kan ha gode begrunnelser isolert sett, og er i mange tilfeller nødvendige for å sikre likeverdige tjenester av god kvalitet. Samtidig svekker lovfesting av kompetansekrav det lokale handlingsrommet, og gjør det vanskeligere for kommunene å utnytte den tilgjengelige kompetansen og arbeidskraften på en mest mulig effektiv måte. Det er behov for et bredt spekter av kompetanse innen helse- og omsorgssektoren, også ut over de profesjonene som det er stilt krav om i loven. Kommisjonens flertall mener at en fjerning av kompetansekravene vil gi kommunene økt fleksibilitet til å utnytte de ressursene som er tilgjengelig lokalt, til det beste for innbyggerne som er avhengige av gode helse- og omsorgstjenester.

Kommunene må uansett oppfylle kravet om forsvarlige tjenester, og vurdere hvilken kompe-

tanse de behøver ut fra lokale behov og forutsetninger. Kommisjonens flertall vil også påpeke at kompetansekrav ikke hjelper dersom problemet er en generell knapphet på den aktuelle arbeidskraften. En lovfesting av et krav som mange kommuner i praksis ikke har mulighet til å oppfylle, har liten verdi. Kompetansekrav vil på generelt grunnlag øke etterspørselen etter den aktuelle kompetansen, og kan dermed bidra til å forsterke rekrutteringsutfordringene og øke kostnadene for kommunene.

Innlemme, slå sammen og forenkle øremerkede tilskudd

Rammefinansiering er hovedregelen for finansiering av kommunesektoren. Det finnes likevel et betydelig antall øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd innebærer en statlig styring av kommunal ressursbruk, som innskrenker lokalt handlingsrom, svekker lokaldemokratiet, reduserer prioriteringseffektiviteten, har uheldige fordelingsvirkninger og påfører både staten og kommunene administrative kostnader.

Samlet foreslår kommisjonens flertall (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) at 22 øremerkede tilskudd avvikles og at midlene legges inn i kommunesektorens rammetilskudd (innlemming). Bevilgningene til ordningene utgjorde om lag 4,3 mrd. kroner i regjeringens budsjettforslag for 2026. Tilskuddene oppfyller etter flertallets vurdering ingen av kriteriene for unntak fra rammestyring; nasjonalt ønske om å bygge opp en tjeneste med lav dekningsgrad, tjenester som kun gjelder visse kommuner, visse innbyggere eller er avgrenset i tid, eller finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter. Medlemmet Prestbakmo støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til veterinærdekning og tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning. Medlemmene Nord og Rudi støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning. Medlemmet Ottervik støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til veterinærdekning. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets vurdering eller omfattende innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Flertallets anbefaling er basert på regjeringens budsjettforslag for 2026. Flere av tilskuddene flertallet foreslår å innlemme, er nå innlemmet som resultat av budsjettbehandlingen på Stortinget.

Tilskuddene som foreslås innlemmet er i hovedsak landsdekkende tilskudd som finansierer ordinære kommunale oppgaver, der tilskuddet kommer i tillegg til hovedfinansieringen fra frie inntekter. Slike tilskudd baserer seg i prinsippet på at staten har informasjon om hva som er den beste bruken av den siste krona i kommunene, og at dette behovet er likt i alle kommuner. Dette vil ikke være tilfelle, og øremerking svekker dermed prioriteringseffektiviteten sammenlignet med om kommunene kan fordele midlene tilpasset lokale behov. Flere av ordningene har bestått over relativt lang tid. Mange av tilskuddene er små og søknadsbaserte, og medfører dermed høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse.

Forslaget vil i gjennomsnitt gi en omfordeling av inntekter fra kommuner med relativt høye inntekter til kommuner med lavere inntekter. Selv om virkningen er relativt liten, legger dette isolert sett til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunene, da forskjeller i inntekt er en av flere faktorer som forklarer forskjeller i tjenestetilbudet.

På natur- og klimaområdet vil kommunale beslutninger kunne ha betydelige eksterne og langsiktige virkninger. Samtidig er området i mindre grad underlagt styring gjennom juridiske virkemidler enn det eksempelvis de store velferdsområdene er. Dette kan begrunne at staten fortsatt bør øremerke tilskudd til denne typen formål. Dette tilskuddsområdet kan imidlertid forenkles, ved at flere tilskudd slås sammen til et større programtilskudd. En slik sammenslåing understøttes ved at det er en nær sammenheng mellom natur- og klimatiltak.

Kommisjonen foreslår også å forenkle forvaltningen av øremerkede tilskudd og redusere administrasjonskostnadene både for staten og kommunene, ved å heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd fra 100 000 til 500 000 kroner.

Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet

En viktig egenskap ved inntektssystemet er at det ikke skal gi insentiver til kommunene om å innrette seg på en bestemt måte. Kommunene skal derfor få midler uavhengig av hvordan de velger å organisere tjenestetilbudet.

I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet, der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen. Denne typen tilskudd kan svekke kommunenes insentiver til effektiv drift og organisering av tjenestetilbudet. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen, legger uheldige føringer for hvordan kommunene bør organisere skolestrukturen. Kommisjonen foreslår å avvikle

tilskuddet, og at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringstilskuddet er et søknadsbasert tilskudd, som ble opprettet i 2008. Formålet med tilskuddet er å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet.

Tilskuddet delfinansierer ordinære kommunale oppgaver. Etter kommisjonens vurdering er dette et klart brudd på prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Det kan også gi uheldige fordelingsvirkninger. Kommuner med høy institusjonsdekning og kommuner med høye frie inntekter før tilskuddsordningen ble innført, har i størst grad benyttet seg av ordningen. Heldøgns omsorgsplasser er også mer kostnadskrevende enn tiltak som legger til rette for at brukerne kan bo hjemme. Det betyr at staten, gjennom investeringstilskuddet, subsidierer den boformen som er dyrest for det offentlige.

Kravet til innhold i søknaden er omfattende, herunder med omfattende plankrav. Kommisjonens vurdering er at de administrative kostnadene til søknad og forvaltning av tilskuddet, ikke står i rimelig forhold til størrelsen på tilskuddet den enkelte kommunen mottar. Retningslinjene for tilskuddet stiller også krav til utforming av tilbudet, blant annet at omsorgsboliger ikke skal ha institusjonsliknende preg, bør plasseres i ordinære og gode bomiljø, ikke bør være for mange, og at brukergrupper ikke må bli samlokalisert på en uheldig måte. Slike krav bidrar til å øke bemanningsbehovet, og begrenser dermed kommunenes mulighet for fleksibel og effektiv bruk av knappe personellressurser.

Flere hensyn tilsier at tilskuddet til heldøgns helse- og omsorgsplasser bør innlemmes i rammetilskuddet. Tilskuddet finansierer ordinære kommunale oppgaver som bør finansieres gjennom rammetilskuddet på vanlig måte. Kommisjonen vil vurdere spørsmålet om innlemming nærmere i den andre delutredningen, som del av en prinsipiell vurdering av øremerkede investeringstilskudd.

Kommisjonen vil likevel allerede nå anbefale forenklinger i krav knyttet til tilskuddet. Krav til utforming av tilbudet av heldøgns omsorgsplasser, som ikke følger direkte av annet lovverk, bør fjernes, slik at kommunene får større handlingsrom til effektiv bruk av midlene. Plan-, dokumentasjons- og rapporteringskrav bør også reduseres, slik at de i mindre grad binder administrative ressurser i kommunene.

1.7 Rammer for andre delutredning

Kommunesektoren er i en kontinuerlig omstilling for å kunne tilby gode tjenester. Sektoren står likevel overfor økte omstillingsbehov i møte med blant annet knapphet på arbeidskraft og økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester. Utsiktene til mindre økonomisk handlingsrom forsterker omstillingsbehovet.

Sektoren møter samtidig statlig styring som legger begrensninger for effektiv ressursbruk og fleksibel bruk av personell. Det er likevel relativt store forskjeller i effektivitet mellom kommunene allerede i dag. Dette indikerer at det i mange kommuner er et potensial for mer effektiv drift også uavhengig av den statlige styringen.

Med utgangspunkt i dette utfordringsbildet er kommisjonen blant annet bedt om å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren. I det videre arbeidet vil kommisjonen vurdere flere endringer i dagens styring av kommunesektoren enn det som er foreslått i foreliggende utredning. Kommisjonen vil også vurdere og foreslå tiltak om andre forhold som bidrar til lite effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Dette kan gjelde både statlige og kommunale tiltak.

Utgangspunktet for kommisjonens vurderinger vil være at vi fortsatt skal ha dagens forvaltningsnivåer (kommuner, fylkeskommuner og stat), at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ligger fast, og at alle kommuner skal ha det samme ansvaret (generalistkommuneprinsippet). Kommisjonen vil i liten grad drøfte fastsettelsen av de totale økonomiske rammene for kommunesektoren, eller hvordan disse fordeles gjennom inntektssystemet. Oppmerksomheten vil være rettet mot tiltak for mest mulig effektiv bruk av den økonomiske rammen som den enkelte kommune til enhver tid disponerer.

Statlig styring

Kommisjonen vil i det videre arbeidet vurdere flere endringer i den juridiske styringen av kommunesektoren, herunder bemanningsnormene i barnehagesektoren og kompetansekrav i helse- og omsorgssektoren. Det kan også være aktuelt å vurdere enkelte sider ved rettighetslovgivningen, som for eksempel krav til saksbehandling og enkeltvedtak samt krav til rapportering og doku-

mentasjon, andre krav i sektorlovgivningen og forenklinger i plan- og bygningsloven. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler, og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen.

For de økonomiske virkemidlene er det blant annet aktuelt å vurdere ytterligere tilskudd for innlemming, herunder ulike investeringstilskudd. Kommisjonen vil også vurdere det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester nærmere. Det er også aktuelt å vurdere andre forhold knyttet til forvaltning av øremerkede tilskudd, for eksempel tilskudd som utbetales etterskuddsvis.

En sentral del av utfordringsbildet og bakgrunnen for at kommisjonen ble satt ned, er de ventede utfordringene som følger av knapphet på arbeidskraft. Kommisjonen vil derfor legge hovedvekt på kommunenes rolle som tjenesteyter, der arbeidskraftbehovet er størst. Detaljert statlig styring får konsekvenser for det berørte tjenesteområdet, men også for andre områder som ikke er underlagt tilsvarende stram styring. Dette hensynet tilsier at det bør være en balanse mellom de store velferdstjenestene når det gjøres lettelser i den statlige styringen. Selv om også fylkeskommunene opplever utfordringer innenfor blant annet videregående opplæring, berøres fylkeskommunenes øvrige tjenestetilbud i mindre grad av befolkningsendringene. Styringen av kommunene vil derfor være hovedfokus for kommisjonens videre arbeid.

Kommunenes rolle innenfor samfunnsutvikling, som blant annet omfatter arealforvaltning og samfunnssikkerhet, er mindre arbeidsintensiv enn tjenesteproduksjonen. Disse oppgavene kjennetegnes også av at konsekvensene av beslutningene kommunen tar, strekker seg utover den enkelte kommune og også påvirker kommende generasjoner. Slike eksterne virkninger vektlegges ikke alltid tilstrekkelig av den enkelte kommune. Samtidig er dette et område som i mindre grad enn de store velferdstjenestene er regulert og styrt gjennom lovgivning i dag. Det vil likevel være behov for å se på hvordan kommunenes evne til å utøve sitt ansvar som samfunnsutvikler kan styrkes ved at statens styring innrettes på en annen måte. Også på dette området er det utfordringer med mangel på kapasitet i kommunesektoren, som vil kunne øke i årene framover. I arbeidet med andre delutredning vil derfor kommisjonen kunne vurdere forenklinger i regelverk som kan resultere i mer effektiv ressursbruk også her.

Staten har mange ordninger for kontroll av kommunesektoren. Behovet for slik kontroll er legitim. Det er imidlertid viktig at kontrollvirksomheten utformes og gjennomføres på en hensiktsmessig måte, som både tar hensyn til behovene for den enkelte bruker og samtidig ivaretar det lokale selvstyret. Den må også ses i sammenheng med kommunenes egne kontrollordninger samt innbyggernes kontroll gjennom valg – og gjennom den løpende mediedekningen som de fleste kommuner er omfattet av.

Bedre og mer målrettet oppfølging av kommuner med utfordringer kan legge til rette for økt rammestyring for sektoren samlet sett. Generalistkommuneutvalget anbefalte i sin rapport utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Regjeringen har i Kommuneproposisjonen 2026 varslet at det skal utredes en slik særskilt oppfølgingsordning.

Kommisjonen vil konsentrere arbeidet om såkalte *kommuneplikter*, altså der regelverket primært gjelder kommunene. Mye annet regelverk berører både kommunesektoren og private samt statlige virksomheter. Eksempler på dette er blant annet arbeidsmiljøloven, offentlighetsloven, innkjøpsbestemmelser og lovverk knyttet til personvern. Det ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse å vurdere slike generelle *aktørplikter*. Dersom det er enkelte bestemmelser i slikt regelverk som rammer kommunesektoren særskilt hardt, kan det imidlertid være aktuelt å drøfte dette.

Enkeltendringer i dagens virkemiddelbruk vil kunne gi noe økt handlingsrom på kort sikt. Men det vil i liten grad bøte på systemutfordringene på nasjonalt nivå som har bidratt og vil bidra til å øke den statlige styringen igjen. Styringen av kommunesektoren preges av sektoransvarsprinsippet, og er fragmentert og lite samordnet. Dette fører til manglende oversikt over og oppmerksomhet om den samlede styringen. Dette gjelder særlig juridisk styring, men også på det økonomiske området tyder dagens store omfang av øremerkede tilskudd på et behov for mer helhetlig styring. Kommisjonen mener det er behov for et institusjonelt rammeverk som bidrar til at statens styring framover i større grad er samordnet og utøves i tråd med rammestyringsprinsippet, både i regjering og Storting, og der summen av styringstiltak ses i sammenheng med de fastsatte økonomiske rammene.

Den statlige styringen er etter kommisjonens vurdering preget av at sektorinteresser ønsker best mulig kvalitet og mest mulig ressurser til sitt tjenesteområde. Med økende knapphet på ressurser og arbeidskraft kan det bli aktuelt både å gi

tjenester på en annen måte og å redusere nivået, og det kan være tjenester kommunene ikke lengre skal gi. I lys av dette er det behov for å vri fokus bort fra å kun styre med mål om best mulig kvalitet på det enkelte tjenesteområdet, og over til hvordan det kan legges til rette for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud hvor tjenesteområdene ses mer i sammenheng. Det er et grunnleggende premiss at kommunene kan prioritere behovene til de gruppene i samfunnet som trenger det mest, slik at de mest sårbare gruppene i samfunnet ivaretas.

Andre forhold

Første delutredning er avgrenset til å se på statens styring av kommunesektoren. I andre delutredning vil kommisjonen også se nærmere på andre forhold som har betydning for effektiviteten i sektorens oppgaveløsning. Kommisjonen vil både se på forhold som staten kan påvirke, og på hva kommunesektoren selv kan gjøre for å utnytte sine ressurser på en god måte. Mange slike forhold vil også avhenge av et samspill mellom forvaltningsnivåene.

Ett slikt forhold er kommunestruktur og bruk av interkommunale samarbeid. Dagens politiske flertall på Stortinget legger til grunn at kommunesammenslutninger skal være frivillige. Staten har likevel en rolle i å sette rammer og legge til rette for strukturendringer og samarbeid. Innenfor disse rammene har kommunene et ansvar for selv å vurdere hvordan de skal møte utfordringer knyttet til kommunestruktur.

Kommunesektoren har også selv et viktig ansvar for å drive innovasjon og utnytte potensialet som ligger i teknologi og digitale løsninger. Staten har imidlertid en rolle som samordner og tilrettelegger. Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt og i hvilken grad arbeidet med digitalisering bør baseres på fellesløsninger for sektoren som helhet – eventuelt utviklet i et samspill mellom staten og kommunesektoren – eller løses lokalt i hver enkelt kommune eller i et samarbeid mellom grupper av kommuner.

Kommuner benytter seg i ulik grad av og samarbeider i ulik grad med private aktører, herunder så vel bedrifter som frivillig sektor. Kommisjonen legger til grunn at beslutninger om bruk av og samarbeid med private fortsatt skal være den enkelte kommunes ansvar. Det kan likevel være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på forhold som kommunene må ivareta dersom de ønsker å benytte seg av eller samarbeide med slike eksterne aktører.

Det er en rekke faktorer som vil påvirke tilgangen på arbeidskraft i årene framover. Tiltak for å øke den samlede nasjonale tilgangen på arbeidskraft ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse. Å vurdere forhold som kan være til hinder for fleksibel bruk av arbeidskraften kommunesektoren allerede forvalter, er imidlertid en sentral del av kommisjonens arbeid. I tillegg kan kommunene selv også i noen grad påvirke etterspørsel etter og tilbud av arbeidskraft.

Etterspørselen etter kommunale helse- og omsorgstjenester avhenger blant annet av forebyggende arbeid. Hvor godt kommunene tilrettelegger for innsats fra frivillige og pårørende, kan også ha stor betydning. Tilbudet av arbeidskraft påvirkes av blant annet integrering og inkludering, sykefravær, seniorpolitikk, hensiktsmessige ordninger for arbeidstid/turnus, arbeidsfordeling mellom ulike profesjoner, kompetanseutvikling og ledelse. Hvorvidt kommunene klarer å legge til rette for blant annet gode arbeids- og fagmiljøer, har også betydning for kommunenes evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft.

Og for alt kommunalt omstillingsarbeid handler det om godt samarbeid mellom staten og kommunene, mellom kommunens politiske og administrative ledelse og mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Vedlegg til saksnr. 2026/1915–2
Saksbehandler: Hans Jacob Sandberg, Kommunesekretariatet

Dato 26.02.2026

Forslag til svar på høring av NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor

Avvikle lærernorm

Lærernormen har gitt et tydelig og forutsigbart minstenivå for lærertetthet i grunnskolen. For Fredrikstad kommune har normen gitt noen tydelige avklaringer og prioriteringer i en økonomisk situasjon som er krevende, og knappheten på kommunale midler er betydelig. Uavhengig av normens utfordringer, har den fungert som en garanti for at bemanningen i skolen ikke blir gjenstand for kortsiktige innsparinger når kommuneøkonomien er presset.

Dersom lærernormen flyttet fra skolenivå til kommunenivå, slik flertallet i kommisjonen subsidiært anbefaler vil det være større muligheter for å prioritere ressursene strategisk mellom skoler, for eksempel med målsetning om å utjevne forskjeller i levekår eller for å snu en negativ utvikling innen læring eller trivsel ved en enkelt skole.

Med et større handlingsrom følger det også et større ansvar. Det vil være viktig med åpenhet om begrunnelsene for denne typen prioriteringer, både om de skal gjøres av kommunens administrasjon eller politikere.

Kommunen støtter forslaget om en lærernorm på kommunenivå, og mener at dette tiltaket bør gjennomføres raskt. En kommunal norm vil gi kommunen nødvendig fleksibilitet til å fordele ressurser etter reelle behov, samtidig som et nasjonalt minimumsnivå av lærertetthet sikrer at økonomiske innstramninger ikke fører til en gradvis uthuling av bemanningen i skolen. I den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i må knappe ressurser brukes der det er mest behov for dem, og å flytte lærernormen fra skolenivå til kommunenivå vil kunne bidra til det.

Kommunen mener det prinsipielt sett vil være riktig å fjerne lærernormen fra den statlige styringen av kommunene. Beslutninger om lærertetthet i klasserommet er ikke tilstrekkelig annerledes fra andre vurderinger og prioriteringer som det lokale selvstyret håndterer for de fleste andre kommunale tjenester, til at en så detaljert og sentralisert kan legitimeres. Imidlertid vil en fjerning av lærernormen vil stille større krav til kommunens styringssystemer og budsjettprosesser enn i dag, da lærernormen i praksis både virker som et gulv og et tak for bemanningstetthet. Av den grunn mener kommunen at full avvikling av lærernormen bør være en ambisjon, og at å flytte den til kommunenivå er et riktig steg på veien.

Fjerning av kompetansekrav

Fredrikstad kommune støtter en utvikling som styrker kommunens selvråderett og gir kommunene økt fleksibilitet til å organisere tjenestene basert på lokale behov og tilgjengelig kompetanse. Kommunens egen strategi for kompetanse og rekruttering, og overordnet

strategisk kompetanseplan på helseområdet bygger allerede på kompetansebehov og ikke profesjonstilhørighet. Vi skal ha funksjonell kompetanse, oppgaveglidning og en risikobasert tilnærming. Dette sammenfaller med kommisjonens tankegang.

Kommunene vet at rekrutteringsutfordringene vil i framtiden skyldes knapphet på kvalifisert arbeidskraft. Profesjonskrav skaper i ikke flere fagpersoner, og kan i et stramt arbeidsmarked gi økt konkurranse om samme personell og rekrutteringsutfordringer, særskilt for mindre kommuner.

Enkelte profesjoner representerer kritisk kjernekompetanse som er avgjørende for å ivareta komplekse pasientforløp, pasientsikkerhet og faglig utvikling av tjenestene. Økt fleksibilitet må ikke føre til utilsiktet reduksjon i samlet kompetansenivå eller økte kvalitetsforskjeller mellom kommuner. Fredrikstad kommune vil anbefale at foreslåtte endring sees i sammenheng med nasjonale tiltak som; (fag)veiledere og finansieringsordninger som støtter kommunenes arbeid med kompetanseutvikling, rekruttering og oppgavedeling.

Dersom kompetanseskravene i Helse- og omsorgstjenesteloven fjernes, vil kommunen fortsatt være bundet av forsvarlighetskravet, pasientsikkerhetskravet, og systemkravene etter forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Forskriften krever at kommunene:

- planlegger kompetansebehov
- sikrer tilstrekkelig fagkompetanse
- identifiserer risiko ved svikt
- arbeider systematisk med forbedring

Fjerning av lovfestede kompetansekrav vil i praksis flytte ansvaret for kompetanse-vurderinger ytterligere over på den enkelte kommune, uten at kravene til kvalitet reduseres.

Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet
Forskning viser at elevenes læring og trivsel er bedre ved skoler som er av en viss størrelse (minst 150 elever). Det såkalte grendeskoletilskuddet svekker stordriftsfordelene ved å slå sammen skoler.

Grunnskoletilskuddet er til hinder for at kommunen innretter en mer effektiv skolestruktur, og bør avvikles.

Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem
Kommunen mener at kommisjonen peker på gode forenklinger og endringer av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem. Vi imøteser kommisjonens vurdering av spørsmålet om innlemming nærmere i den andre delutredningen.

Fredrikstad kommune har en satsing på heldøgns omsorgsplasser, og kommisjonens forslag om forenkling vil være muliggjørende for oss. Kommisjonens forslag støttes.

Innlemming av øremerkede tilskudd.
Fredrikstad kommune støtter kommisjonens forslag om å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i kommunerammen.
De seneste årene har vi sett en økning i øremerkede tilskudd og ikke-søkbare ordninger. Kommunene må bruke mye tid og ressurser på å navigere blant alle disse ordningene. Staten har et finansieringssystem for kommunene som sikrer inntektsutjevning mellom

kommuner, og at ressurser står i stil med behovet. Vi mener at det store omfanget av tilskuddsordninger i noen tilfeller utfordrer prinsippet om likeverdige tjenester.

Vi er enige i kommisjonens hovedargument om at «øremerkede tilskudd innebærer en statlig styring med kommunal ressursbruk, innskrenker lokalt handlingsrom, svekker lokaldemokratiet, reduserer prioriteringseffektiviteten, har uheldige fordelingsvirkninger og påfører både staten og kommunene administrative kostnader» og støtter også kommisjonens videre analyse av mekanismer og konsekvenser.

Innspill til kommende utredninger
Fredrikstad støtter generalistkommuneprinsippet som hovedmodell, men mener det må moderniseres. Her mener vi at kommunekommisjonen kan gi viktige bidrag med sin neste utredning. Likeverdige tjenester forutsetter ikke lik organisering overalt. Det må lønne seg å ta i bruk interkommunalt samarbeid, differensiert oppgaveløsning og lokale tilpasninger, fremfor en ensrettet modell styrt fra staten. Statens styring bør i større grad enn i dag muliggjøre stordriftsfordeler i de store kommunene.

Fredrikstad kommune vil særlig peke på videregående opplæring som et område der vi enkelt kunne tatt større ansvar og skapt bedre resultater til mindre kostnad for samfunnet enn i dag.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/6544
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 69475/2026
Klassering: 085

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	12.03.2026	26/26

Spørsmål til ordfører: Totalkostnader for folkevalgtopplæringen 09.03.2026

Fra Marianne Kristiansen (Pp)

Pensjonistpartiet reagerer kraftig på at det ble arrangert en hel dag med folkevalgtopplæring for bystyrets medlemmer 9.mars, når perioden faktisk nærmer seg slutten og kommunens økonomi er svært anstrengt.
Vi mener denne opplæringen kommer alt for seint for å ha noen nytteverdi, og vi finner dette som en svært unødvendig kostnad for byens skattebetalere. I det hele tatt finner vi det som lite solidarisk, når virksomhetene ellers i kommunen blir bedt om å holde kurs og opplæring på et minimum. For oss gir dette rett og slett et dårlig signal.

På vegne av Pensjonistpartiet ønsker jeg derfor svar på følgende spørsmål:

1. Hva ble totalkostnaden for denne folkevalgtopplæringen? (Iberegnet godtgjøringer, leie av lokaler, krav om tapt arbeidsfortjeneste, vikarkostnader, bevertning, forelesere osv.)