

N

O

V

A

Kommunen som boligeier

Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger

Åsmund Langsether
Anna Skårberg

Kommunen som boligeier

Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt
disponerte boliger

ÅSMUND LANGSETH
ANNA SKÅRBERG

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 5/2007

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2007
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 978-82-7894-255-0
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: Ingram Publishing
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Allkopi/GCS

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

I denne rapporten redegjør vi for arbeidet med, og legger fram de viktigste resultatene fra, et oppdragsprosjekt forskningsinstituttene NOVA og Fafo har utført for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Departementet er i gang med å revidere deler av husleieloven og skal oppdatere Rundskriv U-10/2002 «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold». I den anledning ønsket departementet en utredning med hovedmålsetting: «Å framskaffe kunnskap om kommunenes praksis og rutiner på følgende tre temaer:

1. leieforhold definert etter husleielovens § 11-1 og 11-2,
2. utkastelser og begjæringer om utkastelser, og
3. tildeling, ventelister, vedtak og avslag på kommunalt disponerte boliger»

Departementet inviterte til anbudskonkurranse om utredningen. NOVA og Fafo utarbeidet et felles tilbud for – og ble tildelt – oppdraget. Prosjektet er gjennomført av forskerne Anna Skårberg ved Fafo og Åsmund Langsether ved NOVA, med Langsether som prosjektleder.

Dette oppdraget har bydd på mange utfordringer både av faglig og metodisk art, og fordi det måtte gjennomføres innen relativt knappe tidsrammer. Under planleggingen av datainnsamlingen hadde vi behov for å oppdatere våre kunnskaper om hvordan kommunene håndterer utleien av de boliger de disponerer. På dette området fikk vi mange viktige og nyttige informasjoner av Aud Kristiansen, leder av Boligkontoret i Ski kommune, og Trine Dønhaug, leder av Boligkontoret i Søndre Nordstrand bydel i Oslo.

Å samle inn data fra den kommunale forvaltning om så komplekse forhold som det er tale om her, ved hjelp av et nettbasert spørreskjema, representerte helt spesielle utfordringer; først å finne rette vedkommende til å svare på våre spørsmål, deretter å få overlevert spørreskjemaet og til slutt å motivere vedkommende til å svare. Her må flere takkes. Uten Anne Falchs innsats for å finne fram til de som kunne – og som hadde mulighet til å – svare i den enkelte kommune, hadde prosjektet neppe latt seg gjennomføre. Hovedfagsstudent Marte Buaas og informasjonsleder Halvard Dyb ved NOVA bistod ved utarbeidningen av det nettbaserte spørreskjemaet, og ved den tekniske gjennomføringen av datainnsamlingen. En stor takk vil jeg også

rette til alle de som påtok seg den ikke helt enkle jobben å besvare det tilsendte spørreskjemaet på vegne av sin kommune.

Data til prosjektet er samlet inn fra et utvalg kommuner ved hjelp av et nettbasert spørreskjema utviklet av firmaet Quest-Back. Quest-Backs support-tjeneste stilte alltid velvillig opp når vi hadde behov for deres bistand.

Forsker Lars Gulbrandsen ved NOVA og forsker Siri Ytrehus ved Fafo har vært prosjektets kvalitetssikrere. De deltok i planleggingen av prosjektet og har siden kommet med mange nyttige innspill og kommentarer underveis i arbeidet. Jeg vil herved takke alle som på ulike måter har bidratt til dette prosjektet.

Til slutt vil jeg takke Kommunal- og regionaldepartementet for et utfordrende oppdrag, og Marianne Bjaaland, Mette Mannsåker og Tanja-Helen Auren i departementet for alle innspill og nyttige kommentarer underveis i prosjektet. En særlig takk for godt samarbeid vil jeg rette til Tanja-Helen Auren, departementets kontaktperson for prosjektet.

NOVA, januar 2007

*Åsmund Langsether
(prosjektleder)*

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Presentasjon av tema og problemstillinger	13
1.1.1 Tema	13
1.1.2 Problemstillinger	14
1.2 Den empiriske studien; opplegg og gjennomføring.....	16
1.2.1 Krav til en kartlegging	16
1.2.2 Hvordan spørre om rutiner?	17
1.2.3 Hvem kan svare for kommunen?	18
1.2.4 Tolkningsproblemer – feilestimering.....	20
1.2.5 Utvalg og frafall	22
1.2.6 Presentasjon av data.....	24
1.3 Noen utfordringer i kommunenes utleie av boliger til vanskeligstilte	26
2 Tildeling av kommunale boliger	30
2.1 Innledning; data og tolkningsproblemer	30
2.2 Forvaltningsstrukturen; hvem fatter beslutningene om tildeling av kommunale boliger	31
2.3 Retningslinjer for tildeling av kommunale boliger – rutiner for orientering til allmennheten.....	33
2.3.1 Retningslinjer for tildeling av boliger; forekomst og rutiner for bekjentgjøring	33
2.3.2 Hvilke råd gir saksbehandlerne til potensielle boligsøkere?	34
2.3.3 Orientering til boligsøkere om deres rettigheter etter forvaltningsloven	35
2.4 Rutiner for orientering om vedtak	38
2.4.1 Orientering om vedtak generelt	38
2.4.2 Orienteringspraksis ved avslag på søknad	39
2.4.3 Omfanget av klager	41
2.5 Søkernes rettigheter under vedtaks- og tildelingsprosessen.....	42
2.6 Særlige krav som betingelse for å få bolig	45
2.6.1 Økonomiske krav	45
2.6.2 Krav om oppfølgingstjenester - ettervern	46
2.7 Forekomsten av boalternativer som ligger utenfor husleieloven	48
2.8 Tildeling av kommunale boliger; alternative saksbehandlingsrutiner	50
2.9 Søknadsbehandling; tidsbruk og ventelister	53
2.9.1 Ventelister	53
2.9.2 Saksbehandlingstid og ventetid.....	56
2.10 Oppsummering	57
2.10.1 Indeks for god forvaltningsskikk	57
2.10.2 Hovedkonklusjoner	59
3 Bruk av leiekontrakter etter husleielovens § 11-1 og § 11-2	62
3.1 Innledning.....	62
3.2 Særreglens innhold.....	63
3.3 Bestemmelsenes hensikt.....	64

3.4 Om datainnsamlingen –tolkningsproblemer.....	67
3.5 Omfanget av klausulering; bestanden av klausulerte boliger og nye leieavtaler	69
3.6 Begrunnelser for ikke å bruke klausuleringsbestemmelsene	72
3.7 Målgruppene det klausuleres til fordel for	75
3.8 Praktisering av husleielovens kapittel 11	77
3.8.1 Avtalte unntak fra lovens normalbestemmelser	78
3.8.2 Søknader om godkjenning.....	79
3.8.3 Kommunenes prinsipielle holdning til framleie og opptak av nytt medlem i husstanden	79
3.8.4 Kombinerte låne- og leieavtaler	81
3.9 Gjennomgangsboliger: Kontraktsfestet leietid – avtalefornyelse – årsaker til kortere leietid enn 3 år.....	82
3.9.1 Leietid.....	82
3.9.2 Begrunnelser for at det inngås leieavtaler for kortere leietid enn tre år.....	83
3.9.3 Kontraktsfornyelse	85
3.10 Leietid i spesialboliger	86
3.10.1 Leietid.....	86
3.10.2 Om fornyelse av tidsbestemte leieavtaler for spesialboliger	87
3.11 Svekkede rettigheter - diskusjonstema	89
3.12 Spesialinnredning	91
3.13 Husleienivået	93
3.14 Husordensregler i gjennomgangsboliger	94
3.15 Oppsummering	99
4 Mislighold av leieavtaler/utkastelser	102
4.1 Utkastelsesproblematikk i Norge.....	102
4.2 Rutiner og praksis fra mislighold av leieavtale til utkastelse.....	103
4.2.1 Nærmere omtale i lovverk og andre offentlige dokumenter.....	104
4.2.2 Håndtering av mislighold	107
4.2.3 Rutiner rundt varsel om at leietaker vil bli begjært utkastet	109
4.2.4 Rutiner for begjæring om utkastelse	112
4.2.5 Rutiner ved utkastelse	115
4.3 Om oppfølgingsrutiner og samarbeid for å redusere omfanget av utkastelser	118
4.3.1 Rutiner og tiltak	118
4.3.2 Samarbeid om utkastelsesproblematikken	120
4.4 Nærmere om nedbetalingsavtaler og husleierestanser	123
4.5 Oppsummering	126
Summary.....	129
Litteratur	131
Vedlegg 1: Husleielovens bestemmelser om klausulering	133
Vedlegg 2: Datainnsamlingen; spørreskjema og innsamlingsmetode	134
Vedlegg 3: Spørreskjema.....	139

Sammendrag

1. Om rapporten

I denne rapporten redegjør vi for arbeidet med, og legger fram de viktigste resultatene fra, et oppdragsprosjekt forskningsinstituttene NOVA og Fafo har utført for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Hovedtemaet for dette prosjektet har vært å foreta en kartlegging kommunenes praksis og rutiner i forvaltningen av kommunalt disponerte utleieboliger.

2. Problemstillinger

De viktigste problemstillingene i prosjektet har vært å:

- a) Belyse hvorvidt kommunenes praksis når det gjelder søknadsbehandling, tildeling og klager på avgjørelser om kommunalt disponerte boliger er i tråd med god forvaltningsskikk.
- b) Bidra med relevante data for en vurdering av hvorvidt husleielovens bestemmelser om «klausulering av boliger» i lovens kap.11 sikrer at boliger som er klausulert blir benyttet i samsvar med formålet med klausuleringen.
- c) Gi en oversikt over de rutiner kommunene praktiserer i forhold til mislighold av leiekontrakter (med vekt på husleiebetalingen) både i kommunale utleieboliger, kommunalt disponerte boliger og private utleieboliger.
- d) Gi en oversikt over rutiner og ressursinnsats for å redusere omfanget av utkastelser.

3. Om undersøkelsen

Vi belyste disse problemstillingene med et omfattende datamateriale samlet inn fra et utvalg bestående av 103 kommuner og de 15 bydelene i Oslo. Utvalget er sammensatt av tre delutvalg, trukket fra henholdsvis; kommuner med mer enn 40 000 innbyggere (inklusive bydelene i Oslo), kommuner med 10 000-40 000 innbyggere og kommuner med 5 000-10 000 innbyggere. Datainnsamlingen ble gjennomført med et nettbasert spørreskjema, som så langt det var mulig ble forsøkt sendt til etater/personer med et sentralt ansvar for å behandle søknader om kommunale boliger. Den kommunale boligforvaltningen er organisert svært forskjellig i kommunene. Dette,

sammen med omfanget av spørreskjemaet og kompleksiteten i våre spørsmål, bidro til at datainnsamlingen ble en både tids- og arbeidskrevende prosess. Datainnsamlingen resulterte i en svarprosent på ca 70, og et frafall som varierer lite med kommunenes størrelse.

4. Resultater

Resultatene fra den empiriske studien viser at kommunenes rutiner og praksis gjennomgående viser en klar sammenheng med kommunenes størrelse. Det har derfor også vært naturlig å presentere resultatene spesifisert på de tre kommunegruppene omtalt i punkt 3 ovenfor. Ved tolkningen av resultatene fra denne studien må vi være klar over at de bare har gyldighet for kommuner med mer enn 5 000 innbyggere.

Kapittel 2 Tildeling av kommunale boliger

I dette kapitlet har vi kartlagt de rutiner og prosedyrer kommunene bruker ved behandling av søknader om, og tildeling av, kommunale boliger. Dette gir et grunnlag for å vurdere om saksbehandlingen på dette området er i tråd med god forvaltningsskikk. Standarden som praksis må vurderes opp mot i denne forbindelse er først og fremst forvaltningsloven. Våre viktigste funn på dette området kan summeres opp i følgende punkter:

- De fleste – 2 av 3 – kommuner har vedtatt retningslinjer for hvem/hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av kommunale boliger. De fleste har også gjort disse retningslinjene offentlig kjent. De største kommunene har den beste praksis på dette området.
- Alle kommunene opplyser at de orienterer de som søker bolig om deres rettigheter etter forvaltningsloven, men ca 1/3 sier at dette bare skjer på forespørsel. Halvparten av de største kommunene gir slike orienteringer skriftlig; det gjelder bare 1 av 10 av de minste kommunene.
- De aller fleste kommunene gir søkerne en skriftlig orientering om hvilket vedtak som er fattet om deres søknad, og begrunnelse dersom søknaden er avslått. Det gjelder 9 av 10 av de største kommunene, men bare 6 av 10 av de minste.
- De største kommunene er også flinkest til å opplyse søkerne om at de har klageadgang og hvor de kan klage, dersom deres søknad er avslått. De tilbyr også oftest søkerne hjelp til å skrive klage.

- 3 av 4 søkere som blir tildelt bolig får vanligvis tilbud om kun ett boligalternativ.
- Halvparten av kommunene krever at det i det minste inngås en avtale om nedbetaling av gammel gjeld før ny leieavtale underskrives, mens 1 av 4 krever at gjelden nedbetales. Halvparten av de største bykommunene krever dette.
- Tiden som går fra søknad om bolig leveres til det fattes vedtak, og ventetiden fra vedtak er fattet til innflytting kan skje, varierer mye fra kommune til kommune. Samlet tar det imidlertid sjelden mer enn 2 måneder fra det søkes om bolig til søkeren kan flytte inn.
- Under datainnsamlingen til denne undersøkelsen ble vi klar over at saksbehandlingen av boligsøknader foregår svært forskjellig i kommunene. I de fleste kommuner tas alle søknader opp til behandling, og det fattes vedtak – enten om at søknaden er innvilget eller avslått. I andre kommuner føres alle søkere som passerer de formelle kriterier for å bli godkjent som søker, på en søkerliste. Ved ledighet i boligmassen prioriteres den/de av søkerne som har størst behov. Ved denne behandlingsprosedyren får ingen søkere avslag, og det utløses heller ingen klageadgang. Hvor utbredt denne behandlingsprosedyren er, er vanskelig å bedømme.
- På en indeks for god forvaltningsskikk som på en enkel måte summerer opp kommunenes praksis, kommer de minste kommunene dårligst, og de største best, ut. Dette er ikke uventet. I de største kommunene hvor etterspørselen etter kommunale boliger er størst, og hvor administrasjonen samtidig også er størst og mest profesjonalisert, vil det sannsynligvis oppleves som både nødvendig, rasjonelt og riktig å arbeide etter (gode) rutiner for å gjøre en god jobb. I små kommuner hvor problemets omfang normalt både er mindre og enklere, og hvor de som arbeider med disse spørsmålene i den kommunale forvaltningen både har bedre oversikt og kanskje også kjenner de enkelte boligsøkerne bedre, oppleves det kanskje ikke som like nødvendig og selvsagt å arbeide etter faste rutiner for å få gjort en god jobb.

Kapittel 3 Klausulering (øremerking) av boliger

I dette kapitlet belyser vi i hvilken grad, og hvordan, kommunene bruker bestemmelsene i kapittel 11 i husleieloven. Lovens §§ 11-1 og 11-2 gir kommunene anledning til å klausulere (øremerke) boliger til bruk for personer med spesielle boligbehov av varig karakter (spesialboliger), og av midlertidig karakter (gjennomgangsboliger). Ved utleie av klausulerte boliger

kan det gjøres unntak fra noen av lovens generelle bestemmelser, som gir leieren færre rettigheter. Her kan våre viktigste funn oppsummeres slik:

- De fleste – vel 60 prosent – av kommunene anvender husleielovens bestemmelser om øremerking. Omtrent like mange øremerker boliger som spesialboliger og gjennomgangsboliger. Øremerkingen gjelder først og fremst boliger som kommunene eier, og brukes oftest av de største kommunene.
- Spesialboliger øremerkes som oftest til fordel for personer med psykiske lidelser, personer med nedsatt fysisk funksjonsevne og eldre.
- Gjennomgangsboliger øremerkes som oftest for rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser og dobbeldiagnoser, personer med betalingsproblemer og flyktninger.
- Når det gjelder hvor vanlig det er å bruke de særregler som lovens §§ 11-1 og 11-2 gir hjemmel for, er det liten forskjell mellom utleie av spesial- og gjennomgangsboliger. Mellom 50 og 60 prosent av kommunene oppgir at de bruker særreglene om opptak av nytt medlem i husstanden og framleie av del av boligen, i alle eller de fleste leieforhold. Ca 40 prosent sier at de alltid bruker de særreglene som kan brukes ved framleie av hele boligen.
- Ved utleie av gjennomgangsboliger praktiserer de aller fleste kommuner tidsbestemte leieavtaler. De fleste ser også ut til å praktisere en leieperiode kortere enn 3 år – som er den minste tillatte leieperiode etter lovens generelle bestemmelser, men tillatt etter § 11-2.. Hvorvidt tidsbestemte avtaler fornyes eller ikke, avgjøres vanligvis etter individuelle vurderinger.
- Ved utleie av spesialboliger dominerer tidsbestemte avtaler. Det er imidlertid heller ikke uvanlig at det leies ut for en kortere periode enn 3 år, hvilket ikke er tillatt etter loven for denne typen utleie.
- Vel halvparten av kommunene oppgir at de har utformet spesielle husordensregler for (enkelte av) sine gjennomgangsboliger. De minste kommunene rapporterer sjeldnest om slike regler. Slike regler er først og fremst utformet med tanke på personer som misbruker ulike rusmidler, og dreier seg også hovedsakelig om restriksjoner på retten til å bruke rusmidler i boligen og i bygningen der boligen ligger.
- En knapp tredjedel av kommunene har skaffet seg adgang til (etter avtale med leierne) å omplassere eller heve leieavtalen for leiere som opptrer uakseptabelt. Dette er en adgang som sjelden blir utnyttet.

Kapittel 4 Mislighold av leieavtaler/utkastelser

I dette kapitlet er søkelyset rettet mot kommunenes rutiner ved behandling av mislighold og utkastelser som skyldes manglende betaling av husleia. I slike saker er flere kommunale etater involvert. Vårt hovedtema har vært å belyse hvordan disse etatene arbeider, og samarbeider med hverandre og med namsmyndigheten, i ulike faser av misligholds- og utkastelsessaker. De viktigste funnene her kan oppsummeres slik:

- Kommunene rapporterer i hovedtrekk om svært varierende rutiner og praksiser i arbeidet med mislighold og utkastelser.
- Det er gjennomgående en klar tendens til at de største kommunene arbeider med disse problemene på en mer rutinisert måte enn de minste kommunene i vår studie.
- De fleste større kommuner, men bare 40 prosent av de minste, har skriftlige rutiner for varsling av andre kommunale etater ved utsendelse av varsel om begjæring av utkastelse til leier (§4-18 varsel).
- 9 av 10 av de største kommunene har faste rutiner for hvordan sosialkontoret/tildelingsorganet skal kontakte leieren når de blir varslet om at begjæringsvarsel er sendt. 4 av 10 av de minste kommunene har ikke faste rutiner på dette området, eller forventer at leieren selv tar kontakt.
- I de aller fleste kommuner varsler namsmyndigheten sosialtjenesten når den mottar begjæringer om utkastelse; i 3 av 4 store kommuner varsles det om alle begjæringer, mens det gjøres bare i 1/3 av de små.
- De fleste kommuner har rutiner for å følge opp folk som blir kastet ut av en leid bolig, men også her er det stor variasjon i praksis; 9 av 10 store kommuner har slike rutiner, men bare halvparten av de små.
- Formalisert samarbeid mellom kommune og namsmyndighet er lite utbredt; bare 1 av 10 kommuner rapporterer om det – og ingen av de små.

En indeks som summerer opp kommunenes rutiner for forebygging av utkastelser viser følgende klare mønster; vel 40 prosent av de største kommunene skårer høyt og vel 15 prosent lavt. Ingen av de minste kommunene skårer høyt, mens hele 2 av 3 skårer lavt.

Ved en vurdering av disse markerte forskjellene mellom kommunene etter størrelse når det gjelder utkastelsesproblematikken, må vi ta høyde for at de rutiner vi spør etter kanskje nettopp er rutiner som er utviklet under storbybetingelser, og både gjenspeiler et større behov for faste rutiner på dette området i disse kommunene og at utkastelsesproblematikken er av en annen karakter der enn i de mindre kommunene.

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstillinger

1.1.1 Tema

Kommunale boliger er et viktig virkemiddel i den kommunale boligpolitikken. I denne rapporten legger vi fram resultatene fra en studie av de rutiner og praksiser kommunene benytter i iverksettelsen av sin utleiepolitikk gjennom ulike stadier av et leieforhold:

1. Rutiner for søknadsbehandling og under etablering av nye leieforhold.
2. Mer spesielt de rutiner man bruker når det er aktuelt å benytte husleielovens §§ 11-1 og 11-2 ved tildeling av boliger til søkere med spesielle boligbehov.
3. Rutiner som anvendes dersom leiekontrakter misligholdes og det blir aktuelt å kaste ut leieboeren.

Studien omfatter i all hovedsak rutiner og praksis når det gjelder forvaltningen av de boliger kommunene disponerer. Det vil først og fremst si de boliger kommunene eier, men i tillegg kommer også boliger kommunene har leid inn og framleier og privat eide boliger som kommunene har disposisjonsretten over. Dette dreier seg om boliger hvor den private eieren står som utleier, men hvor kommunene gjennom egne avtaler eller ved at boligene er klausulert med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 og 11-2, har skaffet seg retten til å bestemme hvem som skal leie. Når det gjelder mislighold og utkastelser ser vi også på enkelte sider av informasjonsgangen mellom sosialetaten og namsmyndigheten ved utkastelser fra private leieboliger.

I dag er kommunenes utleievirksomhet i all hovedsak rettet mot ulike grupper som gjerne omtales som vanskeligstilte på boligmarkedet. Å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan både bestå i å ha vansker med å skaffe seg og beholde en passende bolig, og/eller ha problemer med å opprettholde en selvstendig boform uten hjelp fra kilder utenfor husholdet. Hvilke typer hjelp og bistand det vil være tale om i konkrete tilfeller, vil først og fremst avhenge av årsakene til at man er vanskeligstilt. Årsakene kan være mange. Forsøksvis kan de klassifiseres som; dårlig økonomi (som kan ha mange årsaker), funksjonsbegrensninger (betinget av fysiske handikap, psykiske

lidelser og utviklingshemninger, aldersrelatert funksjonssvekkelse ol.) og flyktningsstatus. Avhengig av årsakenes art og karakter vil den vanskeligstiltes hjelpebehov være av varig eller midlertidig karakter. For en oversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet, se Nordvik og Hellevik (2004).

Som utleier av boliger står kommunene i en særstilling på flere måter. De har et juridisk og politisk ansvar for å skaffe bolig til folk som ikke klarer dette selv, jfr. lov om sosiale tjenester § 4-5. Som ansvarlige for det offentlige tilbudet av helse- og sosialtjenester har kommunene ansvaret for å skaffe tilveie nødvendig hjelp, behandling og boløsninger (inklusive sykehjem, service-boliger og ulike former for behandlingsinstitusjoner) for folk som ikke lenger er i stand til å opprettholde en selvstendig bolig. Det betyr at kommunene – når de står overfor en boligsøker – vil måtte se de boalternativer det kan være aktuelt å tilby vedkommende i et helhetlig perspektiv. Det vil i mange tilfeller bety at kommunene også må vurdere hvordan de boalternativer de tilbyr folk best mulig kan samordnes med den hjelpen de samlet sett har behov for.

1.1.2 Problemstillinger

I tråd med hva oppdragsgiveren ønsket belyst i denne utredningen har følgende problemstillinger stått i fokus for vårt arbeid:

- a) Bidra med relevante data for en vurdering av hvorvidt husleielovens bestemmelser om «klausulering av boliger» i lovens kap.11 sikrer at boliger som er klausulert blir benyttet i samsvar med formålet med klausuleringen.
- b) Søke å belyse hvorvidt kommunene har et bevisst forhold til om et boligtilbud fra kommunen tilbys som et leieforhold med hjemmel i husleieloven eller som et tilbud med hjemmel i et annet regelverk.
- c) Belyse hvorvidt kommunenes praksis når det gjelder søknadsbehandling, tildeling og klager på avgjørelser om kommunalt disponerte boliger er i tråd med god forvaltningsskikk.
- d) Gi en oversikt over de rutiner kommunene praktiserer i forhold til mislighold av leiekontrakten (med vekt på husleiebetalingen) både i kommunale utleieboliger, kommunalt disponerte boliger og private utleieboliger.
- e) Gi en oversikt over rutiner og ressursinnsats for å redusere omfanget av utkastelser.

Den kommunale utleien av boliger må tilfredsstillende bestemmelse og krav i flere lover og offentlige handlingsplaner. Det gjelder med hensyn til hva kommunene har plikt til å tilby en person som søker bolig – og hva en boligsøker har krav på. Det gjelder videre betingelsene utleien foregår på, og hvordan kommunene opptrer i sin saksbehandling overfor boligsøkere og kommunale leieboere. I denne studien er det kommunenes saksbehandling som står i fokus. I noen grad berører vi også de mulighetene kommunene har – innenfor dagens lovgivning – til å praktisere ulike betingelser i sin utleievirksomhet.

Tildeling av boliger til hjelpetrequende og vanskeligstilte er en form for myndighetsutøvelse som rent generelt faller inn under forvaltningslovens krav til saksbehandling. Kommunenes utleie av boliger, hva som er mislighold av en leiekontrakt og om utleier kan heve eller si opp en leiekontrakt, faller inn under husleieloven og er regulert av dens bestemmelser. I husleielovens kapittel 11 gis det – på visse betingelser – adgang til å fravike en del av lovens normalbestemmelser når det gjelder utleie til husstander med spesielle boligbehov. Dersom mislighold av en leiekontrakt fører til begjæring om utkastelse av leieren, reguleres utkastelsesprosessen av tvangsfullbyrdsloven. I de tilfeller hvor det kan være aktuelt å vurdere opphold i ulike typer institusjoner som et alternativ til å få tildelt en selvstendig bolig, vil det være naturlig å vurdere de lover og regler som legger rammene for opphold i slike institusjoner. Rundskriv U-10/2002 «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold» gir en oversikt over de lover og regler som kommunene må forholde seg til når de driver utleie av boliger. Dette rundskrivet gir imidlertid mer enn en oversikt; på flere punkter hvor gjeldende lover og regler er uklare, setter minimumsstandarder eller ikke uttaler seg eksplisitt, formulerer dette rundskrivet klare anbefalinger om hvordan kommunenes saksbehandling bør være. I Rundskriv H-08/02 «Om kommunale husleigeforhold» gir KRD råd og veiledning til kommunene om hvordan de kan skaffe tilveie boliger for utleie. Det gis også en presentasjon av sentrale bestemmelser i husleieloven. Av særlig interesse for denne undersøkelsen er orienteringen til kommunene om de særlige husleieavtaler kommunene kan inngå med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 og 11-2. På et mer generelt plan representerer også den nasjonale strategien «På vei til egen bolig» (foreslått og omtalt i Stortingsmelding nr 23 (2003-2004) Om boligpolitikk) viktige føringer for kommunenes bruk av sine utleieboliger, og for deres boligpolitikk.

Den kartlegging av praksis og rutiner vi har kunnet gjøre i denne studien, har gitt oss data man ikke har hatt tidligere om hvordan

kommunene forvalter sine utleieboliger. Det mest interessante her er kanskje opplysningene om i hvilken grad kommunene bruker de såkalte klausuleringsbestemmelsene i husleielovens kapittel 11, og hvordan de ulike unntakene fra lovens normalbestemmelser brukes når boliger klausuleres. Bruken av disse unntaksbestemmelsene i en kommune sier noe om det behovet de er ment å ivareta, slik kommunen oppfatter det. At en unntaksbestemmelse er lite brukt kan imidlertid ikke uten videre tolkes som at det ikke er behov for den. Det kan bety at det behovet den er ment å dekke er dekket på andre måter, eller at man kan ha motforestillinger mot å bruke en konkret bestemmelse, selv om det åpenbart er til stede et behov den ville kunne dekke. Det kan for eksempel være en mulig forklaring i tilfelle det skulle vise seg at muligheten til å inngå korttids leiekontrakter brukes svært sjelden.

1.2 Den empiriske studien; opplegg og gjennomføring

1.2.1 Krav til en kartlegging

Tema og problemstillinger i denne undersøkelsen etterspør grovt sett data om tre ulike typer fenomener:

- Måten man arbeider og løser oppgavene på i den kommunale boligforvaltningen. Her er vi først og fremst opptatt av i hvilken grad måten man arbeider på har nedfelt seg i faste rutiner og praksiser.
- Tilstander; eksempelvis om mislighold av leiekontrakter forekommer eller ikke, antall boliger klausulert som spesialboliger, hvor lenge man står på ventelister og lignende.
- Holdninger og vurderinger av erfaringer.

Å kartlegge et fenomen kan i denne sammenhengen bety to forskjellige ting; enten 1) å registrere hvorvidt fenomenet forekommer eller ikke, eller 2) å registrere hvor hyppig fenomenet forekommer. Det siste gjør det mulig å beregne hyppighetsfordelinger for de aktuelle fenomenene og beskrive fordelingsegenskapene til disse fordelingene. Å kartlegge rutiner og praksiser i kommunenes boligforvaltning betyr først og fremst å beskrive, identifisere og registrere de ulike rutiner og praksiser som har utviklet seg på dette området. Dersom en bestemt oppgave innen boligforvaltningen i en kommune løses på kun én måte, dvs. at det arbeides i tråd med en

dominerende rutine, vil en kartlegging av type 2) ikke gi mer informasjon enn en kartlegging av type 1). Dersom det er mest relevant å gå ut fra at vi kan stå overfor flere, alternative, rutiner i en kommune – det kan for eksempel være tilfelle dersom forvaltningen av ulike typer boliger er lagt til ulike etater/organer som har utviklet sine egne rutiner – vil en kartlegging av type 2) være nødvendig for å fange opp denne realiteten. Vi må også ta høyde for de tilfeller hvor oppgaveløsningen på enkelte felter ikke har blitt rutinisert/nedfelt i rutiner; i slike tilfeller vil det være aktuelt å spørre om hvor ofte man gjør ting på bestemte måter. Tilstander bør fortrinnsvis kartlegges ved type 2). Hva holdninger og vurderinger angår, vil vi også normalt være interessert i mer enn om de foreligger eller ikke. Det vil kunne dreie seg om å registrere grader av oppslutning, og om ulike tiltak er mer eller mindre viktige.

Disse to måtene å kartlegge på stiller ulike krav til data og metode. Dersom det i utgangspunktet ligger bestemte føringer på metodesiden, kan det bli bestemmende for om vi kan foreta en kartlegging av type 1) eller type 2). I vårt tilfelle ville vi ideelt sett helst ha kunnet foreta en kartlegging av type 2) av alle aktuelle fenomener for universet av alle norske kommuner. Det var av flere grunner ikke mulig, som vi skal redegjøre for etter hvert.

1.2.2 Hvordan spørre om rutiner?

Kartlegginger av rutiner, enten de er av type 1) eller 2) stiller bestemte krav til måten å spørre på. Kjenner vi det fenomenet vi skal kartlegge så godt at vi vet i hvilke varianter/typer det potensielt kan forekomme, holder det å spesifisere disse ulike variantene og spørre om de forekommer eller ikke. Dersom vårt kjennskap til fenomenet er mer begrenset, bør vi stille åpne spørsmål som gir de spurte anledning til å beskrive, for oss, ukjente varianter.

Når det gjelder denne undersøkelsen, som har utgangspunkt i et behov for ny og oppdatert kunnskap om kommunenes rutiner og praksiser når det gjelder boligutleie, ville et spørreskjema med en kombinasjon av åpne spørsmål og spørsmål med bundne svaralternativer, vært det ideelle. Med den korte tiden vi hadde til disposisjon for denne undersøkelsen, hadde vi i realiteten bare ett valg når det gjaldt datainnsamlingsmetode; vi måtte benytte et nettbasert spørreskjema. Nettbaserte spørreskjemaer egner seg dårlig for åpne spørsmål, særlig dersom det dreier seg om et stort antall spørsmål. Sett på bakgrunn av det store antall spørsmål det dreier seg om i denne undersøkelsen (vel 70 spørsmål), var det utelukket å anvende et spørreskjema som i hovedsak var basert på åpne spørsmål. Disse føringene førte til at vi i

de fleste tilfeller har benyttet spørsmål med gitte svaralternativer. Åpne spørsmål er bare brukt som supplement til enkelte av de bundne spørsmålene.

Innsamling av data om rutiner ved hjelp av et spørreskjema med bundne svar, krever at man har dannet seg en begrunnet oppfatning av hvilke typer rutiner og praksis man vil stå overfor. Dernest kreves det at man makter å beskrive de viktigste kategorier som disse rutiner og praksiser kan differensieres i, slik at de kan identifiseres. Det krever at vi må bruke begreper som er dekkende, og operasjonalisere dem på en måte som er forståelig for – og forstås likt – av de personer vi må bruke som informanter.

I den grad vi har hatt for dårlig kunnskap om mulige rutiner og praksiser på de tre feltene denne studien spenner over, eller ikke har maktet å beskrive dem slik at de er blitt gjenkjent av de lokale informantene, er dette svakheter ved denne kartleggingen. Hvor alvorlig disse svakheten er, er det vanskelig å bedømme. Vi har i noen tilfeller fått tilbakemeldinger fra kommuner som ikke har fått spørreskjemaet til å passe for virksomheten slik den drives i deres kommune. Det er et fåtall kommuner som har gitt slike tilbakemeldinger, men vi har indikasjoner på at det på enkelte områder kan dreie seg om viktige nyanser som angår flere. Vi har naturligvis tatt vare på disse tilbakemeldingene, og vil ta hensyn til dem i tolkningen av data-materialet der de er relevante. Denne problematikken er behandlet mer inngående i Vedlegg 2.

1.2.3 Hvem kan svare for kommunen?

Fra Langsether (2003) og ved å gå gjennom flere kommuners hjemmesider på nettet under planleggingen av denne undersøkelsen, ble vi klar over at den kommunale utleiesektoren i forvaltningsmessig henseende ofte er differensiert i flere segmenter – dels bestemt av hvilke målgrupper boligene er rettet mot og dels av hvilket eiendoms- og disposisjonsforhold kommunene har til disse boligene. I praksis fører det til at det kan være stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvordan forvaltningen av de kommunale leieboligene er organisert. Normalt vil flere kommunale etater/organer være involvert, og i enkelte tilfeller er forvaltningen av en kategori boliger plassert i stiftelser utenfor den kommunale forvaltningen. Det er vårt inntrykk at boligforvaltningen i de fleste av landets kommuner i dag er delt slik at forvaltningsoppgaver knyttet til søknadsbehandling og tildeling av boliger er forvaltningsmessig atskilt fra de forvaltningsoppgaver som er knyttet til selve leieforholdet – fra og med undertegning av leiekontrakten til man eventuelt

blir begjært utkastet. Blir det snakk om utkastelse, sendes saken over til namsmyndigheten. Dette betyr at kommunene forholder seg til folk på det stadiet de er boligsøkere gjennom ett organ/en etat. Det vil normalt dreie seg om sosialkontoret, boligkontoret eller tildelingsteam for bestemte kategorier boliger. Fra og med det stadium hvor kommunen undertegner leiekontrakt og blir utleier – og boligsøkeren blir leietaker – forholder den seg til folk gjennom et annet organ/en annen etat. Den kommunale utleierfunksjonen utøves som regel av organer ved en teknisk etat, en eiendomsetat, en boligetat eller et boligkontor.

Denne oppsplittingen av boligforvaltningen gjør at vi normalt vil måtte hente inn data fra flere kommunale instanser/etater for å kunne kartlegge samtlige aktuelle rutiner i en kommune. Dette gav oss store utfordringer både når det gjaldt å finne ut hvem som kunne svare på hva, og – ikke mindre – hvordan vi skulle gå fram for å få til en samordnet og fullstendig datainnsamling fra de enkelte kommunene. Innsamling av data direkte fra hver enkelt databærende etat i kommunene ble vurdert, og funnet uaktuelt, blant annet på grunn av den store variasjonen mellom kommunene når det dreier seg om hvilke etater/organer som håndterer bestemte forvaltningsoppgaver. På den annen side regnet vi med at det kun i et fåtall kommuner ville finnes personer som hadde så god oversikt over alle sider av den kommunale utleievirksomheten, at de alene kunne svare på vegne av kommunen for samtlige spørsmål i denne undersøkelsen. Vår strategi ble derfor å forsøke å finne informanter blant personer som var mest mulig sentralt plassert i den kommunale boligforvaltningen, i relasjon til å kunne besvare spørsmålene i undersøkelsen. Kunne de ikke besvare alle spørsmålene selv, bad vi om at de fant fram til dem de trengte supplerende opplysninger fra, og innhentet disse opplysningene. Siden to av de tre temaene som skulle belyses angikk tildeling av kommunale boliger og bruken av klausulering – oppgaver som forvaltes av de etater/organer som håndterer søknadsbehandlingen og tildelingen – var det naturlig å forsøke å finne villige informanter i disse etatene. Dette lot seg også gjøre i de fleste tilfeller, men det krevde mye arbeid og oppfølging av kommunene fra vår side. Dette omtales nærmere i Vedlegg 2.

1.2.4 Tolkingsproblemer – feilestimering

Både de begrensningene som ligger i at vi i denne datainnsamlingen stort sett må bruke bundne spørsmål, og den oppsplittingen i forvaltningsstrukturen vi har beskrevet ovenfor, fører hver for seg til at vi kan få tolkningsproblemer, mangelfulle svar og feilestimeringer. Når begge disse begrensningene opptrer samtidig, kan det skape ytterligere problemer.

I en del tilfeller gir vår undersøkelse et for enkelt og unyansert bilde av «rutinestrukturen» i kommunene, ganske enkelt fordi vi har anvendt for enkle og lite adekvate spørsmål og svaralternativer.

Generelt må vi anta at det i kommuner hvor de samme forvaltningsoppgaver er lagt til flere etater/organer kan ha utviklet seg forskjellige rutiner for hvordan en og samme oppgave skal løses. Da bør vi ideelt sett forsøke å avdekke hvilke rutiner det dreier seg om og hvor ofte hver av dem forekommer. Vi bør dessuten ta høyde for at vi også i kommuner hvor de enkelte forvaltningsoppgaver er sentralisert og lagt til en enkelt etat, vil oppleve å finne tilfeller med konkurrerende rutiner for hvordan bestemte oppgaver skal løses. I tillegg bør vi – i måten vi spør på – ta høyde for de tilfeller hvor oppgaveløsningen ennå ikke er rutinisert, men utføres på ulike måter.

Avhengig av hvor detaljert bilde vi vil ha av rutinestrukturen, hvordan tildelingen av boliger er organisert, hvilken etat vår informant er tilknyttet, og hvor dekkende våre forhåndskunnskaper er om hvilke rutiner som kan være aktuelle på et bestemt område, kan det være flere måter å stille spørsmål på:

- 1) Man kan for hver enkelt aktuell rutine spørre om den anvendes av flere forvaltningsorganer, og i tilfelle hvor mange det dreier seg om.
- 2) Alternativt kan man for hver enkelt aktuell rutine begrense seg til å spørre om den forekommer eller ikke i vedkommende kommune, eller om dette er en rutine som forekommer sjelden eller ofte. Å besvare slike spørsmål om de enkelte rutiner krever at våre informanter er godt informert om hele kommunen, eller lett kan skaffe seg de relevante opplysningene.
- 3) En mer begrenset kartlegging vil man få ved bare å spørre om en bestemt rutine forekommer eller ikke i den etaten hvor vår informant er ansatt. Ved denne måten å spørre på får vi ikke gitt et fullstendig bilde av hele kommunen, men vi kan være ganske sikre på at våre informanter kan besvare de spørsmål som blir stilt. Denne måten å spørre på har vi ikke brukt. Alle disse tre måtene å spørre på impliserer et spørreskjema hvor hver enkelt tenkelig rutine er spesifisert i et eget spørsmål.

- 4) En fjerde måte å spørre på går ut på å presentere informantene for et utvalg av de antatt vanligste rutinene på et felt, og å be dem angi hvilken som er den mest vanlige innen kommunen. Denne måten å spørre på egner seg på felter hvor vi er usikre på hvilke rutiner som er i bruk, og helst burde ha stilt åpne spørsmål. Ved å spørre på denne måten er det mulig å redusere antall spørsmål i spørreskjemaet, og å presentere de som skal svare overfor alternativer som vi kan anta at de er rimelig kjente med. Vi har brukt denne måten å spørre på ganske ofte. Når det spørres slik, impliserer det at det kan finnes andre rutiner enn den som er vanligst i den enkelte kommune. I svaret fra den enkelte kommune blir imidlertid disse andre rutinene ikke identifisert, og det gis ingen opplysninger om hvor utbredt de er. I den grad det innen den enkelte kommune praktiseres like rutiner i løsningen av de samme oppgaver, spiller dette ingen rolle for det bildet som blir tegnet av den enkelte kommunen. Dersom ulike etater praktiserer ulike rutiner – eller det praktiseres flere rutiner innen samme etat – vil en rapportering av kun det som er mest vanlig, føre til at noen av de praktiserte rutinene ikke blir rapportert. Det betyr at det blir tegnet et for enkelt bilde av «rutine-strukturen» i slike kommuner. Det kan også få som konsekvens at forekomsten av enkelte rutiner blir underestimert på landsbasis, og – i verste fall – endog at rutiner som forekommer i virkeligheten, men ingen steder er mest vanlig, ikke blir fanget opp i vår undersøkelse.

Gjennom måten vi stiller spørsmål på vil vi forsøke å få et mest mulig utfyllende bilde av «rutinestrukturen» i kommunene; dess mer detaljerte spørsmål vi stiller, et desto mer utfyllende bilde vil vi få av rutinene. Men dess mer detaljerte spørsmål vi stiller, desto vanskeligere må vi også regne med at det vil bli å svare for våre respondenter. Det vil kanskje særlig gjelde for spørsmål som angår andre etater enn den respondenter er tilknyttet. Her har vi ofte måttet gjøre et kompromiss mellom ideelle hensyn i utformingen av spørsmålene om rutiner.

I kommuner der en og samme forvaltningsoppgave er fordelt på flere etater/organer, må vi realistisk regne med at den som svarer på kommunens vegne først og fremst vil svare for den etat vedkommende selv er tilknyttet – og i noen tilfeller kanskje helt utelater opplysninger fra de andre etatene. Uten å foregripe resultatene av undersøkelsen for mye på dette stadiet av rapporten, kan vi si at en slik tendens ble dokumentert. En annen sannsynlig konsekvens er at opplysningene om den egne etaten er mer nøyaktige og utfyllende enn de opplysningene som gis om andre etater.

Problemet med spørsmål som ikke godt nok fanger opp det som foregår i virkeligheten, meldte seg også på andre områder. Ved flere spørsmål forsøkte vi å danne oss et bilde av hvor lang tid det gjennomsnittlig tar fra det blir fattet positivt vedtak om at man er tildelt bolig, til tildeling av – og innflytting i – en konkret bolig finner sted. Samtidig ble det spurt om bruken av ventelister i denne forbindelse, jfr. spørsmålene 8, 9, 12, 17, 20, 21 i spørreskjemaet. Under datainnsamlingen fikk vi henvendelser fra flere kommuner som meldte fra om at våre spørsmål ikke passet for saksbehandlingen i deres kommune. Utgangspunktet for slike henvendelser var ofte at det i en del kommuner ikke blir fattet vedtak om tildeling eller ikke i den enkelte søknadssak. Innkomne søknader som tilfredsstillende de formelle kriterier som kreves (vedrørende botid, inntekt, familiesituasjon ol.), blir ført opp på en liste – ofte omtalt som en søkerliste. Alle som står på denne listen er med i konkurransen hver gang det blir en ledig bolig. Da skjer det en prioritering blant de som står på søkerlisten. Siden tildelingsvedtak først blir fattet når tildelingen rent fysisk kan skje, gir det ikke mening å spørre om hvor lang tid som går fra vedtak blir fattet til man kan flytte inn i den tildelte boligen. Begrepet venteliste, forstått som en liste som man rykker fram på, passer heller ikke for den søkerlisten som brukes i disse kommunene. Hva som er viktigere med denne saksbehandlingen, er at ingen får avslag på sine søknader; følgelig utløses det heller ingen klageadgang, og det blir naturligvis heller ikke relevant å spørre om hvordan kommunen informerer søkerne når søknader blir avslått.

Spørreskjemaet ble laget før vi gjorde disse erfaringene om saksbehandlingsrutinene. I ettertid er det lett å se at vi burde ha stilt andre spørsmål, først og fremst spørsmål som ville ha vært egnet til både å beskrive og å estimere forekomsten av slike alternative saksbehandlingsrutiner. I mangel av slike data, er det nærliggende å undersøke om de data vi har samlet inn, indirekte kan si oss noe om forekomsten av slike rutiner. Dette skal vi komme tilbake til i avsnitt 2.8.

1.2.5 Utvalg og frafall

Kvaliteten av datamaterialet i en utvalgsundersøkelse er generelt avhengig av måten utvalget er trukket på, frafallet, at spørsmål og svaralternativer er relevante og at de er forstått av den som svarer. Som det er redegjort for i vedlegget om metode og data (Vedlegg 2), hadde denne undersøkelsen et omfang og en kompleksitet, og i tillegg rammer både med hensyn til tid og andre ressurser, som gav sterke føringer for hva slags type kartlegging vi

strengt tatt kunne gjennomføre. De tema og problemstillinger som skulle dekkes ville i de fleste kommuner kreve at data måtte samles inn fra flere etater og med bistand fra flere personer. Siden vi på forhånd ikke kunne vite hvordan boligforvaltningen er organisert i de enkelte kommunene, skapte dette store utfordringer for datainnsamlingen. I hver kommune måtte vi finne en person som både kunne og ville svare for sin etat og dessuten var villig til enten selv å samle inn data fra (eller formidle spørreskjemaet til) de personer/etater som kunne svare på de andre spørsmålene. For å få dette til å fungere – og ikke risikere et uakseptabelt frafall – baserte vi datainnsamlingen på personlig kontakt med, og oppfølging av, potensielle informanter i de kommunene vi trakk ut. For at dette skulle bli en overkommelig oppgave måtte antallet informantkommuner begrenses. Her satte vi en grense på ca 125 kommuner/intervjuenheter. Dermed var det også utelukket å gjennomføre en full telling av alle norske kommuner. Av hensyn til en annen undersøkelse som foregikk parallelt med vår – og også henvendte seg til kommunene med et spørreskjema rettet til potensielt de samme informanter – måtte vi godta begrensninger for det utvalget vi kunne bruke i vår undersøkelse. Vi kunne for eksempel ikke gjennomføre en full telling av alle kommuner med over 50 000 innbyggere – og et utvalg av de øvrige – slik vi opprinnelig hadde planlagt.

Konklusjonen på vurderingene av de begrensninger og muligheter vi stod overfor var at undersøkelsen ble begrenset til kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Av disse ble det lagt opp til full telling av alle kommuner med mer enn 40 000 innbyggere og et 50 prosents utvalg av resten. Det betyr at det universet vår kartlegging er gyldig for er kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Det utvalget vi ble stående med kan sees på som sammensatt av følgende to delutvalg:

- Et delutvalg bestående av alle de 18 kommunene med over 40 000 innbyggere. For Oslo's vedkommende er de relevante databærende enheter for de temaer vi er interessert i de 15 bydelene Oslo er delt inn i, og de ble inkludert i denne gruppen. Til sammen gir det mulighet for å foreta en full telling av et delutvalg på til sammen 32 enheter, bestående av landets større byer – inklusive Oslo's 15 bydeler.
- Et delutvalg bestående av halvparten av alle de 175 kommunene med et innbyggertall mellom 5 000 og 40 000; dette ble avgrenset til et utvalg på 86 kommuner, som senere for analyseformål kunne deles i to omtrent like store utvalg av kommuner med folketall i spennene 5 000 – 10 000 og 10 000 – 40 000 innbyggere.

Til sammen utgjør dette et utvalg på 118 enheter, hvorav 103 er kommuner og 15 er bydelene i Oslo. Vurdert som et instrument for kartlegging, kan vi her først merke oss at alle kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere er utelatt – disse kommunene kan vi følgelig heller ikke si noe om. Dernest skal vi merke oss at det første delutvalget utgjør alle kommunene/bydelene (hele universet) i sin gruppe – og legger opp til en full telling. Det andre delutvalget er et 50-prosentutvalg. I det totale utvalget har altså gruppen av store kommuner dobbelt så stor vekt som gruppen av kommuner med mellom 5 000 og 40 000 innbyggere. Dette kunne vi ha unngått ved for eksempel å trekke et utvalg bestående av hver fjerde kommune. Ved et relativt stort frafall – som vi på forhånd måtte regne som ganske sannsynlig – kunne vi imidlertid da ha risikert å bli sittende med et uvalg som ville være for lite til å dekomponeres i mer enn to grupper. Det vil si at det i praksis ikke ville være brukbart til å si noe om hvordan ulike fenomener varierte med sentrale faktorer som for eksempel kommunistørrelse og urbaniseringsgrad.

Datainnsamlingen resulterte i en svarprosent på ca 70 i hver av de tre delutvalgene som ovenfor er antydnet som aktuelle for analyseformål. Datainnsamlingen – og den utvalgstrekkningen vi valgte – kan derfor bedømmes som relativt vellykket.

1.2.6 Presentasjon av data

Formålet med de data vi har samlet inn er først og fremst å kunne kartlegge utbredelsen av de viktigste rutiner kommunene bruker i forvaltningen av sine utleieboliger. Utbredelsen av den enkelte rutine kan indikeres tilfredsstillende ved en enkel marginalfordeling som viser andelen kommuner som har bekreftet at denne rutinen brukes. Det samme gjelder utbredelsen av andre fenomener.

Generelt vil det være slik at rutinemessige måter å arbeide på vil oppstå der bestemte arbeidsoppgaver stadig må gjentas, og/eller der oppgavene er av så stort omfang at arbeidet krever deltagelse av flere personer. At oppgaveløsningen er komplisert nok til at den krever en viss arbeidsdeling og at arbeidet vil tjene på å bli standardisert (eller det kreves at det blir standardisert, for å sikre at produktet holder visse kvalitetsnormer f.eks.) er også faktorer som vi kan anta bidrar til at løsningen av mange arbeidsoppgaver i et samfunn blir stadig mer rutinisert. I en konkurransebasert produksjon utvikles og overlever de rutiner som forenkler og effektiviserer arbeidet. I offentlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse vil rutiner

også spille en viktig rolle for at borgerne skal få de tjenester de har krav på, for at de skal bli likebehandlet, og at tjenestene oppfyller bestemte kvalitetsmål. God forvaltningsskikk vil, sett i et slikt perspektiv, bestå i rutiner som både sikrer at disse kravene blir realisert og at arbeidsoppgavene utføres på en rasjonell måte. På enkelte områder er måtene det skal arbeides på forankret i både lover og regler. På andre områder vil de som står for den offentlige tjenesteproduksjonen ha et visst rom for å utøve skjønn. Tildelingen av kommunale boliger til vanskeligstilte er eksempel på et område hvor det både er gitt rom for skjønn og samtidig kreves at virksomheten skal utføres i tråd med normene for god forvaltningsskikk.

Ut fra en slik betraktning vil vi vente at «rutinestrukturen» i kommunene varierer med kommunestørrelsen. I de mest urbaniserte kommunene – de største byene – vil oppgavene med å skaffe boliger til vanskeligstilte ha størst omfang. Her er den offentlige administrasjonen også størst og mest profesjonalisert. Her vil vi også vente at arbeidet med å løse disse oppgavene er mest rutinisert. Sannsynligvis er det også her vi vil finne at virksomheten utføres på måter som samsvarer best med normene for god forvaltningsskikk.

Ved en kartlegging av «rutinestrukturen» i kommunene virker det derfor selvsagt å presentere de indikatorene vi kan beregne på ulike rutiners utbredelse, slik at det går fram hvordan de varierer med kommunenes størrelse. Ved å beregne og presentere de mål på ulike fenomeners utbredelse som er aktuelle i denne kartleggingen, for hver av de tre kommunegruppene vi har definert ovenfor, unngår vi også de alvorligste problemer forbundet med at delutvalgene i denne undersøkelsen er trukket med forskjellig sannsynlighet. Vi har imidlertid valgt å supplere estimatene på rutinestrukturen i hver av de tre kommunegruppene med estimer beregnet for utvalget totalt, for å få en indikator på hvor gjennomsnittet av de tre gruppeestimatene ligger. Disse estimatene er – for enkelhets skyld – beregnet på basis av «råutvalget», hvor det ikke er justert for at delutvalgene er trukket med ulik sannsynlighet. For alle fenomener hvor det er små forskjeller mellom de tre kommunegruppene, spiller det liten rolle om disse gjennomsnittsestimatene er beregnet slik, eller på en mer korrekt måte.

Dersom utvalget skulle brukes til mer omfattende analyser, måtte vi ha veid delutvalgene for å justere for at de er trukket med ulik sannsynlighet. Utvalgets beskjedne størrelse og de tolkningsproblemene vi har redegjort for ovenfor, gjør det imidlertid lite egnet som basis for mer omfattende analyser, selv om delutvalgene blir veid. Vi har ikke foretatt en slik veiing av delutvalgene. I tabeller beregnet på basis av andre uavhengige variable enn

kommunestørrelsen, og hvor hele utvalget er lagt til grunn, har vi sjekket om variasjonen etter kommunestørrelse er beskjedent.

Netto-utvalgene i disse tre delutvalgene består av henholdsvis 22, 32 og 28 kommuner/bydeler; nettoutvalget totalt består av 82 kommuner/bydeler. Dette er tilfredsstillende for beregning av ulike estimater for hver av disse gruppene. Disse utvalgene er imidlertid for små til å foreta analyser og beregninger av estimater basert på dekomponering av disse delutvalgene.

Ved tolkning av tabellene i denne rapporten må vi være oppmerksom på at utvalget er trukket fra gruppen av alle kommuner med folketall over 5 000. De estimater vi har beregnet kan derfor heller ikke brukes til å si noe om situasjonen i kommuner med et lavere folketall.

Når vi i de etterfølgende analysene for enkelhets skyld enkelte ganger omtaler våre tre grupper som bestående av henholdsvis små, mellomstore og store kommuner, må vi huske at de minste kommunene – de med mindre enn 5 000 innbyggere, ikke omfattes av denne undersøkelsen.

For en grundigere behandling av data og metodespørsmål viser vi til Vedlegg 2, hvor vi også viser hvordan korrekte gjennomsnittsestimater kan beregnes.

1.3 Noen utfordringer i kommunenes utleie av boliger til vanskeligstilte

Folk som enten selv vender seg til det kommunale leiemarkedet – eller blir ledet dit av ulike etater innen det offentlige hjelpeapparatet – er vanligvis blant de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er ofte folk som ikke har maktet å etablere seg permanent verken som selveier eller på det private leiemarkedet, eller av ulike grunner har falt ut av disse markedene – for eksempel på grunn av samlivsbrudd eller andre former for kriser i livet. Stilt overfor folk som søker hjelp til å skaffe seg bolig, vil kommunale myndigheter som handler i tråd med dagens boligpolitiske målsettinger, sannsynligvis først vurdere mulighetene for om vedkommende – med de offentlige låne- og støtteordninger som finnes – vil være i stand til å kjøpe seg egen bolig. Dersom det er uaktuelt, vil vedkommende kanskje bli gitt bistand til å skaffe seg bolig på det private leiemarkedet. Erfaringene fra dette markedet er at det er vanskelig å skaffe vanskeligstilte bolig der, og desto vanskeligere dess større hjelpebehov de har. Vanskeligst er det å skaffe bolig på dette markedet til folk som nylig er løslatt fra fengsel, misbruker rusmidler, eller har en avvikende adferd på andre måter, jfr. Langsether

(2005). I en situasjon hvor det er knapphet på kommunale leieboliger, og hvor de private markedene er mest tilgjengelige for de minst vanskeligstilte, er resultatet at de vanskeligstilte må konkurrere på de kommunale leiemarkedene. Der blir de mest vanskeligstilte prioritert.

Å eie sin egen bolig har vært – og er – et sentralt mål i den norske boligpolitikken. Dette setter også sitt preg på dagens utgave av den sosiale boligpolitikken. I St. melding nr 23 (2003-2004) Om boligpolitikken, er det formulert som et mål for boligpolitikken overfor de vanskeligstilte at de «skal sikres en bolig de kan klare å beholde.» Det er mange indikasjoner på at de kommunale leieboligene i dag ikke sees på som boliger de vanskeligstilte skal beholde varig. Det er åpenbart når det gjelder boliger som kan klausuleres som gjennomgangsboliger, og kun er ment til bruk for vanskeligstilte som har et midlertidig behov. Bortsett fra omsorgsboliger som er øremerket for utleie til eldre med nedsatt funksjonsevne, ser det ut som det i mange kommuner er et sentralt mål å sette den enkelte vanskeligstilte i stand til å «komme seg ut av» det kommunale leiemarkedet, og etablere seg i det private markedet, enten som selveier eller leietaker. En indikasjon på hvordan kommunene ser på dette kan vi få ved å se på hvor ofte – og for hvilke grupper – de bruker relativt korte tidsbestemte leiekontrakter.

For den enkelte vanskeligstilte boligsøker er kommunen ikke bare en spesiell boligutleier, betraktet som utleier. Som vanskeligstilt kan vedkommende samtidig ofte være avhengig av den samme kommunen (eller det offentlige, representert ved kommunen) som; behandlingstrengende, sosialklient, uføretrygdet, bostøttmottaker ol. – alt etter hvilket hjelpebehov vedkommende har. Kommunen på sin side har ikke bare en rolle som tilbyder/utleier av boliger når den opptrer på boligmarkedene. Den har ofte en intensjon med de konkrete botilbud den presenterer for vanskeligstilte boligsøkere, ut over selve boforholdet. En vanskeligstilt boligsøker vil ofte både ha behov for, og rett til, en eller flere av de tjenester/ytelser velferdsstaten disponerer, uavhengig av hvilket botilbud vedkommende får. På grunnlag av de senere års forskning om hjelpetiltak for bostedsløse, jfr. Ytrehus (2003) er det vokst fram en erkjennelse av at et botilbud, for å bli vellykket, ofte må følges opp av skreddersydde hjelpetiltak knyttet til botilbudet (boligsosiale tjenester).

For den enkelte kommune som – i tillegg til å tildele en person/familie en kommunal bolig – også yter mange andre former for hjelp, fra ulike kommunale etater, vil det synes både nærliggende og rasjonelt å samordne sine ytelser. Det resulterer ofte i krav om samordning og bedre samarbeid og utveksling av informasjon mellom involverte etater. Det er lett å tenke seg at

godt begrunnede samordninger også kan ha noen betenkelige sider. Det umiddelbart fornuftige i å samordne ulike etaters tiltak kan for eksempel lett tenkes å føre til press mot taushetsplikten. Den maktposisjon kommunene har – i kraft av sine mange roller vis a vis leietakerne, koplet sammen med det ansvar kommunene ofte vil være pålagt for å hjelpe folk (for eksempel til å komme ut av eller i hvert fall å kunne mestre et rusmisbruksproblem) – kan føre til «oppfinnsomhet» når det gjelder å finne løsninger der ulike lovbestemmelser kan synes å stå i veien for «hensiktsmessige løsninger». Dette kan føre til at det, når det gjelder måten enkelte virkemidler brukes på, ikke bare er relevant å spørre om de rutiner man følger er i tråd med god forvaltningsskikk, men også om rettssikkerheten blir godt nok ivarettatt.

Når det spesielt gjelder det kommunale leiemarkedet er det lett å forestille seg at det kan oppstå spenninger mellom enkelte av de rettigheter leietakeren har etter husleieloven og andre forhold som det for kommunene vil framstå som legitimt å ta hensyn til. En måte å håndtere slike spenninger på er nedfelt i husleielovens §§ 11-1 og 11-2 om klausulering av boliger til bruk for folk med spesielle behov på boligmarkedet. Her gir loven åpning for at det ved utleie til personer med spesielle boligbehov, på visse vilkår kan gjøres unntak fra lovens normalbestemmelser. Hvordan disse lovbestemmelsene praktiseres er det ene av de tre hovedtemaene i denne undersøkelsen. Dette vil behandles nærmere i kapittel 3.

Det er imidlertid indikasjoner på at slike spenninger i enkelte situasjoner – først og fremst når kommunene føler seg i en tvangssituasjon – blir håndtert på måter som verken er hjemlet i relevant lovverk, eller er tilfredsstillende sett i forhold til normene for god forvaltningsskikk. De muligheter og begrensninger kommunene står overfor i slike situasjoner er drøftet i en utredning Trondheim kommune fikk utført i tilknytning til «Prosjekt bostedsløse i Trondheim» i 2004. Det kan se ut som det særlig er to måter å håndtere dette på som det er av interesse å belyse omfang og art av i denne undersøkelsen:

- Formulering av spesielle krav til leietakerens atferd i leieforhold som faller inn under husleieloven. Her kan det dreie seg om krav til atferden som går lenger enn det som er vanlig i ordinære husordensregler. Det er indikasjoner på at slike krav, i den utstrekning de forekommer, ikke blir avtalt i leiekontraktene, men blir formulert som betingelser i tildelingsvedtakene – betingelser som boligsøker må godta for å få bolig. En annen sak er at utleier og leier kan bli enige om løsninger basert på

frivillighet, for eksempel at besøk fra bestemte personer skal avvises. Samtykke til slike løsninger kan til enhver tid trekkes tilbake fra leieren.

- Etablering av botilbud som verken faller inn under husleieloven eller gjeldende lovverk for sosiale institusjoner og helseforetak. Her er hovedpoenget fra kommunenes side å finne fleksible boløsninger for folk som er i en behandlingssituasjon (evt. også folk som kommunene har et behandlingsansvar for – som regel dreier det seg her om folk med ulike misbruksproblemer). Den fleksibiliteten som anses nødvendig dreier seg som regel om mulighetene til å kunne omplassere beboere og evt. avbryte/endre behandlingsopplegg, dersom deres atferd blir bedømt som destruktiv enten for dem selv eller andre. Dette blir oppnådd ved de betingelser klientene/beboerne må godta i såkalte «personlige kontrakter».

Begge disse måtene å løse slike spenninger på ligger i en gråsoner vurdert ut fra beboernes/klientenes rettssikkerhet. I den grad det her – direkte eller indirekte – blir avtalt betingelser som er dårligere for leieren enn det husleieloven bestemmer, i noe som de facto er et leieforhold, vil denne lovens bestemmelse om ufravikelighet (jfr. § 1-2) komme til anvendelse. Den sier at det ikke kan avtales eller gjøres gjeldende vilkår som er dårligere for leieren enn det husleieloven bestemmer. Om leietakernes rettigheter på leiemarkedene, se Langsether m.fl. (2003). Rettssikkerhetsaspektet blir ikke mindre ved at det for enkelte ofte kan dreie seg om store, sammensatte og kompliserte hjelpebehov. Det betyr samtidig at de ofte er mer avhengig av kommunale myndigheter og tiltak enn andre. Slik avhengighet kan lett tenkes å føre til at de ikke vil være spesielt aktive til å forsvare de rettigheter de har, verken etter husleieloven eller andre lover. I tillegg kommer at de i utgangspunktet neppe heller kan antas å ha det beste kjennskap til hvilke lovbestemmelser som er aktuelle i deres situasjon.

Det er ikke vår oppgave i denne undersøkelsen å bedømme legitimiteten av de «løsninger» enkelte kommuner her kan ha etablert for å takle situasjoner som utvilsomt kan være svært vanskelige. Vår utfordring er å kartlegge om – og evt. i hvilket omfang – det er etablert slike løsninger. Utfordringen for oss vil særlig bestå i å formulere spørsmål som er presise nok til å identifisere de arrangementer det her kan være tale om, uten samtidig å signalisere så klart at det her kan være tale om noe som er ulovlig, at det reduserer mulighetene for å få svar. Forekomsten av slike «løsninger» blir behandlet i kapittel 2 og i kapittel 3.

2 Tildeling av kommunale boliger

2.1 Innledning; data og tolkningsproblemer

I dette kapitlet skal vi redegjøre for de spørsmål vi stilte – og de svar vi fikk – om rutiner og praksiser ved søknadsbehandling og tildeling av kommunale boliger. Før vi går i gang med dataanalysene skal vi si noen ord om kvaliteten av våre data, og de tolkningsproblemer vi står overfor når det gjelder enkelte av spørsmålene i dette kapitlet.

En av grunnene til våre data på enkelte områder kan gi opphav til tolkningsproblemer, er at våre spørsmål/svaralternativer ikke alltid godt nok har fanget opp virkeligheten i alle kommunene, jfr. drøftingen i avsnitt 1.2.4. En annen grunn til at vi på noen områder har tolkningsproblemer, er måten forvaltningen av de kommunale boligene er organisert på og de vansker dette medførte for informantenes mulighet til å rapportere korrekt om det som foregår i etater de ikke selv er ansatt i.

Vi har tidligere, jfr. avsnitt 1.2.4, drøftet sannsynligheten for at kombinasjonen av at tildelingen av ulike kategorier boliger er lagt til ulike etater/organer og at våre informanter rimeligvis ikke kan være like godt informert om situasjonen i alle disse etatene, og/eller at de ikke fikk tid til å ta kontakt med og samle inn data fra alle aktuelle etater, kunne føre til feil/underrapportering av forekomsten av enkelte rutiner. Ved en vurdering av hvor alvorlig denne underrapporteringen kan være, skal vi merke oss følgende:

- I tabell 2.1 ser vi at i over halvparten av alle kommunene/ bydelene eksisterer det flere tildelingsorganer for kommunalt disponerte boliger. Siden vi kan anta at våre respondenter svært sjelden har vært tilknyttet mer enn ett tildelingsorgan, betyr det sannsynligvis at det i ca halvparten av kommunene ble forventet at respondentene skulle svare for rutiner og praksis både i sin egen og i minst en annen etat.
- På spørsmål til respondentene om hvilken etat/instans i kommunens/bydelens administrasjon de er tilknyttet, svarte vel 1/3 sosialkontoret og like mange boligkontoret. En knapp 1/4 oppgav at de er tilknyttet et tildelingsteam for kommunale leieboliger til vanskeligstilte.

Hva slags feilrapporteringer dette kan ha ført til, og hvor ofte ulike feil kan ha forekommet kan vi ikke si mye om, men noe kan vi si. I en del tilfeller har

respondentene meldt fra om at deres svar bare gjelder den etat de selv er tilknyttet. I den grad vi kan se noen grunner til at de har svart slik, er det at de har hatt for knapp tid – eller rett og slett at de ikke har forstått at de skulle svare på vegne av hele kommunen. Hvor mange som har gjort slik uten å si fra, vet vi ikke. Den overveiende andelen av respondentene er tilknyttet etater/organer som tildeler boliger. Om det har ført til at de opplysninger som disse respondentene har gitt om tildelingsprosessen – som de arbeider med til daglig – er bedre og mer fullstendige enn opplysningene om mislighold – som ingen av dem arbeider med til daglig – har vi ikke grunnlag for å si noe om. Generelt bør vi være åpne for at det kan være tilfelle.

Oppsummerende kan vi ut fra dette konkludere med at den datainnsamlingsmetoden vi brukte – og som vi nesten var tvunget til å bruke – har ført til at en del karakteristika ved den kommunale utleievirksomheten blir underrapportert i denne undersøkelsen. Hvor stor denne underreporteringen er, kan vi imidlertid ikke si noe mer bestemt om.

2.2 Forvaltningsstrukturen; hvem fatter beslutningene om tildeling av kommunale boliger

Før vi går i gang med presentasjonen av våre data om tildelingsprosessen, er det av interesse å se hvilke etater/organer kommunene har opprettet for å behandle og avgjøre søknader om å få tildelt kommunale boliger. Disse etatene/organene har ansvaret for at saksbehandlingen på dette området er i tråd med kriteriene for god forvaltningsskikk. Samtidig vil de også ha ansvaret for informasjonen til publikum om disse boligene, de kriterier som gjelder for tildelingen og de rettigheter søkerne har under søknadsbehandlingen.

For å kartlegge forvaltningsstrukturen skisserte vi fem alternative måter for hvordan tildelingen av kommunale boliger kan være organisert, jfr. spørsmål 3 i spørreskjemaet (Vedlegg 3) og tabell 2.1. Vi ba respondentene krysse av for den av disse beslutningsmodellene som er mest i samsvar med måten tildelingen er organisert på i deres kommune/bydel.

Tabell 2.1: Hvordan tildelingen av kommunale boliger er organisert, betinget av kommune-størrelse. Tall i prosent

	5 000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Alle vedtak om tildeling fattes av ett organ ved Sosialkontoret	4	3	9	5
Alle tildelingsvedtak fattes av Boligkontoret	7	3	18	9
Alle tildelingsvedtak fattes av ett organ plassert ved Eiendomsetat/Teknisk etat ol	7	0	0	2
Alle tildelingsvedtak fattes av ett, tverretatlig inntaks-/vedtaksteam	21	41	18	29
Kommunen har flere tildelingsorganer som hvert er tildelt myndighet til å tildele boliger av bestemte kategorier	57	47	56	52
Usikker/vet ikke	4	6	0	4
N	28	32	22	82

Her framtrer det et entydig mønster. I over halvparten av kommunene er behandling og avgjørelse av søknader om kommunale boliger lagt til flere enn en instans. Hvert enkelt tildelingsorgan er gitt myndighet til å fatte vedtak om tildeling av en bestemt type boliger. En type bolig vil gjerne være bestemt av hvilken kategori brukere den er øremerket for, dersom den er øremerket. Vi vil ofte finne at det opereres med egne tildelingsorganer for for eksempel omsorgsboliger, flyktningeboliger, boliger som er tilknyttet ulike særomsorger (f.eks. omsorgen for rusmiddelmissbrukere, psykisk utviklingshemmede), personalboliger og det som ofte omtales som ordinære boliger for vanskeligstilte.

I vel en fjerdedel av kommunene er tildelingen av boligene sentralisert og lagt til et tverretatlig inntaksteam. I disse tilfellene foregår det en forberedende saksbehandling (og prioritering) i den enkelte etat. Denne måten å organisere boligtildelingen på dekker også beslutningsstrukturen i en del byer hvor sosialforvaltningen er delt inn i flere sosialdistrikter, og hvor søknadene om boliger fremmes til de enkelte distrikter, men hvor den endelige prioriteringen av søkerne foregår i et organ hvor alle sosialdistriktene er representert, som for eksempel Boligforum i Stavanger.

Det å legge tildelingsmyndigheten for alle kommunale boliger til ett organ (enten ved sosialkontoret eller til et boligkontor), er mest vanlig i de største byene. Oslo skiller seg ut på dette området ved at så godt som all tildeling av boliger er delegert til de 15 bydelene. De forvaltningsoppgavene som er knyttet til leieforholdet, tas i Oslo hånd om av Boligbygg KF. Denne delegeringen til bydelene er hovedårsaken til at vi fant det riktigst å operere med Oslo's bydeler som selvstendige enheter i denne undersøkelsen.

2.3 Retningslinjer for tildeling av kommunale boliger – rutiner for orientering til allmennheten

Dette avsnittet belyser fire temaer; hvorvidt kommunene har vedtatt egne retningslinjer for hvordan det skal prioriteres mellom søkere til kommunale boliger, om – og evt. hvordan – slike retningslinjer er gjort kjent, hvilke rutiner kommunene har for å orientere (potensielle) søkere om de rettigheter boligsøkere har etter forvaltningsloven, og om kommunene (ved sine saksbehandlere) gir potensielle søkere råd mht. å søke bolig eller ikke.

2.3.1 Retningslinjer for tildeling av boliger; forekomst og rutiner for bekjentgjøring

I de fleste kommuner (inklusive bydelene i Oslo) er det vedtatt retningslinjer for tildeling av boliger. Av tabell 2.2 går det fram at dette varierer entydig med kommunistørrelsen for de kommunegrupper vi ser på i denne undersøkelsen. At det er i de største kommunene det oftest er vedtatt slike retningslinjer, er ikke uventet. Det er kanskje mer overraskende at ikke alle de største kommunene har vedtatt slike retningslinjer.

Tabell 2.2: Kommunene fordelt etter om de har retningslinjer for hvem/hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av kommunale boliger, betinget av kommunistørrelse. Tall i prosent

	5 000-10 000	10 000-40 000	Over 40000	Totalt
Ja	54	66	82	66
Nei	43	28	14	30
Ubesvart	4	6	5	5
N	28	32	22	82

Tabell 2.3 viser om de kommunene som har slike retningslinjer, har gjort dem kjent for befolkningen, og i tilfelle – på hvilken måte. Her skiller de største kommunene seg markert ut; ca 10 prosent har ikke offentliggjort dem på noen måter, de øvrige har offentliggjort dem på minst en måte. Publisering på kommunens hjemmeside er her det mest vanlige, men det foregår også på andre måter. Det er overraskende at nesten halvparten av de to andre kommunegruppene ikke har gjort sine retningslinjer kjent på noen aktiv måte. Mest overraskende er det at dette gjelder kommuner med mellom 10 000 og 40 000 innbyggere, dvs. mange av landets bykommuner.

Tabell 2.3: Fordeling av kommuner som har retningslinjer for tildeling av boliger etter hvordan de er gjort offentlig kjent, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5 000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40000	Totalt
Ikke gjort offentlig kjent	40	48	11	33
Publisert på kommunens hjemmeside	13	29	72	39
Publisert i lokalpressen	7	0	6	4
Publisert i eget informasjonsskriv	20	14	22	19
Gjort kjent gjennom offentlig tilgjengelig service-erklæring	0	5	17	7
Bekjentgjort på annen måte	33	10	22	20
Usikker/vet ikke	0	10	11	7
N= Alle kommuner som har retningslinjer	15	21	18	54

* Her kunne det krysses av for flere svaralternativer

2.3.2 Hvilke råd gir saksbehandlerne til potensielle boligsøkere?

Kan det tenkes at kommunene – ved sine saksbehandlere – i visse situasjoner påvirker potensielle søkere i beslutningen om å søke bolig eller ikke? Mest interessant er det om potensielle søkere i visse situasjoner blir frarådd å søke; at det foregår en slags uformell saksbehandling og gis «forhåndsavslag». I tilfelle det skjer vil det blant annet ha som konsekvens at de offisielle søkerlistene blir kortere, og i neste omgang at behovet for kommunale boliger kan bli bedømt som mindre enn det er.

Denne problemstillingen har vi belyst med et spørsmål om hvilke råd saksbehandlerne gir boligsøkeren. Det som særlig er av interesse her er hvordan saksbehandlerne forholder seg i situasjoner hvor de bedømmer det som svært lite sannsynlig at en søknad vil bli innvilget. Vi stilte et spørsmål om hvilken praksis saksbehandlerne vanligvis følger mht. hvilke råd de gir til boligsøkere i situasjoner hvor de selv bedømmer det som lite sannsynlig at søkeren vil bli tildelt bolig; enten fordi aktuelle boligtilbud ikke er tilgjengelige innen overskuelig framtid, eller fordi saksbehandler bedømmer søkerens mulighet til å bli prioritert høyt ved tildeling av (en eventuell) ledig bolig, som liten. Vi ba respondentene ta stilling til hvilket av svaralternativene i tabell 2.4 som er mest i samsvar med vanlig praksis i slike situasjoner.

Tabell 2.4: Fordeling av kommunene etter rådgivningspraksis overfor boligsøkere dersom mulighetene til å få bolig bedømmes som dårlig, betinget av kommune-størrelse. Tall i prosent

	5 000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40000	Totalt
Saksbehandler avholder seg fra å gi råd; men gir orientering om hvordan de bedømmer muligheten til å få bolig	39	34	64	44
Saksbehandler vil normalt fraråde potensielle søkere å søke i en slik situasjon (muntlig forhåndsavslag)	0	9	9	6
Saksbehandler vil normalt råde potensielle søkere til å søke i en slik situasjon	36	22	18	26
Det er ingen fast regel for hvordan saksbehandlere skal/bør forholde seg i en slik situasjon	18	25	9	18
Usikker/vet ikke/ubesvart	7	9	0	6
N	28	32	22	82

Den dominerende holdning ser her ut til å være å holde seg nøytral mht. til å gi råd om folk bør søke eller ikke i den situasjonen som er beskrevet her. Man avholder seg imidlertid ikke fra å gi sin vurdering av mulighetene til å få tildelt bolig. Vi ser ellers at det er svært få (kun 6 % av kommunene) som rapporterer at folk frarådes å søke. Det er mye vanligere at man råder folk til å søke; vel 1/4 rapporterer det. Her ser det ellers ut til at de største kommunene skiller seg fra de to andre gruppene; fra dem rapporteres det noe oftere enn fra de andre at man holder seg nøytral, og tilsvarende noe sjeldnere at man ikke har en innarbeidet praksis på dette området. De minste kommunene rapporterer noe oftere enn de andre at folk rådes til å søke bolig i den situasjonen som er beskrevet her. Her må vi regne med at en del kan ha svart det de mener det er mest korrekt å svare.

2.3.3 Orientering til boligsøkere om deres rettigheter etter forvaltningsloven

I dette avsnittet viser vi hvordan kommunene informerer (potensielle) boligsøkere om hvilke rettigheter de har i søkefasen. Dette er et viktig aspekt ved vurdering av om kommunene opptrer i tråd med god forvaltningsskikk. Det vurderingsgrunnlag som kommunenes rutiner og praksis må jamføres med for å bedømme forvaltningsskikken, vil først og fremst være å finne i Rundskriv U-10/2002. Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold. Dette rundskrivet slår fast at avgjørelser om tildeling av kommunal bolig er et enkeltvedtak. Reglene om enkeltvedtak finnes i forvaltningsloven.

Forvaltningsloven stiller flere krav til saksbehandlingen når det skal fattes et enkeltvedtak. Det kan påpekes at:

- forvaltningsorganet skal se til at saken er tilstrekkelig opplyst,
- forvaltningsorganet har veiledningsplikt,
- enkeltvedtaket skal som hovedregel være skriftlig
- det skal som hovedregel begrunnes
- begrunnelsen skal som hovedregel vise til de regler vedtaket bygger på, innholdet i reglene og de faktiske forhold vedtaket bygger på,
- søker skal som hovedregel underrettes så snart som mulig,
- i underretningen skal det opplyses om klageadgangen, klagefrist og klageinstans.

To spørsmål er særlig viktige ved en vurdering av om forvaltningsloven etterleves:

1. I hvilken grad og på hvilken måte kommunen oppfyller sin opplysningsplikt.
2. I hvilken grad kommunen oppfyller kravet om skriftlighet. Det er lett å forstå bakgrunnen for kravet om skriftlighet på dette området; det gjør det lettere for søkeren å undersøke om begrunnelsen for et vedtak er i henhold til loven, og om hun/han er behandlet likt med andre søkere. Det betyr videre at søkeren ikke behøver å være avhengig av hva hun/han husker fra en muntlig orientering – f.eks. dersom vedkommende vurderer å klage på et vedtak som er gjort.

Denne oversikten over lovens krav til god forvaltningsskikk viser at dette er et omfattende tema som krever flere spørsmål for å kunne belyses tilfredsstillende; spørsmål både om hvilke rettigheter det informeres om, hvor godt det informeres, og måten informasjonen foregår på. I denne sammenhengen begrenset vi oss til å stille fem spørsmål; først et generelt spørsmål om man har etablert en fast praksis for å orientere søkerne om deres rettigheter etter forvaltningsloven, og i tilfelle hvordan denne orienteringen foregår, jfr. spørsmål 7 i spørreskjemaet. Videre stilte vi et i spørsmål om hvordan søkerne orienteres om vedtak. Til slutt stilte vi tre spørsmål om den informasjon som gis når en søknad er avslått; først et om hvordan søkerne blir orientert om den klageadgang de har etter forvaltningsloven når en søknad om bolig er avslått. Deretter spurte vi om søkerne blir orientert om hvor de skal klage, og om de blir tilbudt hjelp til å skrive klage.

Alle disse spørsmålene refererer til Rundskriv U-10/2002, og bygger på en forståelse om at avgjørelser om boligtildeling er enkeltvedtak. I det første

spørsmålet er det måten informasjonen gis på som står i fokus. Hva det orienteres om presiseres ikke, men vi vil anta at når en kommune først går ut med informasjon til boligsøkerne om deres rettigheter som boligsøkere, vil informasjonen omfatte de viktigste rettighetene på dette området. I en og samme kommune må vi anta at denne informasjonen kan bli gitt på ulike måter. Her skal vi merke oss at respondentene ble bedt om å velge det svaralternativ – blant flere – som samsvarer best med den måten det er mest vanlig å gi denne informasjonen på. Dette har det tydeligvis vært vanskelig å svare på; hele 18 prosent av de minste kommunene svarte vet ikke/vanskelig å svare på her, og ytterligere 4 prosent unnlot å svare, jfr. tabell 2.5. Disse «svarene» kan vi imidlertid ikke tolke som at det ikke blir gitt noen form for orientering om relevante bestemmelser i forvaltningsloven i disse kommunene.

Tabell 2.5: Kommunene fordelt etter sine rutiner for å orientere søkerne om deres rettigheter etter forvaltningsloven, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent

	5 000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40000	Totalt
Søkerne orienteres bare på forespørsel	36	28	18	28
Søkerne orienteres; men ingen fast praksis for hvordan det skal gjøres	25	9	14	16
Søkerne blir vanligvis gitt en systematisk muntlig orientering	7	3	5	5
Søkerne får vanligvis en systematisk skriftlig orientering	11	41	50	33
Vet ikke/vanskelig å svare på	18	12	5	12
Ubesvart	4	6	9	6
N	28	32	22	82

Den observante leser savner kanskje svaralternativ for den situasjon hvor det vanligste er at søkerne ikke gis noe informasjon om forvaltningsloven. Vi antar imidlertid at det neppe vil forekomme som en vanlig praksis ikke å gi slik informasjon på forespørsel. Svaralternativet som sier at orientering bare gis på forespørsel, burde derfor være dekkende. Vi ser at hele 28 prosent av kommunene sier at slik orientering bare gis på forespørsel. Ved en slik måte å informere søkerne om deres rettigheter på, blir den informasjon de får avhengig av hvor aktive de selv er når det gjelder å be om orientering.

Ellers ser det ut til at de største kommunene/bydelene er best på å informere søkerne om deres rettigheter etter forvaltningsloven. I denne gruppen gir halvparten søkerne uoppfordret en skriftlig orientering. Vi skal

imidlertid merke oss at det særlig er gruppen av de minste kommunene som skiller seg ut på dette området; her er det flest som ikke kan svare og flest som bare orienterer på anmodning – til sammen knapt 60 prosent har brukt enten den ene eller den andre av disse to svarkategoriene. Det er rimelig å anta at disse forskjellene mellom kommunene med hensyn til informasjonspraksis, både henger sammen med forskjeller når det gjelder profesjonalisering av administrasjonen og at selve kommunestørrelsen stiller ulike krav til etablering og formalisering av faste rutiner å gjøre ting på. Særlig i mindre kommuner som disponerer et fåtall kommunale boliger, og hvor det kanskje sjelden blir boliger ledig, er det forståelig at måten man arbeider med tildeling av boliger på rent generelt blir mindre rutinisert, og at det samme gjør seg gjeldende for måten boligsøkerne blir orientert om sine rettigheter på. Det blir kanskje ofte gjort på den måten den enkelte saksbehandler vurderer som nødvendig – eller som mest hensiktsmessig – i relasjon til den enkelte søker.

2.4 Rutiner for orientering om vedtak

2.4.1 Orientering om vedtak generelt

Her skal vi først se på hvordan kommunene orienterer boligsøkerne om de tildelingsvedtak de fatter. I neste omgang skal vi se nærmere på hvordan søkerne orienteres når deres søknader er avslått. Kommunenes praksis på dette området er belyst ved spørsmål 8 i spørreskjemaet. Her blir det spurt om hva som er vanlig praksis når det gjelder måten man informerer boligsøkerne på i slike saker. Svaralternativene er her utformet under den – rimelige – forutsetning at alle blir gitt en eller annen form for orientering om hvilken avgjørelse som er fattet, jfr. tabell 2.6.

Tabell 2.6: Kommunene fordelt etter den mest vanlige praksis for å orientere om tildelingsvedtak, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent

	5 000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Nei, ingen fast praksis på dette område	18	6	5	10
Ja, søkerne får vanligvis en systematisk muntlig orientering	11	9	0	7
Ja, søkerne får vanligvis en systematisk skriftlig orientering	57	73	91	72
Vet ikke/vanskelig å svare på	7	6	5	6
Ubesvart	7	6	0	5
N	28	32	22	82

Av tabell 2.6 ser vi at ca $\frac{3}{4}$ av alle kommunene gir boligsøkerne en skriftlig orientering om det vedtak som er fattet i deres sak; dvs. at de handler i tråd med forvaltningslovens bestemmelser på dette området. Noen få kommuner (7 %) rapporterer at de vanligvis gir muntlige orienteringer i slike saker, og noen flere rapporterer at de ikke har noen fast praksis på dette området. Vi kan merke oss at omtrent alle de største kommunene svarer at boligsøkerne vanligvis får skriftlig svar på sine søknader. Omtrent samtlige av de som enten ikke har besvart dette spørsmålet, eller rapporterer at de svarer muntlig, eller ikke har en fast praksis på dette området, befinner seg i gruppene av små og mellomstore kommuner. Til sammen 21 av de 23 kommunene som ikke er i stand til å svare bekreftende på at søkerne vanligvis blir gitt skriftlig svar på sine søknader, befinner seg i disse to gruppene. Det er ikke uventet at de største kommunene, som har den mest profesjonelle administrasjonen, også har en praksis som i størst grad tilfredsstiller loven på dette området.

Vi kan altså konstatere at en god del av de små og mellomstore kommunene ikke kan bekrefte at de gir skriftlige svar om de vedtak de fatter om boligsøknader. At det er svart skriftlig betyr imidlertid ikke at svaret tilfredsstiller lovens krav med hensyn til hva det skal inneholde. På den annen side betyr ikke det at svaret er muntlig at mottaker anser svaret som utilstrekkelig. Poenget med skriftlige svar er i alle tilfelle at de gjør det enklere for søkerne å vurdere om de svar de har fått tilfredsstiller lovens krav.

2.4.2 Orienteringspraksis ved avslag på søknad

For søkere som har fått avslag på sine søknader er deres kjennskap til adgangen de har til å klage, sentral. Kommunenes orienteringspraksis ved avslag på søknader er belyst ved fem indikatorer; hvorvidt søkerne vanligvis får et begrunnet avslag – og om det i tilfelle er skriftlig eller muntlig, om de opplyses om at de har klageadgang og hvor de skal sende en klage, og om de tilbys hjelp til å skrive klage. Hvordan disse spørsmålene ble besvart framgår av tabell 2.7. I tillegg stilte vi et spørsmål om hvor ofte kommunene får klager på avslåtte søknader.

T

Tabell 2.7: Kommunene fordelt etter hva det er vanlig praksis å orientere boligsøkere om dersom de har fått avslag på sine søknader, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5 000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Søkerne gis skriftlig begrunnelse for avslaget	61	69	91	72
Søkerne gis muntlig begrunnelse for avslaget	14	6	5	9
Søkerne opplyses om klageadgang	32	34	82	46
Søkerne opplyses om hvor de kan klage	29	34	77	44
Søkerne tilbys hjelp til å skrive klage	11	18	36	21
N	28	32	22	82

* Her kunne det krysses av for flere svaralternativer

Ca $\frac{3}{4}$ av kommunene gir vanligvis sine boligsøkere en skriftlig begrunnelse ved avslag på søknader, mens knapt 10 prosent vanligvis nøyer seg med å gi en muntlig begrunnelse. I tillegg er det vel 10 prosent som opplyser at de ikke har faste rutiner på dette området, og ytterligere 7 prosent som er usikre på hva de skal svare.

Situasjonen er vesentlig dårligere når det gjelder kommunenes opplysninger om klageadgangen, og eventuell bistand i den forbindelse. Litt under halvparten opplyser søkerne om at de har klageadgang, og hvor en klage skal sendes, mens bare $\frac{1}{5}$ tilbyr søkerne hjelp til å skrive klage. Her skal vi ellers merke oss at det er stor forskjell mellom de største og de minste kommunene; særlig at de største bykommunene kommer vesentlig bedre ut enn de små og mellomstore kommunene på alle disse indikatorene. Omtrent samtlige av de største kommunene gir skriftlig begrunnelse for evt. avslag, og opplyser samtidig om klageadgangen.

Ca $\frac{1}{3}$ av de minste og mellomstore kommunene opplyser søkerne om klageadgangen. Ca 10 prosent av de minste, knapt 20 prosent av de mellomstore og vel $\frac{1}{3}$ av de største kommunene tilbyr søkerne hjelp til å skrive klage.

Når det gjelder både de minste og de mellomstore kommunene, finner vi altså at mange av dem ikke følger forvaltningslovens regler og alminnelige krav til god forvaltningsskikk, verken i forhold til informasjonsplikten eller når det gjelder kravene om skriftlighet og begrunnelse.

2.4.3 Omfanget av klager

I spørsmål 10 spurte vi hvor mange som klagde på søknader som ble avslått i 2005. Ca 30 prosent av alle kommunene/bydelene svarte her vet ikke eller at dette var vanskelig å svare på, 38 prosent svarte at de ikke hadde mottatt noen klager, mens ca 1/3 svarte bekreftende, og oppgav også antallet klager. Ved tolkningen av disse opplysningene vil vi minne om det vi har sagt ovenfor om sannsynligheten for at ulike fenomener blir underestimert på grunn av måten data er samlet inn på. Klager er et slikt fenomen. Der en kategori boliger er holdt utenfor i opplysningene fra en kommune, vil vi heller ikke få opplysning om evt. klager på tildelingen av disse boligene. Det kan implisere at både utbredelsen av, og antallet, klager blir underestimert. I en del tilfeller har vi fått opplyst at dette har skjedd, men vi vet ikke det totale omfanget. Opplysningene fra de 58 kommunene/bydelene som besvarte spørsmål 10, er presentert i tabell 2.8.

Tabell 2.8: Kommuner som har gitt opplysning om klager på avslåtte søknader, fordelt etter antall klager. Tall i prosent, basert på klager mottatt i 2005. N=58

Antall klager	Ingen	<10	10-50	>50
Andel kommuner	60	24	12	3

De aller fleste kommuner – 60 prosent – oppgir at de ikke har mottatt noen klager i 2005. ¼ av kommunene har mottatt mindre enn 10 klager, 12 prosent har mottatt mellom 10 og 50 klager, mens bare 3 prosent av disse kommunene rapporterer over 50 klager. Her er det naturligvis de største kommunene som rapporterer flest klager, men her er tallene for små til å dekomponeres på de tre kommunegruppene.

Det er vanskelig å bedømme om den klageatferd som avtegner seg her er problematisk eller ikke. Det er i utgangspunktet vanskelig å bedømme om klager skal vurderes som noe positivt eller noe negativt. Dersom ingen søknader er avslått, er det naturligvis heller ingen som klager. Dersom få eller ingen klager er en indikator på at det ikke har vært noe å klage på – og søkerne er orientert om sin adgang til å klage – er det åpenbart positivt. I en situasjon med mange avslag kan imidlertid få klager også være en konsekvens av at søkerne ikke er informert om sin klageadgang. Dette er problemstillinger det ikke er mulig å forfølge videre her, delvis fordi vi ikke har relevante data og delvis fordi datamaterialet er for lite.

Hele 30 prosent av alle kommunene svarte enten vet ikke eller at dette spørsmålet var (for) vanskelig å svare på. Opplagte årsaker til at mange har svart slik er naturligvis at de enten ikke visste det eksakte antallet, at de ikke

hadde tid til å finne det fram eller at dette ikke registreres. Men det kan også skyldes at noen kommuner har en praksis ved behandlingen av bolig-søknader som impliserer at søknadene aldri blir avslått. Når det ikke foreligger avslag, er det naturligvis heller ikke aktuelt å klage på avslag. Dette problemet kommer vi tilbake til i avsnitt 2.8.

2.5 Søkernes rettigheter under vedtaks- og tildelingsprosessen

I dette avsnittet er vi opptatt av hvilke muligheter søkerne har til å influere på hvilken bolig de til slutt blir tildelt. Dette dreier seg om å realisere brukermedvirkning – noe som i dag ses på som svært viktig når det gjelder muligheten for å kunne realisere gode og funksjonelle løsninger som er tilpasset den enkeltes individuelle behov, særlig når det dreier seg om offentlige tjenester. Det er ikke mindre viktig når det gjelder tildeling av boliger. Boligen er folks hjem. Hvordan den er utformet og hvor den er lokalisert legger viktige rammer for folks liv. Sett fra synsvinkelen boligen som hjem er det ikke bare viktig hvilken disposisjonsrett den boende/leieren har over boligen etter at boforholdet er etablert, men også hvilke muligheter folk har til å skaffe seg en bolig i tråd med sine ønsker og behov, jfr. Langsether m.fl.(2003).

Vår studie dreier seg om boliger på leiemarkedet, og dessuten boliger som disponeres av de kommunale myndigheter til fordel for boligsøkerne som på en eller annen måte må dokumentere at de er vanskeligstilte på boligmarkedet for å komme i betraktning som leietakere i disse boligene. Alle er underlagt en eller annen budsjettbetingelse/økonomisk ramme når de søker å realisere sine behov og preferanser på et eller annet boligmarked. De boligsøkerne det dreier seg om her er i utgangspunktet karakterisert av kombinasjoner av svært stramme budsjettbetingelser og spesielle behov. Det betyr at de ofte verken har mulighet eller valgmulighet på de kommersielle boligmarkedene. Spørsmålet som melder seg da er hvilke muligheter de blir tilbydd når de søker om bolig på de kommunale leiemarkedene; får de kun en mulighet eller får de valgmuligheter?

Det er lett å se at det ved tildeling av boliger kan oppstå spenninger mellom gode formål. Valgmuligheter for den boligsøkende vil rent administrativt gi de kommunale myndigheter mer arbeid med å effektivere fattede vedtak, og betyr også at vedtakene må åpne for at søkeren skal kunne velge. Det kan komme i konflikt med myndighetenes muligheter til å

realisere det de mener er det beste tilbudet. Her vil vi vise til Rundskriv U-10/2002, avsnitt 5.1, hvor det anbefales at «Vedtak som gir rett til kommunal bolig bør utformes så konkret at det er oppfylt når boligen er tildelt. Det vil si at det bør stå hvilken bolig som skal tildeles, og innflyttingsfristen bør komme fram.»

Rettighetssituasjonen for søkerne og de muligheter de har til å øve innflytelse på det boligtilbudet de til slutt ender opp med, har vi forsøkt å belyse ved flere spørsmål; om man vanligvis får mer enn ett boligtilbud og om man får mulighet til å besiktige det tilbudet man har fått før man bestemmer seg (spørsmål 13), hvilke konsekvenser det vil ha å takke nei til et konkret boligtilbud (spørsmål 14), om det arrangeres innføringsmøter for nye leieboere (spørsmål 16), om det praktiseres innflyttingsfrist (spørsmål 15) og om utleier vanligvis foretar en felles gjennomgang av boligen sammen med ny leier før innflytting finner sted. Innflyttingsfrist er i spørsmål 15 definert som «en frist for hvor lang tid som kan gå før en tildelt bolig blir tatt i bruk av søkeren.» Svarene på disse spørsmålene er oppsummert i tabell 2.9.

Vi kan merke oss at over halvparten av kommunene gir søkerne anledning til å besiktige tilbudt bolig før de bestemmer seg. Like mange arrangerer innføringsmøter for nye beboere hvor de orienteres om husordensregler og sentrale bestemmelser i husleieloven. Mer enn $\frac{3}{4}$ av kommunene gir vanligvis søkerne tilbud om kun ett boligalternativ. I ca $\frac{3}{4}$ av kommunene foretar utleier sammen med den nye beboeren en felles gjennomgang av boligen før vedkommende flytter inn, men bare i vel halvparten av disse kommunene utarbeides det en tilstandsrapport for boligen på grunnlag av denne gjennomgangen. I tilfelle en søker takker nei til et konkret boligtilbud, rapporterer kommunene om en svært ulik praksis; halvparten gir søkerne tilbud om å stå på venteliste og gir dem et nytt tilbud når anledningen byr seg, den andre halvparten gir ikke noe nytt tilbud.

Knapt halvparten av de kommunene som svarte praktiserer innflyttingsfrist – i tråd med anbefalingene i Rundskriv U-10/2002. Innflyttingsfrist må her tolkes som tiden fra tildeling skjer til leieren må tre inn i leieforholdet og begynne å betale husleie. De 36 kommunene som svarte at de praktiserer innflyttingsfrist ble bedt om å angi hvor lang frist de praktiserer. 33 kommuner besvarte dette spørsmålet. Også her var svarene av ulik karakter; de fleste oppgav et bestemt antall uker, noen oppgav et intervall – f.eks. 2-4 uker. Noen bemerket at det er individuelt og at frist fastsettes etter skjønn. Et par andre bemerket at det påløp husleie fra den dag kontrakten er underskrevet. Det må rimeligvis tolkes som at det ikke praktiseres innflyttingsfrist. Kort oppsummert kan bruken av innflyttingsfrist

framstilles slik: 60 prosent av de kommunene som praktiserer innflyttingsfrist, praktiserer en frist på 2 uker eller mindre, 21 prosent praktiserer en frist på 2- 4 uker og 6 prosent en frist på 4-5 uker. I 12 prosent av tilfellene består svarene av utsagn som ikke lar seg omforme til målbare utsagn om frister. Det betyr at vel 60 prosent av de kommunene som svarer at de praktiserer innflyttingsfrister, positivt sier at fristen er maksimalt 2 uker.

Tabell 2.9: Andelen kommuner som anvender ulike prosedyrer ved tildeling av bolig, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5 000- 10 000	1000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Søkere får vanligvis tilbud om kun ett boligalternativ	75	72	86	77
Søkere får vanligvis tilbud om flere alternativer de kan velge mellom	4	0	0	1
Søkere gis vanligvis anledning til besiktigelse av tilbudt bolig før de bestemmer seg	50	69	55	59
Søkere som takker nei til tilbudt bolig får tilbud om å stå på venteliste og får nytt tilbud	6	50	64	43
Søkere som takker nei til tilbudt bolig får ikke nytt tilbud	86	44	21	48
Det arrangeres sjelden eller aldri innføringsmøter for nye leieboere, hvor de orienteres om husordensregler/husleieloven	57	34	9	35
Det arrangeres som regel slike innføringsmøter	32	63	86	59
Det praktiseres innflyttingsfrist; dvs en frist for hvor lang tid som kan gå før tildelt bolig blir tatt i bruk	33	47	45	44
Utleier og leier foretar felles gjennomgang av boligen før innflytting; det lages på dette grunnlag tilstandsrapport	39	38	36	38
Utleier og leier foretar felles gjennomgang av boligen, men det lages ikke tilstandsrapport	29	34	36	33
N	28	32	22	82

* NB! Merk at det her er sammenstilt svar fra flere spørsmål. Prosentandelene i de enkelte kolonner summerer seg derfor til mer enn 100.

Det er en tendens til at storbykommunene har en mer søker- og leiervennlig praksis enn de små og mellomstore kommunene. Det gjelder særlig hvordan kommunene forholder seg til søkere som har takket nei til et konkret botilbud. I de store kommunene får 2/3 tilbud om å stå på venteliste og få et nytt tilbud når anledningen byr seg. I de små kommunene får bare 6 prosent et nytt tilbud, mens 86 prosent ikke får noe nytt tilbud i en slik situasjon. Når det gjelder et annet viktig spørsmål; om søkerne får anledning til å velge mellom flere boligtilbud i første omgang, er det ingen forskjell på små og store kommuner. De store kommunene har imidlertid også den mest

leiervennlige praksis når det gjelder å arrangere innføringsmøter for nye leieboere. Når det gjelder å arrangere felles gjennomgang av boligen før innflytting, og å lage tilstandsrapporter, er det ingen forskjell.

2.6 Særlige krav som betingelse for å få bolig

Her dreier det seg om krav av to ulike typer som kommunale utleiery stiller til potensielle leietakere som betingelse for å få bolig. Disse kravene kommer i tillegg til de krav/kriterier søkerne må tilfredsstillere for å bli tildelt bolig.

Den første typen krav det dreier seg om er av økonomisk karakter. Her er hovedhensikten formodentlig å begrense/reducere utleierens/kommunens økonomiske risiko med å leie ut til bestemte personer eller typer av søkere. En bihensikt er muligens å disiplinere visse typer leietakere i økonomiske forhold. To typer krav er sentrale i denne forbindelse: 1) Krav til søker om å gjøre opp eventuell uoppgjort gjeld og/eller husleierestanser fra tidligere leieforhold før ny leieavtale underskrives. 2) Krav om at leietaker betaler depositum/stiller garanti for depositum. Krav om depositum er hjemlet i husleieloven, jfr. §§ 3.4 og 3.5.

Den andre typen krav gjelder leietakernes atferd, helsemessige status og hjelpebehov, og kommunenes vurdering av sine muligheter til å yte et best mulig bolig- og tjenestetilbud til leietakere som bor i kommunalt disponerte boliger. Her opptrer kommunene i flere roller; som utleier, behandler og terapeut. I dette avsnittet skal søke å belyse om det forekommer at utleie på ordinære leievilkår gjøres betinget av at leieren godtar krav til egen atferd; og i tilfelle hvor vanlig dette er og i hvilke situasjoner dette forekommer. Her er det viktig å skille mellom de tilfeller hvor godtagelse av slike krav er stilt som betingelse i ordinære leieforhold; dvs. leieforhold som faller inn under husleieloven, og de tilfeller hvor hele leieforholdet faller utenfor husleieloven. Forekomsten av slike boalternativer tar vi opp i avsnitt 2.7.

2.6.1 Økonomiske krav

De økonomiske betingelsene vi konsentrerte oss om i spørreskjemaet gjaldt krav om oppgjør av tidligere husleierestanser og forfalt gjeld og krav om depositum. Svarene på begge disse spørsmålene er samlet i tabell 2.10. Vi ser her at et stort flertall ($\frac{3}{4}$) av kommunene som svarte stiller krav om oppgjør av gammel gjeld; vi kan merke oss at dette gjelder hele 95 prosent av de 22 største kommunene. Vel halvparten benytter seg av den svakeste form for krav på dette området; at det inngås avtale om en nedbetalingsplan for denne

gjelda. Så mye som $\frac{1}{4}$ av kommunene benytter seg imidlertid av det langt mer drastiske kravet; at uoppgjort gjeld til kommunen nedbetales i sin helhet før ny leiekontrakt underskrives. Halvparten av de største bykommunene krever dette.

*Tabell 2.10: Andelen kommuner som stiller ulike betingelser av økonomisk karakter for å inngå et leieforhold, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent**

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Det stilles krav om at husleierestanser nedbetales før ny leiekontrakt underskrives	11	18	50	24
Før kontrakt inngås stilles som minimum krav om at det inngås avtale om nedbetalingsplan for eventuelle husleierestanser/ uoppgjorte lån	39	69	45	52
Det kreves depositum for inntil 2 mnd husleie	14	6	9	10
For 3 mnd husleie	32	18	0	18
For 4 mnd husleie	0	0	5	1
For 5 eller 6 mnd husleie	0	12	9	7
N	28	32	22	82

* NB! Merk at denne tabellen omfatter svaralternativer både på spørsmålet om nedbetaling og spørsmålet om depositum. Prosentandelene summerer seg derfor ikke til 100.

Vel $\frac{1}{3}$ av kommunene krever at de boligsøkende betaler, eller stiller garanti for, depositum før en leieavtale underskrives. På dette feltet ser det ut som de største kommunene har den mest liberale praksis og de minste den minst liberale. Ingen av de minste kommunene i vårt datamateriale krever imidlertid et depositum som tilsvarer mer enn 3 måneders husleie.

2.6.2 Krav om oppfølgingstjenester - ettervern

I spørreskjemaet formulerte vi to spørsmål som vi antar dekker de oftest forekommende betingelser som har som hensikt å påvirke leierens atferd. I spørsmål 25 spurte vi om det hender at kommunen/bydelen stiller som betingelse for å få tildelt bolig at leietakeren sier seg villig til å motta tilsyn/oppfølgingstjenester (ettervern) i boligen. I spørsmål 26 ble dette fulgt opp med et spørsmål om i hvilke leieforhold/tilfeller det blir stilt slike betingelser.

Tabell 2.11: Andelen kommuner som har oppgitt at de stiller ulike krav om ettervern ved tildeling av boliger, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Krav om aksept av tilsyn/oppfølgingstjenester (ettervern) i boligen stilles i enkelte, spesielle tilfeller	50	56	50	52
Slike krav stilles i en del tilfeller, men er ikke vanlig	11	6	23	12
Det er ganske vanlig å stille slike krav	0	9	23	10
Slike krav stilles bare ved tildeling av boliger som er klausulert som gjennomgangsboliger	4	22	9	12
Slike krav stilles bare ved tildeling av boliger som er øremerket for rusmiddelmissbrukere	4	3	0	2
Slike krav stilles bare i tilfeller hvor det bedømmes som nødvendig av hensyn til leietakeren, uavhengig av om boligen er klausulert eller øremerket på annen måte	58	47	86	61
N	28	32	22	82

* NB! Merk at tabellen omfatter svaralternativene på to spørsmål. Prosentandelene summerer seg derfor ikke til 100 prosent.

Svaralternativene som viser hvor vanlig det er å stille slike krav, og i hvilke situasjoner de blir stilt, er vist i tabell 2.11. Denne tabellen viser at de fleste kommunene har erfaring med dette, totalt gjelder det ca 3 av 4 kommuner. Det gjelder 95 prosent av de 22 storbykommunene/bydelene. For de fleste kommuners vedkommende dreier det seg bare om noe man har benyttet seg av i spesielle tilfeller. Kun 10 prosent av kommunene – men hele 60 prosent av disse er storbykommuner – sier at det er ganske vanlig å stille slike krav.

Når det gjelder hvem slike krav stilles til, og i hvilke situasjoner det skjer, tyder svarene på en ganske entydig praksis; dette er et tiltak kommunene benytter når de bedømmer det som nødvendig av hensyn til leietakeren. De fleste – vel 60 prosent av alle kommunene – rapporterer at de bruker det med denne begrunnelsen; det gjelder hele 86 prosent av de største kommunene. At det er de største kommunene som hyppigst begrunner bruken av dette tiltaket med hensynet til leieren, er ikke uventet. Det er ikke urimelig å anta at dette er en konsekvens av ulikhet mellom store og små kommuner mht. boligsøkernes totale hjelpebehov. Det kan imidlertid også være en konsekvens av at disse bykommunene oftere enn de andre benytter seg av dette tiltaket.

For de kommunene som svarer bekreftende på at de for enkelte søkere stiller krav om ettervern som betingelse for å tildele vedkommende bolig, impliserer dette å innrømme at de – i større eller mindre grad – har en praksis som strengt tatt ikke har hjemmel i husleieloven. Ved tolkingen av

kommunenes svar på disse spørsmålene må vi huske følgende: Det vil ikke være i strid med husleieloven dersom partene – på basis av frivillig samtykke fra leieren – inngår avtale om ettervern under leieforholdet. Det som er i strid med loven er å stille inngåelse av en slik avtale som betingelse for å tildele bolig. Det er mulig at noen kan ha tolket spørsmålet slik at det også omfatter avtaler basert på frivillig samtykke fra leierens side. I den grad det er tilfelle blir fenomenet lovstridige krav om ettervern overestimert ved våre spørsmål. Antar vi på den annen side at noen vil vegre seg for å innrømme at de stiller slike krav, vil det virke motsatt. Samtaler vi har hatt med kommuner som benytter seg av slike tiltak, tyder imidlertid ikke på at dette er noe de prøver å skjule. Flere kommuner har vedtatt at det kan stilles som betingelse for å bli tildelt bolig at søkerne – i de tilfeller det blir ansett for nødvendig – aksepterer tilbud om behandling/ettervern. Noen har også publisert dette kravet på kommunens hjemmeside på nettet. En forsiktig tolkning vil her kanskje være å betrakte våre estimerer som rimelig nøkterne anslag på utbredelsen av dette fenomenet. Dette er noe kommunene benytter i en tvangssituasjon – i mangel av bedre og legale tiltak. De er i de fleste tilfeller klar over at det her dreier seg om krav som ikke har hjemmel i loven. Kravene formuleres derfor i tildelingsvedtaket, og gjøres ikke til en del av leiekontrakten.

2.7 Forekomsten av boalternativer som ligger utenfor husleieloven

Enkelte kommuner opererer med boalternativer som ikke faller inn under husleielovens regler, og heller ikke kan oppfattes verken som en omsorgsinstitusjon etter lov om sosiale tjenester (jfr. denne lovens § 4-2, bokstav d) eller som en helseinstitusjon etter lovene om helsetjenesten i kommunene og lov om psykisk helsevern.

Dette er boalternativer som befinner seg i en juridisk gråsoner, og har færre rettigheter for beboeren enn ordinære husleiekontrakter. Her skal vi søke å kartlegge hvilken type boalternativer det dreier seg om, og hva som er karakteristisk for dem. For å kartlegge forekomsten av slike boalternativer stilte vi tre spørsmål: først om kommunen/bydelen overhodet disponerer slike boalternativer, og i tilfelle; hvor mange slike boliger det dreier seg om, og hvilke betingelser som vanligvis stilles for å få, og å beholde, slike botilbud. Svarene på disse spørsmålene er vist i tabell 2.12.

Tabell 2.12: Boalternativer utenfor husleieloven; kommunene fordelt etter om de disponerer slike alternativer; hvilke betingelser som stilles for å få/beholde slike boalternativer; konsekvensene av å ikke holde de avtalte betingelsene, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Nei, kommunen disponerer ikke slike boalternativer	75	84	55	73
Ja, kommunen disponerer noen slike boalternativer	4	9	28	12
Slike botilbud er betinget av at potensiell beboer i skriftlig avtale forplikter seg til å motta nærmere spesifisert oppfølgingsprogram	4	3	18	7
Beboeren må forplikte seg til å godta de til enhver tid gjeldende husordensregler	0	6	23	9
Beboeren må skriftlig godta et sett begrensninger i sine rettigheter som beboer; begrenset rett til å motta besøk, forbud mot å nyte rusmidler i boligen/på eiendommen, rett for utleier til å ta seg inn i beboerens boenheter under visse betingelser ol.	4	0	28	9
Beboeren godkjenner i avtale de reaksjoner boligeier vil bruke ved brudd på avtalen fra beboers side	0	3	18	6
Beboer godkjenner at brudd på evt. bestemmelser som forbyr bruk av rusmidler i boligen/på eiendommen, kan gi boligeier rett til å avvikle boforholdet	4	3	32	11
N	28	32	22	82

* Her kunne det krysses av for flere svaralternativer

Kort oppsummert ser vi her at de fleste kommunene som disponerer slike boalternativer er større bykommuner/bydeler. Enkelte av de betingelsene som stilles til beboerne i disse boalternativene dreier seg om ganske betydelige begrensninger i rettigheter, sammenlignet med de rettigheter folk har som leietakere etter husleieloven.

På spørsmål om hvor mange boenheter det dreier seg om, fikk vi svar fra alle de 10 kommunene som oppgav at de disponerte slike alternativer. Til sammen rapporterte disse 10 kommunene om et antall på ca 120 slike boenheter. Det oppgitte antallet varierer fra 4 til 24 boenheter. Kun 4 kommuner rapporterer å ha 14 eller flere slike boenheter; medianverdien er 10 og gjennomsnittet er 12. Dette er imidlertid alt for få svar til at de kan anvendes som basis for å anslå antallet av slike boenheter på landsbasis.

2.8 Tildeling av kommunale boliger; alternative saksbehandlingsrutiner

Våre spørsmål om hvor lang tid det normalt tar fra søknad leveres til det fattes vedtak, hvor lenge man må vente fra vedtak er fattet til man kan flytte inn i den tildelte boligen og om kommunene bruker ulike former for ventelister (jfr. spm 12, 17, 18, 19, 20 og 21), tok utgangspunkt i at avgjørelser om tildeling av bolig er enkeltvedtak, og som sådant faller inn under forvaltningslovens bestemmelser om hvordan saksbehandlingen da skal være. Spørsmålene vi stilte var utformet for å fange opp viktige karakteristika i en avgjørelsesprosess som har følgende begivenheter/stadier:

1. Søknad om bolig leveres; det opprettes evt. en venteliste for søkere som venter på at det skal fattes vedtak i deres sak
2. Søknaden behandles og det fattes vedtak – enten avslag eller positivt vedtak – om at søkeren skal tildeles bolig
3. Etter at vedtak om tildeling er fattet, settes søkeren evt. på venteliste i påvente av at en passende bolig blir ledig og tildeling/innflytting kan finne sted
4. Tildeling/innflytting finner sted

I spørsmål 12 spurte vi om den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden – dvs. tiden fra tidspunkt 1) til tidspunkt 2). Spørsmål 21 dekker eventuell bruk av ventelister i denne perioden. I spørsmål 17 søker vi å kartlegge bruken av ventelister i tidsperioden fra vedtak fattes til tildeling/innflytting finner sted. Spørsmål 18 dreier seg om eventuelle krav som stilles til de som står på en slik venteliste, om å bekrefte sin interesse for den boligen de er tildelt. Spørsmål 19 dreier seg om eventuelle konsekvenser av å ikke oppfylle disse kravene, eller å ikke kunne nås av kommunen/ bydelen når en passende bolig blir ledig. I spørsmål 20 forsøker vi å få et estimat på hvor lang tid det gjennomsnittlig tar fra det er fattet positivt vedtak i en søknad til søkeren kan flytte inn i den tildelte boligen.

Under datainnsamlingen ble vi tidlig kontaktet av flere kommuner og gjort oppmerksomme på at våre spørsmål ikke passet i deres tilfelle. Etter hvert ble vi klar over at dette kom av at enkelte kommuner har en annen saksbehandlingsprosedyre. Denne prosedyren kan kort skisseres slik:

1. Når man mottar en ny søknad om bolig blir det først vurdert om søkeren tilfredsstiller de formelle krav og kriterier som kommunene

stiller for å godta folk som legitime søkere. De som tilfredsstiller disse kravene blir plassert på en søkerliste.

2. De godkjente søkerne får et foreløpig svar om at søknaden vil bli vurdert ved ledighet i boligmassen innen en viss tid, for eksempel 3 eller 6 mndr.
3. Søknadene vurderes ved ledighet i aktuelle boliger. Prioritering skjer ut fra behov og familiesituasjon i relasjon til den/de ledige boligen(e).
4. Det sendes tildelingsbrev med tilbud om bolig til den prioriterte.
5. Søkere som ikke er blitt tilbudt bolig innen en viss tid, blir ofte bedt om å bekrefte/fornye søknaden, dersom de fremdeles er interessert i en kommunal bolig.

De viktigste forskjellene mellom denne praksisen og den vi har lagt til grunn for våre spørsmål, er at her skjer det ingen behandling av søknadene uavhengig av om det for øyeblikket er ledige boliger eller ikke. Vedtak om tildeling av bolig blir bare gjort for de som er tildelt en bolig, og blir først gjort når en bolig har blitt ledig. På denne måten er det heller ingen som får direkte avslag på sine søknader, og det utløses heller ingen klageadgang. Den søkerlisten det her er tale om er heller ikke en venteliste som man rykker fram på etter ansiennitet, men en liste som gir de som står på den, anledning til å være med i konkurransen om boliger som blir ledige. Det kan diskuteres om kommuner som praktiserer en slik alternativ saksbehandling tilfredsstiller lovens krav til saksbehandling av enkeltvedtak. De slipper å avslå søknader, og utløse de krav søkerne har i en slik situasjon – blant annet klageadgang. I stedet for avslag blir søkerne sluset inn på en liste hvor de kan bli stående så lenge som helst, dersom det ikke praktiseres bestemte regler for hvor lenge man maksimalt kan stå på en slik liste.

De spørsmålene vi stilte om saksbehandlingstid og ventelister er heller ikke adekvate når det ikke fattes vedtak; det gjelder først og fremst spørsmål 12 om saksbehandlingstid og spørsmål 20 om hvor lang tid det går fra vedtak blir fattet til man kan flytte inn i en tildelt bolig. Dessuten blir jo hele forestillingen om hva det vil si å stå på venteliste vesensforskjellig i de to situasjonene.

Vi vet i utgangspunktet ikke hvor mange kommuner som har en slik alternativ praksis, og heller ikke hvordan de valgte å svare på spørsmål som egentlig ikke passet i deres situasjon. Det er rimelig å anta at mange har svart usikker/vet ikke. Uansett hva de valgte å svare, vil svarene på disse spørsmålene bli skjeve i en eller annen retning. Det hefter dessuten større

usikkerhet ved de estimerer på saksbehandlingstid og forekomsten av ventelister som er beregnet på grunnlag av dette materialet, enn det ville ha gjort dersom datamaterialet hadde referert til en entydig praksis.

Problemet her er at vi burde ha stilt andre spørsmål; spørsmål som hadde fanget opp de ulike praksiser på dette området. Vi vet ikke noe om den reelle forekomsten av denne alternative saksbehandlingen. Det datamaterialet vi sitter med i denne undersøkelsen gir imidlertid indirekte visse muligheter til å si noe om hvor vanlig denne alternative saksbehandlingen er. Her kan svarene på spørsmål 9 om hvilken praksis man følger overfor søkeren når en søknad er avslått, være til hjelp. I tabell 2.7 i avsnitt 2.4.2 framgår det hvilke tilbakemeldinger kommunene gir når søknader er avslått. Dersom vårt resonnement ovenfor er riktig, er det ingen avslag å rapportere om dersom det ikke fattes vedtak. Vi ser at ca 80 prosent rapporterer at de gir enten skriftlig eller muntlig orientering om avslag, mens under halvparten sier at de gir opplysning om klageadgangen søkerne har i slike tilfeller. Blant de som ikke rapporterer at de gir noen form for tilbakemelding om avslag, eller ikke orienterer om klageadgang, vil det også skjule seg noen som praktiserer saksbehandlingsrutiner som impliserer at de ikke avslår søknader. Hvor mange dette kan være er vanskelig å bedømme. Kanskje et sted mellom 10 – 20 prosent av kommunene, kanskje noen flere. Skal vi stole på de svarene som er gitt, er dette et fenomen vi finner først og fremst i gruppen av de minste kommunene.

Tar vi hensyn til at vår undersøkelse ikke omfatter kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, og at den alternative saksbehandlingen vi her snakker om sannsynligvis er et fenomen som finnes hyppigere blant små enn blant store kommuner, blir vi kanskje stående med et estimat på andelen kommuner som har en saksbehandling som ikke tilfredsstiller kravene til hvordan vedtak i enkeltsaker skal fattes, som ligger i intervallet 15–25 prosent.

Her må vi imidlertid tilføye at foreløpige resultater fra en annen studie av kommunal boligutleie som nå gjennomføres ved NOVA, kan tyde på at det vi her omtaler som en alternativ saksbehandlingsprosedyre, kanskje er den vanligste i dagens norske kommuner.

Denne ulikheten i vedtakspraksis fører også til usikkerhet om de opplysningene kommunene gir til Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA i skjema 13 (Boligskjemaet). Det gjelder blant annet opplysningene om registrerte søknader, vedtak om tildeling av bolig, antall ubehandlede søknader, avslag og bruk av ventelister. Dels vil det her være tale om en reell underrapportering; det gjelder for eksempel for antall avslag i løpet av året og

antall ubehandlede søknader ved årsskiftet. Dels dreier det seg om usikkerhet om hvilke realiteter som ligger under de opplysningene som gis; det gjelder for så vidt alle disse opplysningene. Oppgavene over antall husstander på venteliste for eksempel – definert som antall husstander som har fått positivt vedtak om tildeling av bolig, men som ennå venter på at en bolig skal bli ledig ved utgangen av året – vil for så vidt være riktige i relasjon til hvordan venteliste her er definert. Men en slik venteliste kan bli misvisende dersom vi ikke vet hvorvidt søkerne med jevne mellomrom må bekrefte sin interesse for en tildelt bolig, for å beholde plassen sin på listen. Men heller ikke slike supplerende opplysninger gir ikke et fullstendig bilde av den totale ventesituasjonen for boligsøkerne. For å få et riktig bilde av den totale situasjonen bør det også foreligge en venteliste (søkerliste) for de som har fått sine søknader registrert, men ennå ikke behandlet. Og i tillegg til en slik liste bør det dessuten også opplyses om man har en praksis som impliserer at søkerne kan tas av en slik søkerliste dersom de har stått der ut over en bestemt tidsperiode.

2.9 Søknadsbehandling; tidsbruk og ventelister

2.9.1 Ventelister

I dette avsnittet skal vi belyse to fenomener som er nært forbundet; tiden som brukes på ulike stadier av behandlingen av boligsøknader og hvorvidt kommunene bruker ventelister – og i tilfelle hvordan de bruker dem.

Svært mange som søker om kommunale boliger er i en akutt situasjon. Det kan skyldes oppløsning av familien, plutselig endring i helsetilstanden, at man av ulike grunner har «mistet» den boligen man har disponert o.l. For slike søkere er det særlig viktig at saksbehandlingstiden ikke er for lang. Men like viktig kan det være hvor lange ventelister som finnes, og hva det innebærer å stå på venteliste.

I foregående avsnitt har vi drøftet svakheter i måten vi stilte spørsmål om tidsbruk og ventelister på. Dette får også konsekvenser for tolkningene vi kan gjøre av det datamaterialet vi har om disse temaene.

Tabell 2.13: Søkerlister og ventelister. Andeler av kommunene som; 1) benytter ulike typer ventelister; 2) praktiserer ulike krav til søkerne for å beholde sin plass på venteliste; 3) praktiserer ulike kriterier for om en tildelt bolig kan mistes, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Det føres liste over søkere som venter på at det skal fattes avgjørelse i deres sak (søkerliste)	39	41	9	32
Det føres liste over søkere som har fått positivt vedtak om bolig og venter på tildeling/innflytting (venteliste)	46	41	86	55
For å stå på venteliste kreves bekreftelse hver 3. måned	8	3	5	5
For å stå på venteliste kreves bekreftelse hver 6. måned	4	3	5	4
For å stå på venteliste kreves bekreftelse, men annen tidsfrist	14	12	23	16
Den som står på venteliste og ikke er å treffe på oppgitt adresse når det blir ledig bolig, mister sin plass i køen	0	3	9	4
Den som ikke er å treffe etter gjentatte henvendelser mister den tildelte boligen	32	44	64	45
Den som er tildelt en bolig kan bare miste den dersom hun/han ikke følger opp evt. formelle krav om å bekrefte sin interesse	18	41	23	28
N	28	32	22	82

*Merk her at det er gjengitt svaralternativer fra flere spørsmål. Kolonnene summerer seg derfor ikke opp til 100 prosent.

Tabell 2.13 viser at ventelister – definert som en liste over husstander som har fått positivt vedtak om bolig, men venter på at en passende bolig skal bli ledig – praktiseres langt oftere enn søkerlister, slik dette er definert her. Som vi har diskutert ovenfor kan imidlertid det å stå på en søkerliste bety to forskjellige ting: 1) Å stå på liste i vente på at det blir tatt stilling til ens søknad – hvilket var intensjonen med vårt spørsmål. 2) Å stå på en liste over godkjente søkere, eventuelt helt fram til man blir tildelt en bolig. Ca 40 prosent av de mellomstore kommunene praktiserer søkerlister av en eller annen av disse typene. Dette er imidlertid et fenomen som brukes svært sjelden i de store kommunene. Det kan skyldes at disse kommunene har en mer profesjonell saksbehandling og behandler boligsøknader så raskt at det ikke er behov for en egen liste over søknader, jfr. ellers drøftingen i tilknytning til tabell 2.14 om ventetider.

Ventelister i form av lister over søkere som har fått positivt vedtak om bolig, men venter på at en passende bolig skal bli ledig (denne definisjonen

er identisk med definisjonen av venteliste i KOSTRA), er derimot et fenomen som er mest karakteristisk for de store kommunene; det forekommer omtrent dobbelt så ofte der som i de mellomstore kommunene. Det er rimelig å tenke seg at dette henger sammen med at så vel underskuddet på kommunale boliger – og dermed ventetiden – er størst i de store byene, jfr. igjen drøftingen i tilknytning til tabell 2.14.

Et mindretall på ca $\frac{1}{4}$ av kommunene krever at folk som står på venteliste må bekrefte sin fortsatte interesse for bolig dersom de har stått på venteliste ut over visse tidsfrister, uten å ha blitt tildelt bolig. Her kan det dreie seg om frister av ulik lengde. Det kan synes som om de store kommunene praktiserer slike frister noe oftere enn de mindre. Ser vi imidlertid bare på de kommunene som bruker ventelister, ser vi at andelen som krever slike bekreftelser faller med kommunestørrelsen (fra 54 prosent i gruppen av de minste kommunene, 46 prosent i mellomgruppen og 37 prosent i gruppen av storkommuner).

Vi ser at bare et fåtall kommuner praktiserer en regel som impliserer at folk står på venteliste mister plassen sin i køen dersom de ikke er å treffe på oppgitt adresse når det blir ledig bolig. Derimot er det mye vanligere at folk som ikke er å treffe etter gjentatte henvendelser mister den boligen de er tildelt; ca $\frac{1}{3}$ av de minste, 44 prosent av de mellomstore og 64 prosent av de største kommunene, har en slik praksis.

Det siste svaralternativet vedrørende betingelser for å beholde plassen sin på en venteliste for folk som venter på å få tildelt bolig, hadde følgende innhold: Den som er tildelt en bolig kan bare miste den dersom hun/han ikke følger opp evt. formelle krav om å bekrefte sin interesse. Her ble det primært tenkt på de krav om bekreftelse som det spørres om i spørsmål 18. Intensjonen med dette svaralternativet var å få fram at en som er tildelt bolig ikke kan miste tilbudet bare fordi kommunen/bydelen ikke klarer å oppnå kontakt med vedkommende. Slik dette ble formulert, går det ikke klart nok fram at formuleringen «ikke følger opp evt. formelle krav om å bekrefte sin interesse», peker tilbake på kravene i spørsmål 18. Omfatter denne formuleringen også den passive avkreftelse som er et resultat av å ha vært forhindret fra å kunne svare bekreftende på evt. krav om å bekrefte sin interesse? Vel $\frac{1}{4}$ av kommunene svarte bekreftende på dette alternativet slik det nå er formulert. Størst oppslutning, ca 40 prosent, fikk dette alternativet i gruppen av mellomstore kommuner.

2.9.2 Saksbehandlingstid og ventetid

Som redegjort for i forrige avsnitt brukte vi to spørsmål for å anslå gjennomsnittlig tidsbruk for to ulike faser av tildelingsprosessen. I spørsmål 12 spør vi om gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader – dvs. tiden fra søknad blir levert til endelig vedtak fattes. I spørsmål 20 spør vi hvor lang tid det tar i gjennomsnitt fra det er fattet positivt vedtak i en søknad til søkeren kan flytte inn. Som vi allerede har drøftet hefter det usikkerhet ved de data vi har om ventelister på grunn av ulike saksbehandlingsrutiner. Tilsvarende usikkerhet får vi når data om tidsbruken skal tolkes.

Når det gjelder tidsbruken får vi et problem i tillegg. Vi ber respondentene om å anslå gjennomsnittlig tidsbruk. Det viser seg imidlertid at det ikke fungerer. De svar vi får er av typen; 0-3 uker, 1-8 uker, 1-2 måneder, ca 3 uker, varierende, 2+ +, 1 uke. Kun i et fåtall tilfeller gis det et svar som uproblematisk kan tolkes som et anslag på gjennomsnittlig tidsbruk. Som oftest svares det med intervaller; de kan variere fra 1 uke til ca 3 år i det mest ekstreme tilfellet. Dette gjør det svært vanskelig å bringe svarene på en benevning som gjør det mulig å oppsummere dem på en måte som ikke gir et fordreid bilde av virkeligheten. Vi har løst dette ved å ta utgangspunkt i at de fleste svar foreligger i form av intervaller og at det stort sett har vært mulig å gruppere og rangere disse intervallene i grupper som ikke overlapper hverandre i problematisk grad. 52 kommuner besvarte spørsmålet om saksbehandlingstid, jfr. tabell 2.14 a). 5 kommuner sier fra om at de ikke fatter vedtak på den måten spørreskjemaet forutsetter, mens hele 24 lar dette spørsmålet stå ubesvart. Blant disse er det sannsynligvis også en god del som ikke svarer fordi spørsmålene ikke passer. Spørsmålet om ventetid ble av 60 kommuner besvart slik at en angivelse av ventetid kunne identifiseres, 3 svar lot seg ikke tolke, og i 17 tilfeller var det svart usikker/vet ikke, jfr. tabell 2.14 b).

Tabell 2.14: Saksbehandlingstid og ventetid

a. Kommuner som har svart på spørsmål om saksbehandlingstid (tid fra søknad er registrert til det er fattet vedtak), fordelt etter lengden av saksbehandlingstiden. Andeler i prosent. Saksbehandlingstid i måneder. N=52

Tidsgrupper	Mindre eller lik 1 mnd	Mindre eller lik 2 mnd	Mindre eller lik 4 mnd
Andel kommuner	73	13	13

b. Kommuner som har svart på spørsmål om ventetid (tid fra vedtak om bolig er fattet til tildeling/innflytting kan skje), fordelt etter ventetidens lengde. Andeler i prosent. Ventetid oppgitt i uker og måneder. N=60

Tidsgrupper	Mindre eller lik 2 uker	Mindre eller lik 4 uker	Mindre eller lik 3 mnd	Mindre eller lik 6 mnd	6 mnd eller mer
Andel kommuner	35	38	12	8	7

Av tabell 2.14 a) ser vi at saksbehandlingstiden i de fleste kommunene er kortere enn 1 måned. Tar vi høyde for at det blant en del av de 13 prosent som oppgir en saksbehandlingstid på mellom 2 og 4 måneder også befinner seg noen som først realitetsbehandler søknadene ved ledighet i boligmassen, er det ytterst få som har en saksbehandlingstid som er lengre enn 2 måneder. Ved tolkningen av opplysningene om saksbehandlingstiden må vi ta hensyn til at den også inkluderer den tiden det tar for søkeren å skaffe tilveie den dokumentasjon som skal følge søknaden.

Tiden fra vedtak fattes til innflytting kan skje ligger for ca 70 prosent av kommunenes vedkommende på maksimalt 1 måned, og for 35 prosents vedkommende på mindre enn 2 uker. Vi skal imidlertid merke oss at ventetiden i noen kommuner kan strekke seg helt til et halvt år, og i noen tilfeller sågar enda lengre. Ser vi opplysningene om saksbehandlingstid og ventetid samlet, ser det ut som det sjelden går mer enn 2 måneder fra det søkes om bolig til søkeren kan flytte inn. Dette er imidlertid en konklusjon som er sårbar for hva slags saksbehandlingsrutiner som brukes.

2.10 Oppsummering

2.10.1 Indeks for god forvaltningsskikk

Vi er bedt om å skaffe til veie data som er egnet til å vurdere om kommunenes praksis når det gjelder søknadsbehandling, tildeling og klager på avgjørelser om kommunalt disponerte boliger er i tråd med god forvaltningsskikk. Ovenfor har vi sett på rutiner som er relevante i den forbindelse

enkeltvis. For å få et samlet bilde av forvaltningsskikken er det behov for et mål som på en enkel måte summerer opp de bidragene til en god forvaltningsskikk som indikeres av de rutiner som er mest relevante i denne forbindelsen. For dette formålet har vi konstruert en enkel indeks. Den bygger på spørsmålene 6, 7, 8, 9, 13, 14, 16 og 22 i spørreskjemaet.

* (Følgende spørsmål inngår i indeksen:

- hvordan retningslinjer for tildeling av bolig er gjort kjent
- hvordan søkerne orienteres om sine rettigheter etter forvaltningsloven
- hvordan søkerne orienteres om vedtak i deres sak
- hvordan søkerne orienteres om avslag på søknader
- om søkerne får valg mellom flere boligalternativer
- om man får nytt tilbud etter å ha takket nei til det første
- om det arrangeres innføringsmøter for nye leieboere
- om utleier foretar gjennomgang av boligen sammen med leier før innflytting og lager tilstandsrapport)

Disse 8 spørsmålene er etter vår vurdering de mest relevante for å belyse forvaltningsskikken. Svaralternativene i disse spørsmålene differensierer også rimelig klart mellom gode og mindre gode rutiner. Indeksen er enkel. For hvert av spørsmålene har vi gitt de svaralternativer som indikerer god forvaltningsskikk verdien 1; alle andre er gitt verdien 0. Alle spørsmål er gitt samme vekt; vi har altså å gjøre med en enkel additiv indeks. Indeksen kan ha verdier fra 0 til 8. Verdien 0 betyr at kommunen ikke har noen gode rutiner; verdien 8 betyr at kommunen er bedømt som å ha gode rutiner på alle de 8 spørsmålene indeksen bygger på. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at en slik indeks kunne ha vært laget på mange andre måter. Men i all sin enkelhet tror vi denne indeksen gir et rimelig informativt bilde av forvaltningsskikken i kommunene.

Tabell 2.15 Andelen kommuner/bydeler etter skår på Indeks for god forvaltningsskikk ved tildeling av kommunal bolig. Prosent

Indeks for god forvaltningsskikk	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Andel kommuner	2	2	12	21	29	23	6	2	1

Tabell 2.15 viser den totale fordelingen av indeksen uavhengig av kommunestørrelse. Vi ser at det er få kommuner med ekstremverdiene 0 og

8. Tyngden i fordelingen finner vi i intervallet 3-5. Medianen i fordelingen har verdien 4, første kvartil har verdien 3 og fjerde kvartil verdien 5. Dette må vi kunne si er liten spredning. Hvor det vil være rimelig å sette grensen for god forvaltningsskikk, blir et vurderingsspørsmål som vi lar stå åpent.

Tabell 2.16: Kommunene fordelt etter Indeks for god forvaltningsskikk og etter kommunestørrelse. Tall i prosent

	Kommunestørrelse			Totalt
	5000-10 000	10 000-40 000	Over 40 000	
Lav skår (0-2)	29	16	5	17
Middels skår (3-5)	64	75	82	73
Høy skår (6-8)	7	9	14	10
Totalt	100	100	100	100

I tabell 2.16 har vi gruppert indeksen i kategoriene lav, middels og høy skår, og beregnet fordelingen av indeksen på disse kategoriene etter kommunestørrelse. Vi ser at det er klar forskjell mellom kommunene etter størrelse; de største bykommunene skårer høyst og de minste kommunene lavest. Dette er ikke uventet. Tidligere i dette avsnittet, hvor vi har sett på rutiner enkeltvis, har vi sett at de største kommunenes praksis har vært mest i pakt med normene for god forvaltningsskikk. Når de minste kommunene ble spurt om den mest vanlige måten å gjøre bestemte ting på, gav de ofte uttrykk for at de ikke hadde noen fast praksis for hvordan dette skulle gjøres, eller alternativt; at det var vanskelig å svare på slike spørsmål. De forskjellene mellom kommunene med hensyn til måten å arbeide på, som summeres opp i denne indeksen, er også i tråd med hva vi kunne forvente ut fra et teoretisk resonnement om hvilke faktorer som er viktige for at arbeidet i et samfunn utføres i pakt med gode og rasjonelle arbeidsrutiner.

Her må det igjen minnes om at vår studie bare omfatter kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Vi vil anta at den kommunale utleievirksomheten i ennå mindre grad foregår etter faste rutiner i de virkelig små kommunene.

2.10.2 Hovedkonklusjoner

Analysene og funnene i dette kapitlet kan summeres opp i følgende hovedpunkter:

- Tildelingen av kommunale boliger foregår på svært ulike måter i de norske kommunene. I over halvparten av kommunene er tildelingen lagt til flere tildelingsorganer, som hvert er gitt

myndighet til å tildele boliger av bestemte kategorier. I Oslo er tildelingen lagt til de 15 bydelene.

- De fleste – 2 av 3 – kommuner har vedtatt retningslinjer for hvem/hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av kommunale boliger. De største kommunene har den beste praksis på dette området.
- De fleste kommunene har også gjort disse retningslinjene offentlig kjent; det gjelder 9 av 10 av de største bykommunene (inklusive bydelene i Oslo), men bare 6 av 10 av de minste kommunene. I de største kommunene er den suverent mest brukte publiseringsmåten kommunenes hjemmeside på nettet. I de minste kommunene er denne publiseringsmåten av underordnet betydning.
- Alle kommunene opplyser at de orienterer de som søker bolig om deres rettigheter etter forvaltningsloven, men ca 1/3 sier at dette bare skjer på forespørsel. Halvparten av de største kommunene gir slike orienteringer skriftlig; det gjelder bare 1 av 10 av de minste kommunene.
- De aller fleste kommunene orienterer søkerne om hvilket vedtak som er fattet om deres søknad. De fleste gir også denne orienteringen skriftlig; det gjelder 9 av 10 av de største kommunene, men bare 6 av 10 av de minste.
- Dersom en søknad er avslått gir de fleste søkerne en skriftlig begrunnelse for avslaget; det gjelder 9 av 10 av de store kommunene, men igjen bare 6 av 10 av de minste.
- De største kommunene er også flinkest til å opplyse søkerne om at de har klageadgang og hvor de kan klage, dersom deres søknad er avslått. De tilbyr også oftest søkerne hjelp til å skrive klage.
- Under datainnsamlingen til denne undersøkelsen ble vi klar over at saksbehandlingen av boligsøknader foregår svært forskjellig i kommunene. I de fleste kommuner tas alle søknader opp til behandling, og det fattes vedtak – enten om at søknaden er innvilget eller avslått. I andre kommuner føres alle søkere som passerer de formelle kriterier for å bli godkjent som søker, på en søkerliste. Ved ledighet i boligmassen prioriteres den/de av søkerne som har størst behov. Ved denne behandlingsprosedyren får ingen søkere avslag, og det utløses heller ingen klageadgang. Hvor utbredt denne behandlingsprosedyren er, er vanskelig å bedømme. Foreløpige resultater fra en annen studie av kommunal

boligforvaltning som foregår ved NOVA, kan tyde på at denne alternative behandlingsprosedyren er mest utbredt.

- 3 av 4 søkere som blir tildelt bolig får vanligvis tilbud om kun ett boligalternativ, vel halvparten gis anledning til å besiktige den tilbudte boligen før de bestemmer seg, takker man nei til en tilbudt bolig får 4 av 10 tilbud om å stå på venteliste og får nytt tilbud, 8 av 10 store kommuner arrangerer som regel innføringsmøter for nye leieboere – det gjelder bare 3 av 10 små kommuner.
- 3 av 4 kommuner krever at gammel gjeld gjøres opp før ny leieavtale underskrives. Halvparten krever at det i det minste inngås en avtale om nedbetaling av slik gjeld, mens 1 av 4 krever at gjelden nedbetales. Halvparten av de største bykommunene krever det. Bare 1/3 av kommunene krever at leieboerne betaler depositum før de underskriver leieavtaler.
- De fleste kommuner har erfaring med å stille krav til leietaker om å akseptere tilsyn eller oppfølgingstjenester i boligen. Dette er imidlertid et krav de benytter seg av bare i spesielle tilfeller, og når de bedømmer det som nødvendig av hensyn til leieren. Dette er et krav som brukes hyppigst av de store kommunene.
- Et fåtall kommuner bekrefter at de disponerer boalternativer som faller utenfor husleieloven; de fleste av dem hører til i gruppen større bykommuner.
- Tiden som går fra søknad om bolig leveres til det fattes vedtak varierer mye fra kommune til kommune, men er sjelden lengre enn 1 måned. Det samme gjelder ventetiden fra det er fattet vedtak om at bolig skal tildeles til tildeling/innflytting kan skje. Det betyr at det sjelden går mer enn 2 måneder fra det søkes om bolig til søkeren kan flytte inn.

3 Bruk av leiekontrakter etter husleielovens § 11-1 og § 11-2

3.1 Innledning

I husleielovens kapittel 11 gis det adgang til å fravike en del bestemmelser som ellers gjelder i leieforhold om bolig. Bestemmelsene i § 11-1 har særregler for utleie av boliger til personer med spesielle boligbehov av varig karakter (spesialboliger). I § 11-2 er det særregler for utleie til personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter (gjennomgangsboliger). Bestemmelsene i §§ 11-1 og 11-2 gir utleier adgang til å fravike lovens normalbestemmelser på enkelte punkter. Hensikten med dette er å gi utleier adgang til å knytte noen betingelser til leieavtalen som utleier anser vil være gunstige for å oppfylle formålet med leieforholdet. I praksis vil det si at leietakeren får færre rettigheter enn hun/han ellers ville hatt etter husleieloven.

Hvordan disse bestemmelsene skal forstås og brukes er beskrevet nærmere i KRD – Rundskriv H-08/02 «Om kommunale husleieforhold». Her skal vi se nærmere på tre aspekter ved disse bestemmelsene: 1) Hvordan loven definerer klausulering av boliger, og hvilke krav loven stiller for at særreglene i §§ 11-1 og 11-2 skal kunne brukes, 2) Lovens bestemmelser om hvem som kan fatte vedtak om klausulering, og 3) Hvordan særreglene er formulert.

To vilkår må være oppfylt for at særreglene i §§ 11-1 og 11-2 skal kunne brukes på leieavtaler om utleie av spesial- og gjennomgangsboliger. For det første må det være fattet vedtak om at de boligene det dreier seg om skal brukes til ett av disse formålene. Å fatte slikt vedtak vil si å klausulere (øremerke) boligene. Ifølge Rundskriv H-08/02, avsnitt 4.2 krever ikke loven at vedtak om klausulering skal være enkeltvedtak. Klausuleringsvedtak kan gjøres for en eller flere boliger, og bestemmer bruken av boligene til de blir opphevet. Slikt vedtak kan også gjøres for en konkret bolig samtidig med at den tildeles i medhold av lov om sosiale tjenester § 4-5. Ved å dobbeltklausulere en bolig kan man øremerke den til bruk både som spesial- og gjennomgangsbolig. Vanligvis spesifiseres det i et klausuleringsvedtak hvilke grupper av personer – definert ved de spesielle boligbehov de har – boligene øremerkes for.

Det andre vilkåret angår leierens krav på opplysning. Leieren skal ha opplysning om to forhold: For det første skal vedkommende ha informasjon

om at det leieforholdet som tilbys angår en bolig som er øremerket for personer med spesielle boligbehov. For det andre skal hun/han få opplyst at dette medfører at hun/han som leier får færre rettigheter enn i et ordinært leieforhold. Er ikke begge disse vilkårene oppfylt, går leieavtalen over til å bli en vanlig husleieavtale. Disse opplysningene skal gis skriftlig, enten i et eget skriv, eller ved at «leigaren særskilt får opplyst at det i avtalen er gjort unntak som nemnd i § 11-1 eller 11-2.» (Rundskriv H-08/02, avsnitt 4.3) I samme avsnitt i dette rundskrivet pekes det på at loven på dette punkt bare krever at leieren skal bli informert om at hun/han får en leieavtale med færre rettigheter enn i ordinære leieforhold, men ikke stiller krav om at leieren får opplyst hvilke rettigheter det dreier seg om. Vi vil imidlertid anta at leieren vanligvis også informeres om dette. Når loven i §§ 11-1 og 11-2, annet ledd sier at «Det kan avtales at - - -» om måten de enkelte unntakene som kan gjøres fra lovens generelle regler, kan tas i bruk på, må leieren nødvendigvis bli informert om hvilke unntak det dreier seg om når leieavtalen skal underskrives. Slik vi tolker loven på dette punktet sier den at unntakene bare kan tas i bruk etter avtale, og ikke egenhendig pålegges leier av utleier.

Vedtak om øremerking kan gjøres av stat, fylkeskommune og kommune. På det kommunale nivået kan vedtaksmyndigheten delegeres ned til de som er saksbehandlere ved boligtildelingssaker. Et offentlig organ kan øremerke boliger som dette organet eier, men også boliger det har disposisjonsrett over. Det betyr at en kommune kan øremerke boliger i det private leiemarkedet som den har disposisjonsretten til. Den vanlige måten dette skjer på, er at kommunen har leierett til en privateid bolig med rett til å framleie.

3.2 Særreglenes innhold

Når det med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 inngås en særlig husleieavtale om leie av spesialbolig, kan det gjøres følgende unntak fra de generelle reglene i husleieloven:

- avgrense opptak av nye medlemmer i husstanden
- avgrense adgangen til delvis fremleie
- særlig regulering av foreløpig framleie av hele boligen
- kreve at leie betinges av lån til utleier

Gjelder leieforholdet en gjennomgangsbolig (§ 11-2) kan følgende unntak gjøres:

- avgrense opptak av nye medlemmer i husstanden
- avgrense adgangen til delvis framleie
- særlige regulering av foreløpig framleie av hele boligen
- adgang til å inngå leieavtaler av kortere varighet enn 3 år
- rentefritak på depositum for elev- og studentboliger

Hvilke av disse unntakene som blir brukt i det enkelte leieforhold, antar vi vanligvis blir spesifisert i leieavtalen, selv om ikke loven krever det. Den fulle lovteksten til §§ 11-1 og 11-2 er gjengitt i Vedlegg 1.

Her skal vi merke oss at loven sier at det kan gjøres ulike unntak fra lovens generelle bestemmelser, ikke at det skal. Dersom kommunene ikke utnytter disse mulighetene til å bruke særregler, står man tilbake med selve klausuleringsvedtaket, dvs. at boligen er forbeholdt utleie til personer med spesielle boligbehov.

I Rundskriv H-08/02 påpekes det i avsnitt 5.3 at det er en forutsetning at boliger som øremerkes som spesialboliger, også er tilpasset de spesielle bolig- og omsorgsbehov leieren har. Dette sies imidlertid ikke eksplisitt i loven, og rundskrivet sier heller ikke noe om hvor godt tilpasset en spesialbolig må være for at den skal kunne godkjennes. Det er derfor litt uklart hva rundskrivet legger i begrepet forutsetning her. Det påpekes også at det vil finnes spesialboliger som det kan være vanskelig å skille fra helseinstitusjoner som faller inn under de aktuelle særlover for slike institusjoner. Når det gjelder gjennomgangsboliger, stilles det ingen krav om at de skal være spesialtilpasset på noen måter, men det er naturligvis ikke noe i veien for at de kan være det.

3.3 Bestemmelsenes hensikt

Formålet med bestemmelsene i § 11-1 og 11-2 i husleiloven er først og fremst å sørge for at en del boliger blir forbeholdt personer med spesielle boligbehov. De særlige unntakene som kan gjøres fra lovens generelle regler i leieavtaler for øremerkede boliger, har til hensikt å gi utleier adgang til å knytte enkelte betingelser til leieavtalen som utleier anser som gunstige for å realisere formålet med leieforholdet. Som gunstige/fordelaktige foreteelser er det i denne forbindelse nærliggende å nevne at de spesielle boligbehov

leierne har enten vil kunne bli redusert, eller bli lettere å leve med. Å undersøke om lovens bestemmelser om klausulering sikrer at boliger som er øremerket til bruk for spesielle grupper vanskeligstilte på boligmarkedet, blir benyttet i samsvar med formålet, vil først og fremst innebære å finne ut om disse boligene blir leid ut til folk som har de spesielle behovene det er tale om, og i hvilken grad spesialboliger faktisk er spesialtilpasset. Dernest vil det kunne innebære å finne ut hvorvidt særreglene blir brukt i leieforhold for de personer de er ment å bli brukt for. Om bruken av disse klausuleringsbestemmelsene fungerer etter hensikten – dvs. om de alt i alt, og både på kort og lang sikt – er til fordel for de grupper det har vært hensikten å hjelpe, det ligger utenfor det denne undersøkelsen kan si noe om.

Den kartlegging av praksis og rutiner som vi har kunnet gjøre, gir ganske detaljerte data om hvordan kommunene bruker klausuleringsbestemmelsene. Det mest interessante her er opplysningene om i hvilken grad de ulike unntakene fra lovens normalbestemmelser brukes når boliger klausuleres. Dette indikerer naturligvis noe om hvilke behov kommunene mener er til stede. Det at en unntaksbestemmelse er lite brukt kan imidlertid ikke uten videre tas som bevis på at det ikke er behov for den. Det kan bety at det behovet den er ment å dekke er dekket på andre måter, eller man kan ha motforestillinger mot å bruke en konkret bestemmelse selv om det åpenbart er til stede et behov den kunne dekke. Det kan være en del av forklaringen dersom det for eksempel skulle vise seg at muligheten til å inngå korttids leiekontrakter er lite brukt.

Hensikten med de enkelte særreglene kan langt på vei leses ut av hvilke unntak fra de generelle bestemmelsene det dreier seg om. Her skal vi imidlertid være oppmerksom på at de som anvender disse bestemmelsene – kommunene – kan begrunne sin bruk, og tolke lovgiverens hensikt, annerledes enn det lovgiverens hensikt har vært.

Særregelen om opptak av nye medlemmer i husstanden gir adgang til å avtale at all utviding av leierens husstand skal godkjennes av utleieren – også leierens nærmeste slektninger i rett opp- eller nedadstigende linje. De siste kan tas opp i husstanden uten godkjenning etter lovens normalbestemmelser. Godkjenning kan bare nektes dersom forhold knyttet til formålet med boligen eller den som ønsker å bli tatt opp i husstanden tilsier det. Poenget med denne særregelen er å avskjerme den aktuelle leieren – eventuelt også flere leietakere i et bokompleks – fra personer som kan ha uheldig innflytelse på deres atferd, og på behandlingsopplegg de er engasjert i. Begrensningen av adgangen til delvis framleie er også begrunnet med lignende hensyn. Begrensningen av adgangen til å framleie hele boligen ved midlertidig fravær i inntil 2 år, er

rimeligvis også begrunnet med at folk som har fått et spesialtilpasset tilbud (som det vanligvis også er knapphet på), bør bruke det selv.

Når det gjelder gjennomgangsboliger åpner særreglene adgang til å inngå tidsbestemte leieavtaler for kortere tid enn 3 år, ut over den adgangen som er gitt i lovens § 9-3. Dette har flere begrunnelser. Slik bestemmelsen er formulert legitimerer den at varigheten av et botilbud kan tilpasses den antatte varigheten av de spesielle boligbehov det kan være tale om. Det kan «avtales at leieavtalen skal falle bort uten oppsigelse ved endt utdanning, endt behandling, tilbud om annen passende bolig eller liknende omstendighet som skal være bestemt angitt i leieavtalen.» Utleieren er imidlertid her også gitt et virkemiddel som kan brukes som en gulrot overfor personer som har vansker med å tilpasse seg – og å fungere i – et ordinært bomiljø uten å skape problemer for både seg selv og andre. Korte avtaler gjør det mulig raskt å avslutte et leieforhold av hensyn til naboene. En mer ambisiøs hensikt ligger bak argumentet om å bruke korte leieperioder som botrening på de første stadier (trappetrinn) i en bokarriere hvor leieren vil få leieavtaler av lengre varighet (og bedre botilbud) etter hvert som vedkommende får dokumentert at hun/han fungerer bra i stadig mer «krevende» boforhold. Hvorvidt det i praksis fungerer på denne måten er et åpent spørsmål, som ikke lar seg besvare innen rammene av denne undersøkelsen.

Spesialboligene er først og fremst tiltenkt folk som har et (lang)varig behov for en spesielt tilpasset bolig. Disse boligene leies ut etter lovens generelle bestemmelser når det gjelder leieforholdets lengde; dvs. at leieavtalen kan være tidsubestemt – og oppsigelig på vanlige vilkår, eller tidsbestemt – med en minste tillatte leieperiode på 3 år. I utgangspunktet er det her rimelig å anta at de fleste leietakere foretrekker å få avtalt et så langt leieforhold som mulig. For den kommunale utleier vil saken i mange tilfeller kunne fortone seg annerledes. Flere kommuner ga, både i skriftlige og muntlige kommentarer til spørreskjemaet, uttrykk for at langvarige leieforhold – særlig de tidsubestemte – kunne gjøre det vanskelig for kommunen å yte de tjenester til leietakerne som de gjerne ville yte. Dette er et dilemma som først og fremst oppstår når beboere i eldre, spredt lokaliserte spesialboliger blir stadig mer hjelpetrengende. Fra å ha vært i en situasjon hvor de trengte relativt lite hjelp når de flyttet inn i en kommunal spesialbolig, kunne de etter hvert komme i en situasjon hvor de trengte relativt omfattende hjelp for å kunne bo selvstendig. For mange vil en slik økning i hjelpebehovet komme med alderen. Sett fra kommunenes side (som yter av hjelp og omsorg) vil det i slike tilfeller ofte fortone seg som best om folk kunne flytte til andre boliger – gjerne tilknyttet sentre – hvor hjelpen

kunne ytes mest «rasjonelt». Tidsubestemte leieavtaler eller tidsbestemte avtaler inngått for en lang leieperiode, vil kunne blokkere slike løsninger dersom leieren ikke samtykker i det. I den grad dette er situasjoner som kommunene ofte kommer opp i, kan vi vente at de vil «gardere» seg ved å inngå tidsbestemte leieavtaler av relativt kort varighet – dvs. for leieperioder på 3-5 år – når folk blir tilbydd spesialboliger, men at slike leieavtaler vanligvis fornyes. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 3.10.

3.4 Om datainnsamlingen –tolkningsproblemer

Før vi gir oss i kast med å presentere og kommentere datamaterialet, er det nødvendig med noen merknader om dataenes kvalitet når det gjelder temaet klausulering. Etter vår vurdering har de dataene vi samlet inn om dette temaet ikke den samme gode kvaliteten som dataene om de andre temaene – og kvaliteten er dårligere enn vi skulle ønske. Det betyr også at det hefter større usikkerhet ved de opplysningene (estimatene) vi presenterer på dette området enn på de andre.

Den dårlige datakvaliteten skyldes i hovedsak fire ulike forhold:

1. Underrapportering grunnet strukturelle forhold
2. Manglende kjennskap til lovens bestemmelser på dette området
3. Usikkerhet om hva det er ment med øremerking/klausulering
4. Usikkerhet mht de konkrete opplysninger det spørres om.

Ad 1. Som vi har sett og drøftet i de foregående kapitlene er de boligene kommunene disponerer til utleie ofte splittet i ulike kategorier, avhengig av hvilke målgrupper de er øremerket for – i tilfelle slik øremerking har funnet sted. Boligene kan ha ulike eiere, og forvaltningen av dem kan være lagt til ulike etater avhengig av hvilke forvaltningsoppgaver det dreier seg om (jfr. tabell 2.1). Tabell 3.1 viser at også klausulerte boliger i en kommune ofte kan ha flere enn en eier; det kan være kommunen, en kommunal stiftelse og private eiere. I Oslo for eksempel, er de fleste øremerkede boligene eid av Boligbygg KF, men i tillegg til disse boligene har flere av bydelene øremerket en del av de boligene de har leid inn og framleier. Vi har klare indikasjoner på at denne oppsplittingen av sektoren har ført til en ufullstendig rapportering av antallet øremerkede boliger. De som har besvart spørreskjemaet har i noen tilfeller svart bare på vegne av egen etat/organ/bydel. Vi vet ikke hvor ofte dette har skjedd og hvor stort feilanslag det har ført til i

den enkelte kommune; vi er imidlertid rimelig sikre på at det har ført til underestimering, både av forekomsten av øremerking og antallet øremerkede boliger – totalt og innen hver eierkategori.

Her skal vi merke oss at klausulering av boliger til bruk for folk som er under utdanning – det vil først og fremst si boliger som eies eller disponeres av Studentsamskipnadene – bare vil, og skal, omfattes av denne undersøkelsen i den grad de er klausulert av kommunale myndigheter. Det vil de vanligvis ikke være, etter hva vi har fått opplyst.

Ad 2. I enkelte tilfeller har vi også indikasjoner på at den som har besvart skjemaet har hatt manglende kjennskap til lovens bestemmelser om klausulering/øremerking – og av den grunn ikke har kunnet svare på om kommunen har øremerkede boliger, og hvor mange dette kan dreie seg om. Hvorvidt dette har gitt seg utslag i over- eller underrapportering av øremerking er vanskelig å si. Vi må kunne anta at disse bestemmelsene er bedre kjent – og blir rapportert riktigere – der de er i bruk, enn der de ikke er i bruk. Hvorvidt rapporteringen fra kommuner – eller etater – som ikke har øremerkede boliger, er systematisk feil – i form av enten over- eller underrapportering – er vanskelig å si.

Ad 3. Den usikkerhet vi her snakker om har sammenheng med at begrepet øremerking tydeligvis brukes om forskjellige realiteter, og at noen av respondentene var usikre på hvilken realitet våre spørsmål refererte til. Under datainnsamlingen fikk vi flere henvendelser som tyder på det. Dette angår i første rekke omsorgsboliger. Øremerking – i betydningen at bruken av enkelte boliger er forbeholdt bestemte grupper – kan foregå på to forskjellige måter: Gjøres øremerkingen med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 og 11-2 betyr det at boligene – i tillegg til at de øremerkes til fordel for bestemte grupper – kan leies ut på særlige vilkår, slik det er beskrevet i avsnittene ovenfor. Omsorgsboliger oppfattes imidlertid også som øremerket gjennom måten de er finansiert på. En stor del av dagens omsorgsboliger er bygd med ulike tilskudd fra staten (formidlet gjennom Husbanken og bevilget under «Handlingsplan for eldreomsorg» og «Opptrappingsplan for psykisk helse»). I reglene for tildeling av finansiell støtte til byggingen av omsorgsboliger heter det at de skal tildeles personer som på grunn av alder, funksjonshemming, funksjonsnedsettelse eller sykdom har behov for slike boliger med lett tilgjengelig heldøgns pleie- og omsorgstilbud. Denne betingelsen går imidlertid bare på hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av disse boligene. Den gir ingen hjemmel for å leie ut disse boligene på særlige vilkår. Skal det gjøres må de i tillegg klausuleres med hjemmel i husleieloven. Dersom hensikten med en klausulering kun er å

øremerke disse boligene til fordel for de samme gruppene, vil det være unødvendig.

I den grad våre respondenter her kan ha antatt at det først og fremst var forekomsten av boliger med en eller annen «bruksklausul» på vi var på jakt etter, kan det antas at de også har oppgitt denne formen for øremerking som klausulering. I den grad det har skjedd – og vi har indikasjoner på at noen respondenter ble usikre på dette – har det ført til overrapportering.

Ad 4. Dette punktet dekker de tilfeller hvor respondentene er godt informert om hva klausulering etter lovens kapittel 11 dreier seg om, men rett og slett er usikre på omfanget/antallet av boliger som er øremerket etter disse bestemmelsene, og derfor har latt være å svare; med underrapportering til følge.

Totalt sett vurderer vi det som mer sannsynlig at disse momentene har ført til underrapportering enn til overrapportering.

3.5 Omfanget av klausulering; bestanden av klausulerte boliger og nye leieavtaler

For å anslå omfanget av fenomenet klausulering stilte vi to likelydende spørsmål om henholdsvis spesial- og gjennomgangsboliger. Først ett spørsmål om bestanden (antallet) klausulerte boliger pr 1. januar 2006, og videre ett spørsmål om antallet leieavtaler som årlig blir inngått for klausulerte boliger (beregnet som et gjennomsnitt for de siste tre årene). Strukturen søkte vi å belyse ved et spørsmål om hvem som eier de klausulerte boligene.

Spørsmålene vedrørende antall boliger og klausuleringer er mangelfullt besvart av flere kommuner. Foruten at det er svart «vet ikke», er det brukt svar som «etter behov», «et stort antall», «bruker ikke dette begrepet» og lignende. Det har derfor liten hensikt å bruke disse opplysningene til å beregne estimater på totalt antall og gjennomsnitt for det universet av kommuner vi her studerer. Slike anslag måtte, for å være meningsfulle, også ses i relasjon til folketallet i kommunene. Når det gjelder bestandene av henholdsvis spesial- og gjennomgangsboliger kan det imidlertid ha en viss interesse å se på kvartilfordelingene. Når det gjelder spørsmålet om hvor mange leieavtaler som årlig inngås for klausulerte boliger, er kvaliteten på de data vi sitter med ikke god nok til å belyse dette fenomenet.

Klausulering av spesialboliger

I tabell 3.1 har vi beregnet antall kommuner som har oppgitt at de har boliger klausulert som spesialboliger, og videre antallet kommuner som har spesialboliger i ulike eiergrupper. Av de 82 kommunene i vår undersøkelse svarer vel 60 prosent (51 kommuner) at de har boliger klausulert som spesialboliger. Dette er sannsynligvis en underestimert av forekomsten av slike spesialboliger, dersom vårt resonnement i avsnitt 3.4 er riktig. 52 prosent av kommunene har klausulert boliger de selv eier (inklusive eie gjennom kommunalt selskap), 22 prosent har klausulert boliger som eies av kommunale stiftelser (en stiftelse er et selvstendig rettssubjekt til forskjell fra et kommunalt selskap). 12 og 15 prosent har klausulert boliger eid av henholdsvis private (profesjonelle) gårdeiere og andre private. Dette betyr at kommunene, når de først klausulerer boliger som spesialboliger, ofte anvender dette virkemidlet på boliger i flere eiersektorer. Beregninger vi har gjort, men ikke viser her, viser at av de 51 kommunene som har klausulert boliger som spesialboliger, har 45 prosent foretatt klausuleringene i bare en eiersektor, 41 prosent i to sektorer, 12 prosent i tre sektorer og kun 2 prosent i alle de fire sektorene vi har spesifisert.

Vi kan ellers merke oss at det oftest er de største kommunene som benytter muligheten til å klausulere boliger som spesialboliger. Ca 3 av 4 kommuner med folketall over 40000 har spesialboliger, mens det gjelder i underkant av halvparten av kommunene med folketall mellom 5 000 og 10 000. Ikke overraskende er det også de største kommunene som har brukt dette virkemidlet på flest eierkategorier. I ca 70 prosent av storbykommunene/bydelene som har spesialboliger, finner vi disse boligene i to eller flere eiersektorer. Den samme spredningen av spesialboligene finner vi i 45 prosent av kommunene med folketall mellom 10 000 og 40 000. I de minste kommunene som har spesialboliger, er de spredt på flere enn en eiersektor i 54 prosent av dem.

Tabell 3.1: Andel kommuner med boliger klausulert som spesialboliger, etter hvem som eier boligene og kommunestørrelse. Tall i prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Over 40 000	Totalt
Spesialboliger	46	69	73	62
Eid av kommunen	39	53	68	52
Eid av kommunal stiftelse	21	25	18	22
Eid av private; gårdeier	4	6	32	12
Eid av andre private	11	16	18	15
N	28	32	22	82

I tabell 3.2 viser vi kvartilverdiene i fordelingene av kommunene etter antall spesialboliger totalt, og antall spesialboliger eid av kommunene. Medianstørrelsen er 100 og 70 klausulerte spesialboliger for henholdsvis alle spesialboliger og boliger eid av kommunene. 3. kvartil ligger på henholdsvis 200 og 160 boliger. En kommune har oppgitt at 2512 boliger er klausulert, og alle disse er eid av kommunen. Kun et fåtall oppgir at antallet ligger mellom 500 og 1000 boliger. Når det dreier seg om boliger eid av stiftelser og private, er antallet naturligvis vesentlig lavere. En kommune oppgir å ha 400 spesialboliger som eies av en kommunal stiftelse. Når det gjelder private eiere, er det kun et fåtall kommuner som oppgir at mer enn 100 boliger eid av henholdsvis private gårdeiere og andre private er klausulert som spesialboliger. Disse kvartilverdiene er tatt med for å antyde noe om størrelsesordenen og spredningen i fordelingen av fenomenet spesialboliger. Det er naturligvis slik at vi finner flest klausulerte boliger i de største kommunene. Det burde derfor ha vært beregnet kvartilfordelinger separat for hver av de tre kommunegruppene. Antallet kommuner med klausulerte boliger i hver i hver av de tre kommunegruppene er imidlertid for lavt til at det er forsvarlig å gjøre slike beregninger.

Tabell 3.2: Kvartilverdiene i fordelingene av kommunene etter antall spesialboliger totalt, og etter antallet spesialboliger eid av kommunene

	1. kvartil	Median	3. kvartil
Spesialboliger	20	100	200
Spesialboliger eid av kommunene	20	70	160

Klausulering av gjennomgangsboliger

I tabell 3.3 framgår det hvor mange kommuner som har boliger klausulert som gjennomgangsboliger, totalt og splittet på eierkategorier. Dataene viser at klausuleringen av gjennomgangsboliger har omtrent den samme utbredelse og struktur som klausuleringen av spesialboliger. 53 av kommunene (ca 65 prosent) oppgir at de har boliger klausulert som gjennomgangsboliger, 51 prosent oppgir å ha gjennomgangsboliger eid av kommunen, 21 prosent at dette gjelder boliger eid av kommunal stiftelse, 7 prosent at det gjelder boliger eid av private gårdeiere og 14 prosent at det gjelder andre private. Klausulering av gjennomgangsboliger er et virkemiddel som brukes minst av de små kommunene. Spredningen på eiersektorer er gjennomgående mindre når det gjelder disse boligene enn for spesialboligene. I den grad disse dataene kan brukes til å antyde noe om tendenser i kommunesektoren, tyder

de på at det er vanligere i store enn i små kommuner å begrense klausuleringene til en eiersektor. Klausulering av gjennomgangsboliger er begrenset til én eiersektor i 46 prosent av de 13 minste kommunene, i vel 60 prosent av de mellomstore kommunene og i knapt 2/3 av de største kommunene/bydelene hvor slike klausuleringer er foretatt.

Tabell 3.3: Andel kommuner med boliger klausulert som gjennomgangsboliger, etter hvem som eier boligene og kommunestørrelse. Tall i prosent

	5000– 10 000	10000– 40 000	Over 40 000	Totalt
Gjennomgangsboliger	46	72	64	65
Eid av kommunene	43	56	55	51
Eid av kommunale stiftelser	6	28	14	21
Eid av private; gårdeiere	4	9	9	7
Eid av andre private	7	19	18	15
N	28	32	22	82

Når det gjelder antallet gjennomgangsboliger som er klausulert, har vi det samme problemet med datakvaliteten her som for spesialboligene. Så langt vi kan stole på – og bruke – de opplysningene vi har fått, tyder det på at det gjennomgående klausuleres færre gjennomgangsboliger enn spesialboliger. Av tabell 3.4 ser vi at både medianen og 1. og 3. kvartil ligger lavere for gjennomgangs- enn for spesialboligene. Bare to kommuner oppgir at de har mer enn 700 boliger klausulert som gjennomgangsboliger. Bare en har klausulert flere enn 400 boliger av de boligene de selv eier. En kommune har imidlertid over 600 gjennomgangsboliger plassert i en kommunal stiftelse. Boliger eid av private er bare i et fåtall kommuner klausulert som gjennomgangsboliger, og antallet boliger som er klausulert er maksimalt 20 når det gjelder private gårdeiere, og 60 når det gjelder andre private. Også her gjelder de samme kommentarene om kommunestørrelse som vi hadde til tabell 3.2.

Tabell 3.4: Kvartilverdiene i fordelingene av kommunene etter antallet gjennomgangsboliger totalt, og etter antallet gjennomgangsboliger eid av kommunene

	1.kvartil	Median	3. kvartil
Gjennomgangsboliger	20	60	140
Gjennomgangsboliger eid av kommunene	25	50	130

3.6 Begrunnelser for ikke å bruke klausuleringsbestemmelsene

Dersom kommunene oppgav at de overhodet ikke brukte klausuleringsbestemmelsene i husleieloven, eller bare hadde et fåtall klausulerte boliger,

ble de spurt om årsakene til det. Det ble spesifisert fire årsaker, og det kunne krysses av for alle årsaker man mente var av en viss betydning, jfr. spørsmål 29 i spørreskjemaet. Svarfordelingen på dette spørsmålet er vist i tabell 3.5. Det mest slående ved denne tabellen er at respondentene demonstrerer stor usikkerhet når de skal besvare dette spørsmålet. Bare et fåtall på ca 25 prosent av de kommunene som ikke har klausulert boliger etter bestemmelsene i §§ 11-1 og 11-2 svarer med argumenter som tyder på at de kjenner lovens bestemmelser, har vurdert dem og konkludert med at det enten ikke er behov for de unntakene som loven hjemler, eller at disse unntakene er lite egnet i deres situasjon. Denne store usikkerheten kan skyldes at vi har hatt for liten fantasi når det gjelder å spesifisere mulige årsaker til at disse bestemmelsene ikke brukes. Det kan imidlertid også avspeile at det i mange kommuner er en reell usikkerhet om hva disse bestemmelsene går ut på, og hva de kan brukes til, jfr. drøftingen i avsnitt 3.4.

Tabell 3.5: Andel kommuner som har oppgitt ulike årsaker til at de ikke anvender klausuleringsbestemmelsene i husleieloven, etter § 11-1 og § 11-2. Tall i prosent.

	§ 11-1	§ 11-2
Manglende kjennskap til §§ 11-1 og 11-2	18	13
Ingen erfaring med disse paragrafene	13	13
Ikke behov for de unntakene fra loven som hjemles i disse paragrafene	8	9
De unntakene fra lovens alminnelige bestemmelser som disse paragrafene hjemler, oppleves som lite egnet i vår situasjon	15	16
Usikker/vet ikke	48	50
N= Antall kommuner som ikke – eller bare i liten grad – bruker disse klausuleringsbestemmelsene	40	32

De som svarte at det ikke var behov for unntakene fra lovens normalbestemmelser i deres kommune, ble stilt et tilleggsspørsmål om årsakene til det. Her kunne de velge en eller flere av følgende årsaker, jfr. spørsmål 30 i spørreskjemaet:

- a) Kommunen tilbyr institusjonsplasser som dekker noe av behovet.
- b) Kommunen har adekvate botilbud i sitt ordinære leiemarked.
- c) Kommunen tilbyr botilbud utenfor husleielovens regler.
- d) Det legges til rette for at aktuelle boligsøkere skal kunne kjøpe sin egen bolig.
- e) Andre årsaker
- f) Usikker/vet ikke

Her er alternativene c) og d) brukt i henholdsvis ett og to tilfeller. De andre i fire og fem tilfeller – hvilket tyder på at noen flere har svart på dette spørsmålet enn de som har svart manglende behov, jfr. tabell 3.5. Dette er så få at det ikke gir grunnlag for spesielle vurderinger.

Vi ser altså at det er flere kommuner som bruker enn som ikke bruker klausuleringsbestemmelsene i husleielovens kapittel 11. Svarene vi fikk på spørsmålene om årsakene til at disse bestemmelsene ikke er brukt, gir oss imidlertid bare begrenset informasjon om hvilket behov som oppleves for å klausulere boliger. Dessverre ble det ikke stilt spørsmål om begrunnelsene for å bruke disse bestemmelsene. Men vi kan jo anta at de fleste som klausulerer boliger – og fortsetter å gjøre det – ser på dette som et hensiktsmessig virkemiddel i den situasjonen de står i.

Kommunal- og regionaldepartementet var også interessert i å få belyst hvorvidt kommunene har et bevisst forhold til om deres boligtilbud tilbys som leieforhold hjemlet i husleieloven eller i annet regelverk, jamfør avsnitt 1.1.2. De dataene det var mulig å samle inn i denne undersøkelsen, kan bare i begrenset grad belyse hvorvidt kommunene er seg bevisst hvilke valg de har her, og hvorvidt de i neste omgang foretar bevisste valg mellom foreliggende alternativer. Det vi kan si kan ikke baseres på annet enn det kommunene faktisk gjør. Det mest relevante datagrunnlaget vi har for å vurdere disse problemstillingene er de dataene om klausulering som vi har presentert her og de dataene vi tidligere har presentert i avsnittene 2.6.2 og 2.7 om botilbud hvor det er stilt krav om ettervern, og botilbud som ligger utenfor husleieloven. Det vi skal merke oss her er at det tross alt er få kommuner som stiller krav om ettervern i ordinære leieforhold (noe det neppe heller er hjemmel for) eller tilbyr boalternativer som ligger utenfor husleieloven. Hvorvidt de kommunene som har botilbud av denne karakteren, er mer bevisste i sitt valg enn de som ikke har dem, er umulig å si. Den usikkerheten som kommer til syne når det gjelder vurdering av klausulering, tyder ikke på at det ligger omfattende og bevisste vurderinger til grunn for ikke å anvende dette virkemiddelet – i alle fall ikke i de kommunene som ikke anvender det. Det er imidlertid mulig at slike vurderinger er mer utbredt i de kommunene som har gått til det skritt å klausulere boliger. Det er imidlertid noe vi ikke kan dokumentere.

3.7 Målgruppene det klausuleres til fordel for

De kommunene som oppgav at de bruker klausuleringsbestemmelsene ble spurt hvilke målgrupper det er klausulert til fordel for i de leieforhold hvor disse bestemmelsene er tatt i bruk i dagen, se spørsmål 32 i spørreskjemaet. De mest aktuelle målgrupper ble spesifisert i svaralternativene. Det skulle krysses av for alle målgrupper det er klausulert til fordel for. Det ble også vurdert å be respondentene om å oppgi størrelsen på de enkelte målgruppene, eller alternativt om å rangere målgruppene etter hvor mange leieforhold/boliger de omfatter. Det ble imidlertid fort konstatert at dette ville det bli alt for arbeidskrevende å svare på. Svarfordelingen på spørsmål 32 er presentert i tabell 3.6. Tallene i denne tabellen viser – for hver målgruppe – antall kommuner som oppgir å ha klausulert boliger til fordel for denne målgruppen.

*Tabell 3.6: Andelen kommuner som har klausulert boliger som henholdsvis spesial- og gjennomgangsboliger til fordel for ulike målgrupper, etter kommunestørrelse. Tall i prosent**

	Klausulering av spesialboliger				Klausulering av gjennomgangsboliger			
	5000-10 000	10 000-40 000	Over 40 000	Totalt	5000-10 000	10 000-40 000	Over 40 000	Totalt
Eldre	54	59	44	53	8	13	14	12
Personer med nedsatt funksjonsevne	69	55	31	51	8	17	21	16
Rusmisbrukere					62	83	86	78
Personer med psyk. lidelser	54	82	56	67	38	52	71	54
Personer med dobbeldiagnoser	8	45	31	31	31	52	71	52
Personer med betalingsproblemer	0	5	12	6	46	39	64	48
Flyktninger	30	9	25	20	46	48	43	46
Studenter				0	15	9	0	8
Usikker/vet ikke				2				2
N= Antall boliger klausulert som hhv. spesial- og gjennomgangsboliger	13	22	16	51	13	23	14	50

* Her kunne det krysses av for flere svaralternativer

Her kan vi merke oss følgende. Spesialboligene er hyppigst klausulert til fordel for;

- personer med psykiske lidelser,
- personer med nedsatt fysisk funksjonsevne
- eldre

For gjennomgangsboligene er klausuleringsmønsteret et annet. Her klausuleres det hyppigst for;

- rusmiddelmissbruker
- personer med psykiske lidelser
- personer med dobbeldiagnoser (ofte rusmisbruk og psykisk lidelse)
- folk med betalingsproblemer
- flyktninger

Vi kan ellers merke oss at spesialboliger ikke anvendes for studenter og sjelden for folk med betalingsproblemer. Gjennomgangsboliger anvendes sjelden både for studenter, eldre og personer med nedsatt fysisk funksjonsevne. At små og mellomstore kommuner er de eneste som klausulerer gjennomgangsboliger til fordel for studenter, henger nok sammen med at kommunene normalt ikke er klausuleringsmyndighet for de boligene som Studentsamskipnadene for de store utdanningsinstitusjonene (som vanligvis er lokalisert i større kommuner) disponerer. På grunnlag av de små tall det er snakk om her har det liten hensikt å kommentere de forskjeller i bruk av klausuleringsinstrumentet som tallene antyder kan eksistere mellom kommuner av ulik størrelse. Det hadde også vært mer relevant dersom vi hadde hatt data om målgruppenes størrelse i relasjon til folketallet i kommunene.

Disse tallene om hvor hyppig de ulike målgruppene er klausulert til fordel for kan ikke brukes til å si noe om hvorvidt klausuleringsinstrumentet er brukt slik at det dekker de behov som eventuelt måtte foreligge for øremerkede boliger. Tallene i tabell 3.6 kan imidlertid si noe om hvorvidt klausuleringsbestemmelsene er brukt i tråd med hensikten. Ser vi på forskjellene i hvor hyppig boliger er klausulert som henholdsvis spesial- og gjennomgangsboliger for hver enkelt målgruppe, og sammenholder det med en vurdering av hvorvidt de enkelte målgrupper måtte ha spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter, tyder tallene på at klausuleringene stort sett anvendes i tråd med hensikten. Spesialboliger blir brukt vesentlig oftere enn gjennomgangsboliger for eldre og personer med nedsatt fysisk funksjons-

evne. For studenter, flyktninger og folk med betalingsproblemer bruker man fortrinnsvis gjennomgangsboliger. Når det gjelder personer med psykiske lidelser og dobbeldiagnoser ser vi at det brukes både spesial- og gjennomgangsboliger. Dette gjenspeiler rimeligvis at de personer det her dreier seg om kan ha et svært ulikt sykdomsbilde. Her skal vi huske at boliger også kan dobbeltklausuleres som både spesial- og gjennomgangsboliger. Ellers skal vi merke oss at det bare øremerkes gjennomgangsboliger til fordel for både rusmisbrukere og folk med betalingsproblemer. Sett fra en synsvinkel avspeiler dette noe om de målene det offentlige opererer med for den hjelp og behandling folk tilbys (inklusive hjelpen til å skaffe seg bolig). Målet er at folk skal bli i stand til å klare seg selv, eller i det minste bli i stand til å mestre problemer de ikke blir kvitt. Det kan imidlertid spørres hvor realistisk og hensiktsmessig en slik politikk er overfor de som dette ikke lykkes for, for eksempel rusmisbrukere som ikke blir rusfrie. Dersom alternativet til å kunne bo i en spesialbolig på en relativt lang kontrakt, for dem er å måtte sirkulere mellom flere gjennomgangsboliger i korte leieforhold, eller å måtte bo på korttidskontrakter som stadig må fornyes, kan det spørres hva fordelene med dette er.

3.8 Praktisering av husleielovens kapittel I I

Klausuleringsbestemmelsene kan – foruten til øremerking av boliger – brukes til å gjøre unntak fra husleielovens normalbestemmelser. De viktigste punktene gjelder begrensning i adgangen til å oppta nye mennesker i sin husstand, begrensning i adgangen til å framleie leid bolig og en utvidet adgang for utleieren til å leie ut boliger for en kortere periode enn 3 år (gjelder gjennomgangsboliger). For spesialboliger er det også anledning for utleier til å kreve inngått kombinerte låne- og leieavtaler som impliserer at leietaker yter lån til utleier.

Videre i dette avsnittet skal vi se på:

- hvor vanlig det er å avtale unntak fra lovens normalbestemmelser når det gjelder
- opptak av nytt medlem i husstanden, framleie av del av bolig og hele boligen, og å
- avtale leie mot lån,
- hvor ofte leietaker søker om dispensasjon fra avtalte unntak,
- kommunenes prinsipielle holdning til å gi slike dispensasjoner.

3.8.1 Avtalte unntak fra lovens normalbestemmelser

Som omtalt i avsnitt 3.2 – jfr. også Vedlegg 1 – kan det både for spesial- og gjennomgangsboliger avtales visse unntak fra husleielovens normalbestemmelser. Slike unntak avtales i leiekontrakten. Både når det gjelder adgangen for leier til å ta opp nytt medlem i sin husstand, adgangen til å framleie en del av boligen og adgangen til å framleie hele boligen for en del av leieperioden, kan det avtales at dette bare kan skje med kommunens/bydelens godkjenning.

I spørsmålene 33–35 i spørreskjemaet, ble de kommunene/ bydelene som har klausulerte boliger, spurt om hvor ofte det avtales slike begrensninger. Svaralternativene respondentene ble gitt mulighet til å velge mellom og resultatet av besvarelsene, er gjengitt i tabell 3.7. Her kan vi merke oss følgende;

- det er liten forskjell mellom spesial- og gjennomgangsboliger med hensyn til hvor ofte det avtales begrensninger på hvert av disse områdene,
- framleie av del av boligen skiller seg ut ved at det er flest kommuner som oppgir at man alltid benytter seg av dette unntaket,
- når det gjelder framleie ser det ut til å være slik at kommunene enten benytter seg av muligheten til å bruke lovens unntaksbestemmelse – og da bruker de den i alle leieforhold i klausulerte boliger – eller så bruker de den ikke,
- når det gjelder opptak av nytt medlem i husstanden er det også samme hovedtendens, men vi kan her ane at det foregår en mer individuell vurdering av hvorvidt det er behov for å bruke denne bestemmelsen, eller om den er hensiktsmessig i det enkelte konkrete tilfelle.

Vi har undersøkt om det er store og systematiske forskjeller mellom de største og minste kommunene når det gjelder hvor ofte disse unntaksbestemmelsene brukes. Det viser det seg å ikke være. Det forsvarer at vi kan presentere disse dataene uten å splitte dem på kommunegrupper etter størrelse.

Tabell 3.7: Andelen kommuner fordelt etter hvor ofte ulike unntaksbestemmelser avtales, og etter type unntak. Andeler beregnet separat for spesial- og gjennomgangsboliger. Tall i prosent

	Opptak av nytt medl. i husholdet		Framleie av del av bolig		Framleie av hele boligen	
	Spes.bolig	Gjg.bolig	Spes.bolig	Gjg.bolig	Spes.bolig	Gjg.bolig
Avtales sjelden/aldri	20	23	37	38	43	48
Avtales i et fåtall leieforhold	8	13	0	2	0	0
Avtales i de fleste leieforhold	14	13	2	2	0	2
Avtales i alle leieforhold	43	41	57	54	47	39
Usikker/vet ikke	14	11	8	7	12	13
N=Antall kommuner som har svart på spm. om bruk av ulike unntaksbestemmelser	49	56	49	56	49	56

3.8.2 Søknader om godkjenning

For hver av disse unntaksbestemmelsene stilte vi spørsmål om hvor vanlig det er at leietakere som sitter med leiekontrakter hvor unntaksbestemmelsene er gjort gjeldende, søker kommunen/bydelen om godkjenning til å gjennomføre den aktuelle disposisjonen. Svaralternativene var her at:

- Det skjer sjelden eller aldri,
- Det skjer i et fåtall tilfeller,
- Det skjer i de fleste tilfeller,
- Usikker/vet ikke

Den overveldende majoriteten av kommunene/bydelene svarte at det sjelden eller aldri blir fremmet slike søknader, verken om å ta opp nytt medlem i husstanden eller å kunne framleie. Noen få oppgir at det skjer i et fåtall tilfeller, og nesten ingen sier at det skjer i de fleste tilfeller. Gjennomgående 10 – 15 prosent svarer usikker/vet ikke på dette spørsmålet

3.8.3 Kommunenes prinsipielle holdning til framleie og opptak av nytt medlem i husstanden

Vi stilte også kommunene spørsmål om deres (prinsipielle) holdning til at leietaker tar opp nytt medlem i husstanden og framleier en del av eller hele

boligen, uavhengig av hvor vanlig det er at det søkes om å få foreta slike disposisjoner. Svaralternativene her var:

- Ingen bestemt holdning
- Det godkjennes vanligvis
- Det avgjøres etter grundig individuell vurdering
- Det avslås vanligvis
- Usikker/vet ikke

Her var det større spredning i svarene. Resultatene er presentert i tabell 3.8. Av de vel 50 kommunene som benytter seg av klausuleringsbestemmelsene er det omtrent 1/5 som signaliserer at dette har man ingen bestemt holdning til, uavhengig av om det dreier seg om opptak av nytt medlem i husstanden eller framleie. Mellom 10 og 20 prosent signaliserer at de er usikre – eller ikke vet – hva kommunens/bydelens holdninger er til disse spørsmålene. Det kan ha fremstått som vanskelig for respondentene å skille mellom svar-kategoriene «ingen bestemt holdning» og «usikker/vet ikke». Det er mulig at dette først og fremst er tilfelle i kommuner hvor det er flere tildelingsorganer. Men det kan også gjenspeile en mindre klar bevissthet om hva hensikten er med å bruke disse klausuleringsbestemmelsene. Disse to svarkategoriene blir samlet brukt av mellom 30 og 40 prosent av kommunene.

Ellers viser svarene her en klar – og ikke uventet – forskjell etter hva slags tema det dreier seg om. Når det gjelder opptak av nytt medlem i husstanden, er de dominerende holdningene enten at dette vanligvis godkjennes eller at det avgjøres etter grundig individuell vurdering. Når det gjelder framleie er den dominerende holdningen at dette vanligvis avslås. Dette er en holdning som er uavhengig av om det dreier seg om framleie av del av boligen eller hele boligen i en del av leieperioden.

Tabell 3.8 Kommunene fordelt etter sin holdning til at leier kan ta opp nytt medlem i sin husstand og å framleie boligen. Separate fordelinger for spesial- og gjennomgangsboliger. Tall i prosent.

	Opptak av nytt medlem i husholdet		Framleie av del av bolig		Framleie av hele boligen	
	Spes.bolig	Gjg.bolig	Spes.bolig	Gjg.bolig	Spes.bolig	Gjg.bolig
Ingen bestemt holdning	20	21	24	20	20	20
Det godkjennes vanligvis	37	28	0	0	2	4
Avgjøres etter grundig individuell vurdering	29	35	16	16	14	14
Det avslås vanligvis	2	5	45	45	45	46
Usikker/vet ikke	12	11	16	20	18	16
N= Antall kommuner som har svart på spm. om sine holdninger på disse områdene	51	57	51	56	51	56

3.8.4 Kombinerte låne- og leieavtaler

Å tilby leie mot lån var tillatt etter den gamle husleieloven. Etter den nye lovens § 11-1, tredje ledd er dette kun tillatt når utleier er enten stat, fylkeskommune eller kommune, og boligen er klausulert som spesialbolig. Begrunnelsen for at denne muligheten er beholdt for slike leieforhold, er at dette kan være en alternativ finansieringskilde ved bygging av aktuelle boliger for kommuner med en presset økonomi.

På spørsmål om hvor vanlig det er at det inngås slike avtaler, jfr. spørsmål 38 i spørreskjemaet, er svarene ganske entydige. Av de vel 50 kommunene som har klausulert boliger som spesialboliger svarte vel 8 av 10 av dette sjelden eller aldri forekommer. 4 prosent oppgav at de inngikk slike låne- og leieavtaler i et fåtall tilfeller, mens kun 2 prosent (1 kommune) svarte at dette skjer i de fleste tilfeller. Resten, 12 prosent av kommunene, svarte Usikker/ vet ikke. Dette er altså en mulighet som praktisk talt ikke brukes.

3.9 Gjennomgangsboliger: Kontraktsfestet leietid – avtalefornyelse – årsaker til kortere leietid enn 3 år

Spørsmålet om leietid er sentralt i alle leieforhold. Historisk sett har bestemmelser om minste leietid og legitime grunner til å si opp leieforhold – sammen med bestemmelser om fastsetting og regulering av husleia – spilt en sentral rolle i husleielovgivning. I den nye norske husleieloven er det etter normalbestemmelsene anledning til å inngå to typer leieavtaler;

- 1) Tidsubestemte avtaler som er oppsigelige av begge parter til enhver tid. Slike avtaler kan sies opp uten begrunnelse av leietaker. For at de skal kunne sies opp av utleier, krever loven at oppsigelsen må tilfredsstillende en serie krav til både saklighet og form, jfr. husleielovens kapittel 9.
- 2) Tidsbestemte leieavtaler; dvs. avtaler som er inngått for en bestemt tidsperiode. De opphører uten oppsigelse ved utløpet av den avtalte leietid. Bortsett fra i en del tilfeller som er nevnt i lovens § 9-3, er det ikke anledning til å inngå slik leieavtale for kortere leietid enn 3 år.

3.9.1 Leietid

Etter lovens § 11-2 er det imidlertid anledning til – på visse vilkår – å inngå tidsbestemte leieavtaler for kortere tid enn 3 år for boliger som er klausulert til å brukes som gjennomgangsboliger, jfr. Vedlegg 2. I spørsmål 43 i spørreskjemaet spurte vi hvor ofte ulike leietidsalternativer blir brukt. I tillegg til tidsubestemte avtaler ble respondentene bedt om å vurdere tidsbestemte avtaler spesifisert i 8 leietidsalternativer – fra 1 måned til over 5 år. For hvert alternativ ble respondenten bedt om å vurdere om dette alternativet aldri forekommer, eller om det forekommer sjelden, ganske ofte eller svært ofte. Svarfordelingen på dette spørsmålet er presentert i tabell 3.9. Den viser følgende hovedmønster når det gjelder leieperiode i gjennomgangsboliger:

- Det er få kommuner som oppgir at de anvender kortere leietid enn 6 måneder.
- Det er også et fåtall som inngår avtaler med leietid over 5 år.
- Tidsubestemte avtaler forekommer også svært sjelden.
- Det hyppigst brukte leietidsalternativet ligger i intervallet 1-3 år. Det er heller ikke uvanlig å bruke avtaler med leietid i intervallet 3-5 år.

- Med forbehold for noe usikkerhet om hvordan avtaler med leietid på akkurat 3 år er plassert i relasjon til intervallene 1-3 år og 3-5 år, må vi kunne konkludere med at leietiden som praktiseres i leiekontraktene for gjennomgangsboliger i de fleste tilfeller er kortere enn 3 år, dvs. den minste tillatte leieperiode etter lovens normalbestemmelser.

Tabell 3.9: Kommunene fordelt etter hvor ofte ulike leietidsalternativer forekommer i leieavtaler for gjennomgangsboliger. Tall i prosent

	1 mnd	2 mnd	3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-3 år	3-5 år	5 år +	Tids-ubestemte avtaler
Forekommer aldri	76	75	55	32	41	39	11	44	65	52
Forekommer sjelden	17	18	28	49	45	41	15	20	21	30
Forekommer ganske ofte	0	2	11	9	2	4	22	16	6	7
Forekommer svært ofte	2	0	2	4	6	11	46	14	2	7
Usikker/vet ikke	4	4	4	6	4	4	5	6	6	4
N	46	44	47	47	46	46	54	50	48	54

N= Antall kommuner med gjennomgangsboliger som har besvart spm om leietid

3.9.2 Begrunnelser for at det inngås leieavtaler for kortere leietid enn tre år.

Spørsmål 43 ble fulgt opp med et spørsmål om hva som fra kommunenes side brukes som begrunnelser for å inngå leiekontrakter for kortere tidsperiode enn 3 år. Saklig sett er det det samme som å spørre om hvilke begrunnelser kommunene anvender når de krever at leieavtalene skal være kortere enn 3 år.

I spørsmål 44 ble det listet opp åtte ulike begrunnelser for at det inngås leieavtaler for en kortere leietid enn 3 år. Disse begrunnelsene er ikke gjensidig utelukkende. Det betyr at noen av disse begrunnelsene kan være brukt alene, men også at flere kan være brukt samtidig. I vårt svarmateriale vil det gjenspeiles i de tilfeller hvor det for to eller flere begrunnelser er oppgitt at de blir brukt svært ofte eller ganske ofte av de fleste kommunene. Som vi ser skjer ikke det ofte. En enkel inspeksjon av datamaterialet tyder på at det bare er leietakers behov og at leieforholdet inngår i et opplegg for botrening som er oppgitt samtidig av et flertall av kommunene. Botrening kan her ses på som en spesifisering av de behov det er tenkt på.

For hver av begrunnelsene ble respondentene bedt om å vurdere hvor ofte de blir brukt som begrunnelse. Svarkategoriene som kunne brukes ved disse vurderingene var henholdsvis; aldri, sjelden, ganske ofte og svært ofte brukt. Svarfordelingene på spørsmål 44 er vist i tabell 3.10.

Tabell 3.10: Kommunene fordelt etter sin vurdering av hvor ofte ulike grunner blir anført for at det inngås leieavtaler med en kortere leietid enn 3 år for gjennomgangsboliger. Tall i prosent

	Leiers behov	Leiers ønsker	Uegnet, men eneste tilbud	Standard leietid ved 1. gangs leie	Leieforholdet del av opplegg for botrening	Leie opphører ved endt behandling	Leie opphører ved endt skolegang	Leie opphører ved tilbud om annen, passende bolig
Aldri brukt	11	36	24	37	12	41	64	16
Sjelden brukt	24	34	54	17	33	32	29	57
Ganske ofte brukt	35	9	9	17	32	13	2	14
Svært ofte brukt	22	8	9	24	18	7	0	9
Usikker/vet ikke	9	13	4	6	5	7	5	4
N	55	53	54	54	57	56	55	56

N = Antall kommuner som har svart på spm. om leietid i gjennomgangsboliger

Her kan vi ellers merke oss følgende. Leietakers behov – hvor behovet er definert av kommunen – er en begrunnelse som godt over halvparten av kommunene oppgir å bruke ganske ofte (35 prosent) eller svært ofte (22 prosent). Leietakerens ønsker – som vi må kunne tolke som et uttrykk både for vedkommendes ønsker i snever forstand, men også som et uttrykk for hva vedkommende mener vil være best for seg selv, er en begrunnelse som sjelden eller aldri blir brukt. Bak en slik måte å svare på kan det ligge flere ting: Det kan bety at det sjelden eller aldri foreligger slike ønsker fra boligsøkerne, men når de framføres blir de tatt hensyn til. Det kan også bety at slike ønsker er framført, men har blitt avvist (på faglig grunnlag – eller fordi det bare har dreid seg om ønsker i snever forstand). Det kan kanskje også bety at ønsket er vurdert som faglig forsvarlig og legitimt, men at det ikke har vært mulig å imøtekomme. Svarene som er gitt her tyder ellers på at en del kommuner praktiserer korttidskontrakter som en slags standard leietid ved første gangs leie. Det kan være et uttrykk for usikkerhet overfor nye leietakere, og/eller knyttet sammen med opplegg for botrening og

bokarierer. Korttidskontrakter blir tydeligvis også brukt i en del tilfeller der det er avtalt at leieforholdet opphører ved tilbud om en annen, mer passende bolig. Det er heller ikke uvanlig at det inngås korttidskontrakter der det foreliggende botilbudet betraktes som en nødløsning eller er del av en behandling. Skolegang er derimot sjelden eller aldri årsaken til at kommunale gjennomgangsboliger er leid ut på korttidskontrakter.

3.9.3 Kontraktsfornyelse

Når det gjelder tidsbestemte leieavtaler er det naturligvis ikke bare leiekontraktens lengde som er av betydning, men også hvor vanlig det er at de fornyes. At det her dreier seg om gjennomgangsboliger betyr at leieforholdet ideelt sett bare skal vare så lenge behovet er til stede. Er leieforholdet knyttet til skolegang og behandlingsopplegg, vil vi vente at det ikke fornyes. Det samme er tilfelle dersom det i utgangspunktet er sett på som en nødløsning, eller det er avtalt at det skal opphøre dersom det dukker opp tilbud om en mer passende bolig. Dersom det dreier seg om korte leieforhold som er ledd i botreningsopplegg eller trinn i en bokarrierestige, vil vi vente at spørsmålet om fornyelse eller ikke vil avgjøres etter grundige individuelle vurderinger.

Alle kommuner/bydeler som oppgav at de hadde gjennomgangsboliger ble i spørsmål 45 spurt om hvor vanlig det er at tidsbestemte leieavtaler fornyes. Svarene er presentert i tabell 3.11. Her kan vi merke oss at dette er et spørsmål som få er usikre på, og de aller fleste sier at dette er noe som avgjøres etter individuell vurdering. Bare en kommune – i gruppa av de minste kommunene – oppgir at den etablerte praksis/policy er at dette ikke skal skje. Noen rapporterer imidlertid også at det er vanlig praksis å fornye slike leieavtaler.

I utgangspunktet ville det her vært naturlig å se svarfordelingen på dette spørsmålet i relasjon til lengden av leietiden og hvilke grunner som oftest oppgis til at man bruker leiekontrakter med kortere leietid enn 3 år. På bakgrunn av den entydige svarfordelingen vi står overfor her – fra knapt 70 til vel 80 prosent av kommunene i hver størrelsesgruppe oppgir at fornyelse eller ikke avgjøres ved individuell vurdering – og det lille antallet kommuner i hver kommunegruppe, har det liten hensikt.

Tabell 3.11: Kommunene fordelt etter hvor vanlig det er at tidsbestemte leieavtaler i gjennomgangsboliger fornyes, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent.

	5000- 10 000	10 000– 40 000	Over 40 000	Totalt
Etter etablert policy skal det ikke skje	6	0	0	2
Det avgjøres etter en individuell vurdering	69	79	81	77
Vanlig praksis er at de fornyes	25	14	19	18
Usikker/vet ikke	0	7	0	3
N=Antall kommuner som har svart på spm. om fornyelse av leieavtaler i gjenneomgangsboliger	16	29	16	61

3.10 Leietid i spesialboliger

3.10.1 Leietid

Ved utleie av spesialboliger må leietiden følge normalbestemmelsene i husleieloven. Her kan det inngås både tidsubestemte og tidsbestemte leieavtaler. Er avtalene tidsbestemte er minste lovlige leietid 3 år. I spørsmål 39 spurte vi hvor lang leietid som tilbys i kontraktene for spesialboliger. For tidsbestemte avtaler med varighet på henholdsvis 1 år, 1-3 år, 3-5 år og mer enn 5 år, og tidsubestemte avtaler, spurte vi hvor ofte hvert alternativ brukes. Svarene på disse spørsmålene er vist i tabell 3.12. Her har vi vært for lite presise ved formulering av leietidsalternativene. Det er tvetydig om en avtale med leietid på 3 år skal plasseres i kategorien 1-3 år eller i kategorien 3-5 år. Her skal vi huske at en avtale på 3 år er lovlig, mens en avtale for kortere tid enn 3 år ikke er lovlig. Knappt 30 prosent av kommunene oppgir imidlertid at de enten ganske ofte eller svært ofte bruker 1-års kontrakter. Ytterligere 36 prosent sier at de ganske eller svært ofte bruker kontrakter på 1-3 år. Dersom alle 3-års kontraktene er plassert i gruppa 3-5 år, er den maksimale andelen kommuner som sier at de svært ofte bruker kontrakter med ulovlig leietid 26 prosent. Den maksimale andelen som sier at de ganske ofte bruker ulovlige kontrakter er 38 prosent. I praksis vil det her dreie seg om færre kommuner; både fordi noen sikkert har plassert 3-års kontrakter i gruppa 1-3 år, og fordi at for eksempel å svare svært ofte på leietidsalternativene 1-3 år og 3-5 år ikke er svaralternativer som utelukker hverandre. Det samme gjelder dersom det er svart ganske ofte. Ellers tyder datamaterialet på at tidsbestemte kontrakter med leietid på mer enn 5 år også brukes svært sjelden, vel 60 prosent av alle aktuelle kommunene/bydelene sier at det aldri forekommer (dersom vi ser bort fra de som er usikre). Det dominerende leietidsalternativet ved utleie av spesialboliger er tydeligvis den tidsubestemte leieperiode. Vel 50 prosent av kommunene oppgir at dette alternativet brukes svært ofte.

Dette betyr også at vår hypotese i avsnitt 3.3, om at kommunene – for å ha større mulighet til å levere bedre tilpassete boligtilbud dersom beboernes behov skulle endre seg – kanskje ville foretrekke leieavtaler med varighet 3-5 år, må forkastes.

Tabell 3.12: Kommunene fordelt etter hvor ofte ulike leietidsalternativer brukes i leieavtaler for spesialboliger. Tall i prosent

	1 år	1-3 år	3-5 år	Mer enn 5 år	Tids- ubestemt
Brukes aldri	29	24	43	58	27
Brukes sjelden	34	29	22	19	5
Brukes ganske ofte	17	21	11	0	7
Brukes svært ofte	12	14	11	11	52
Usikker/vet ikke	7	12	14	11	9
N=Antall kommuner som har svart på spm om leietidsalternativer i spesialboliger	41	42	37	36	44

3.10.2 Om fornyelse av tidsbestemte leieavtaler for spesialboliger

Spørsmål 39 ble fulgt opp med to spørsmål. I spørsmål 40 spurte vi om hvor vanlig det er at tidsbestemte leieavtaler for spesialboliger fornyes, og i spørsmål 41 om hvilke forhold som er avgjørende for hvor lenge en leietaker får bo i en spesialbolig.

Svarene på spørsmålet om fornyelse er vist i tabell 3.13. Når det brukes tidsbestemte leieavtaler for leieforhold i spesialboliger skjer ett av to ting når de utløper; den ene halvparten av kommunene rapporterer at avtalene vanligvis fornyes, den andre halvparten rapporterer at spørsmålet om fornyelse avgjøres etter en individuell vurdering. Avgjørelsen skjer nok etter en individuell vurdering også i det første tilfellet. Forskjellen mellom svaralternativene kunne her ha vært uttrykt mer presis. Poenget, som vi antar respondentene har forstått, er at det første tilfellet dekker en situasjon hvor avgjørelsen er mer rutinemessig, og hvor utfallet er fornyelse dersom ikke vektige grunner taler mot. Det andre tilfellet dekker en vurderingsprosess hvor vurderingen er grundigere og utfallet på forhånd er åpent. Vi skal ellers merke oss at det i dette spørsmålet ikke er forskjell mellom våre tre kommunegrupper, når vi holder oss til de kommuner hvor respondentene ikke svarer usikker/vet ikke.

Tabell 3.13: Kommunene fordelt etter hvor vanlig det er at tidsbestemte avtaler om spesialboliger fornyes, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40000	Totalt
De fornyes vanligvis	50	30	50	41
Det vurderes individuelt	43	39	43	39
De fornyes bare i unntakstilfeller	0	4	0	2
Usikker/vet ikke	7	26	7	18
N=Antall kommuner med spesialboliger	14	23	14	51

I spørsmål 41 spurte vi hvilke forhold som er avgjørende for hvor lenge en leietaker får bo i en spesialbolig. Her ble det gitt rom for tre gjensidig utelukkende svaralternativer. Det første alternativet dekker en praksis hvor dette spørsmålet som regel blir avgjort med referanse til hvilken målgruppe leieren tilhører. Det andre svaralternativet dekker en praksis hvor det er leierens individuelle behov som er utslagsgivende. Det siste alternativet dekker også en praksis hvor leierens behov står i sentrum for avgjørelsene om leietidens lengde, men hvor prioriteringer basert på leiernes/boligsøkernes behov kan bli endret og tilpasset det foreliggende boligtilbudet. Svaralternativ nummer tre kunne ha vært mer presist formulert. Det foreliggende boligtilbudets egnethet vil alltid være en viktig premiss ved tildeling av boliger til vanskeligstilte, og ved avgjørelse om eventuell forlengelse/fornyelse av leieforhold. Alternativ nummer tre er først og fremst tenkt å dekke situasjoner hvor kommunene har et lite boligtilbud, og i tillegg et tilbud som passer dårlig med behovene til de aktuelle boligsøkerne. I praksis kan det da tenkes at boligsøkere med ulike behov havner i køer av svært ulik lengde, og vil ha ulik sjanse til å kunne beholde en bolig de allerede er tildelt.

Et annet moment vil også ha betydning for hvor lenge folk kan bli boende i spesialboliger. Vi antar at med et gitt behov er det lettere å få fornyet en leiekontrakt enn å få en ny kontrakt. Dersom det temporært er stor mangel på visse typer boliger, kan det bety at folks bohistorie (særlig hvorvidt man bor i kommunal bolig eller ikke) blir like avgjørende som behovet for om man blir tildelt eller får forlenget leieforholdet i en kommunal bolig. Svarene på dette spørsmålet er vist i tabell 3.14. På bakgrunn av drøftingen ovenfor vil vi ikke legge for stor vekt på å differensiere mellom svaralternativene nummer to og tre.

Tabell 3.14: Kommunene fordelt etter hovedgrunn til hvor lenge en leier får bo i en spesialbolig, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40000	Totalt
Det avhenger av målgruppe	29	20	14	21
Det avhenger av vurdering av individuelle behov	36	44	30	43
Det avhenger av ind. behov i relasjon til boligtilbudet	21	24	29	25
Usikker/vet ikke	14	12	7	11
N=Antall kommuner med spesialboliger	14	25	14	53

Svarfordelingen presentert i tabell 3.14 tyder på at individuelle behov er dominerende for hvor lenge man får bo i spesialboliger. Kanskje er det også en tendens til at hvilken målgruppe man tilhører betyr mindre i storbykommunene enn ellers i landet.

3.11 Svekkede rettigheter - diskusjonstema

Å få tildelt en klausulert bolig hvor de unntakene som etter husleielovens §§ 11-1 og 11-2 kan gjøres i lovens generelle bestemmelser er kontraktsfestet, innebærer et leieforhold med svekkede rettigheter for boligsøkeren. Det er lett å forestille seg at det vil føre til diskusjon og motsetninger mellom partene under tildelingsprosessen, når kommunen/bydelen i egenskap av utleier fremmer krav om at boligsøkeren må akseptere dette. Dette er bakgrunnen for spørsmål 36 i spørreskjemaet. Spørsmålet fikk imidlertid en formulering som innebærer at det kan forstås på flere måter. I tillegg til den intenderte betydningen (som er omtalt ovenfor), kan det også oppfattes som et spørsmål om dette fører til diskusjon innad i kommunen/bydelen, for eksempel om hensiktsmessigheten av å stille slike betingelser, og eventuelt hvor sterkt man skal forfølge dem. Denne tvetydigheten gjør det vanskelig å tolke svarene vi fikk på dette spørsmålet. Uansett tolkning skal vi her også være oppmerksom på at de svar som er gitt vil være avgitt av respondenter som – i større eller mindre grad – kan være part i eventuelle diskusjoner og konflikter på begge disse planene.

Tabell 3.15: Kommunene fordelt etter hvor vanlig det er at krav de stiller om klausulering og svekkede rettigheter for leietakeren ved tildeling av boliger blir et diskusjonstema, etter kommunestørrelse og klausuleringstype. Tall i prosent

	Spesialboliger				Gjennomgangsboliger			
	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt	5000– 10 000	10 000– 40 000	Over 40 000	Totalt
Det skjer sjelden eller aldri	71	46	54	55	63	52	43	53
Det skjer i et fåtall tilfeller	7	21	15	16	13	19	21	18
Det skjer i de fleste tilfeller	0	4	31	10	0	7	36	12
Usikker/vet ikke	21	29	0	20	25	22	0	18
N=antall klausulerte boliger	14	24	13	51	16	27	14	57

Tabell 3.15 tyder på at dette er et tema som er av ulik betydning – eller oppfattes ulikt – i små og store kommuner. De største bykommunene og bydelene i Oslo skiller seg ut på den ene siden ved at ingen av respondentene her har vært usikre på hva de skulle svare, og ca 1/3 har svart at dette forekommer i de fleste tilfeller. I de minste kommunene derimot, er det ingen som oppgir at dette forekommer i de fleste tilfeller. I denne gruppen er det noen som er usikre, men de aller fleste sier at dette er noe som sjelden eller aldri skjer. Svarmønsteret er forøvrig ganske likt for spesial- og gjennomgangsboliger hva dette fenomenet angår. Det er litt overraskende, siden det kanskje mest kontroversielle temaet – bruken av leietidskontrakter som er kortere enn 3 år – bare kan anvendes på leieforhold i gjennomgangsboliger.

Tolker vi disse svarene som svar på spørsmålet slik det var ment, indikerer de at bruken av klausuleringsbestemmelsene er mer konfliktfylt i forhold til de boligsøkende i de største byene enn ellers i landet – særlig sammenlignet med de minste kommunene. Legger vi den alternative tolkningen til grunn, framtrer bruken av dette virkemidlet som mest konfliktskapende internt i de store kommunenes sosial- og boligforvaltninger. Hva årsakene til dette kan være, kan vi bare spekulere om. En mulighet er at boligsøkerne i de største byene er mer bevisste om sine rettigheter, og mindre innstilt på å godta at de begrenses. En annen forklaring kan være at både tildelings- og forvaltningsorganene for den kommunale boligsektoren er større og mer profesjonalisert i de største

kommunene. Her kan vi tenke oss at det lettere vil kunne oppstå konflikter innad i en større – og kanskje også oppdelt organisasjon – enn i en mindre en. Vi kan også tenke oss at det vil være lettere for de boligsøkende å hevde sine interesser overfor en profesjonalisert motpart i en stor kommune enn overfor en mindre profesjonalisert motpart i en mindre kommune, hvor relasjonen mellom partene også kan være influert av at partene kan ha kjennskap til – og kunnskap om – hverandre fra andre arenaer. Det siste momentet kan også tenkes å bidra til at klausuleringsinstrumentet praktiseres i en mildere form i de minste kommunene, hvor forholdene er mer oversiktlige. I denne undersøkelsen har vi imidlertid ikke data som klart indikerer at det er markerte forskjeller mellom store og små kommuner mht. hvordan de praktiserer klausuleringsbestemmelsene.

3.12 Spesialinnredning

I medhold av lovens klausuleringsbestemmelser kan boliger øremerkes som henholdsvis spesial- og gjennomgangsboliger. I Rundskriv H-08/02 påpekes det at bestemmelsene her forutsetter at spesialboliger skal være tilpasset brukernes spesielle boligbehov, mens det ikke stilles et tilsvarende krav til gjennomgangsboliger, jfr. drøftingen i avsnitt 3.2. Kravet om at boligen skal være tilpasset til brukerens spesielle boligbehov vil i praksis innebære at enten boligen eller den bygningen den ligger i, er spesialinnredet for den som skal bo der. Spesialinnredningen kan dreie seg om både adkomsten til boligen og dens enkelte rom, og andre former for spesialinnredning. Siden boliger kan dobbeltklausuleres fant vi det naturlig å stille de samme spørsmålene om spesialinnredning i gjennomgangsboligene som i spesialboligene.

Forekomsten av ulike former for spesialinnredning ble registrert i spørsmålene 42 og 46 i spørreskjemaet. For hver av seks spesifiserte former for spesialinnredning ble det spurt om hvor ofte de er foretatt. Svaralternativene var her; aldri foretatt, sjelden foretatt, foretatt ganske ofte, foretatt svært ofte, usikker/vet ikke. I tillegg ble det i begge spørsmålene gitt anledning til å oppgi andre former for spesialinnredning, som ikke var dekket av våre svaralternativer. Begrepet spesialinnredning førte i en del tilfeller til problemer for de som skulle svare. Vi får tilsvarende problemer når svarene skal tolkes. Spesialinnredning blir gjerne forstått som en bygningsmessig endring som tilfører boligen en egenskap som ikke er standard. Dette meldte seg som et problem først og fremst når det gjelder dørterskler og dørbredde, hvor det over tid har skjedd store endringer mht. hva som er standard løsninger. I eldre boliger hvor dørterskler er fjernet, og bredere dører satt

inn, er det naturlig å omtale dette som spesialinnredning. I nybygde omsorgsboliger er dette standardløsninger som det ikke er naturlig å omtale som spesialinnredning. Annerledes vil det være når det dreier seg om spesialtilpasning av kjøkkeninnredning. En spesialtilpasset kjøkkeninnredning vil bli oppfattet som det, enten den ble foretatt da boligen ble bygd eller senere.

Dette får også konsekvenser for tolkningen av våre data. Dersom en kommune har opplyst at det aldri har blitt foretatt en spesialtilpasning av kjøkkener i kommunens boliger, så finnes det sannsynligvis heller ikke boliger med slike kjøkken i bestanden av kommunale boliger. (Sett bort fra det tilfelle at slike boliger kan ha blitt kjøpt). Med terskler og dører blir det annerledes. Om det er oppgitt at terskler aldri er fjernet og at det aldri har blitt satt inn bredere dører, betyr det ikke at det er dørterskler og dører av gammel breddestandard i alle kommunale boliger.

Tabell 3.16: Kommunene fordelt etter hvor ofte ulike typer spesialinnredning er foretatt i spesialboliger. Tall i prosent

	Spesialtilpasset kjøkken	Speialtilpasset baderom	Ingen dør- terskler	Ekstra dør- bredde	Spesialtilpasset felles-areal	Egen personalbase tilknyttet boligen
Aldri	8	10	4	10	10	10
Sjelden	64	48	27	31	33	28
Ganske ofte	10	25	24	29	35	36
Svært ofte	8	8	35	22	14	20
Usikker/ vet ikke	10	10	10	8	8	6
N= Antall kommuner med spesialboliger	50	52	51	51	51	50

Svarene på spørsmålene om spesialinnredning er gjengitt i tabellene 3.16 og 3.17. Som ventet er det oftere foretatt spesialinnredning i spesialboligene enn i gjennomgangsboligene. På bakgrunn av tolkningen i Rundskriv H-08/02 – at det forutsettes at spesialboliger skal være spesialtilpasset for leierens spesielle boligbehov – hadde vi ventet at det oftere ble rapportert om spesialinnredning, enn det opplysningene i tabell 3.16 tyder på. Det er imidlertid vanskelig å bedømme, siden vi ikke har mer konkret informasjon, verken om leiernes behov eller boligenes ordinære standard. I spesialboligene er det fjerning av dørterskler og innsetting av bredere dører som rapporteres oftest, sammen med innredning av rom for behandlingspersonell i

bygningen og tilpasning av fellesarealet. Vi finner det samme mønsteret for spesialinnredningene som er foretatt i gjennomgangsboligene, bortsett fra at her foretas slike bygningsmessige endringer mye sjeldnere. På bakgrunn av usikkerheten som oppsto om hva som ligger i begrepet spesialinnredning når det gjelder terskler og dører, kunne vi ha ventet at flere hadde svart usikker/vet ikke for disse, enn for de andre typene spesialinnredning. Det er imidlertid ikke tilfelle. Bare et fåtall kommuner gav supplerende opplysninger om spesialinnredning. I et par tilfelle ble det opplyst at det var installert trappeheis i spesialboliger. Ellers gikk kommentarene nettopp ut på å påpeke den samme tvetydigheten i hva spesialinnredning er som vi har drøftet ovenfor.

Tabell 3.17: Kommunene fordelt etter hvor ofte ulike typer spesialinnredning er foretatt i gjennomgangsboliger. Tall i prosent

	Spesial-tilpasset kjøkken	Speial-tilpasset baderom	Ingen dør-teriskler	Ekstra dør-bredde	Spesial-tilpasset felles-areal	Egen personal-base tilknyttet boligen
Aldri	40	30	27	33	43	42
Sjelden	52	55	47	47	38	32
Ganske ofte	3	7	14	8	15	19
Svært ofte	0	3	7	7	0	3
Usikker/vet ikke	5	5	5	5	3	3
N=Antall kommuner som har svart på spm. om spesialinnredning i gjennomgangsboliger	60	60	59	60	60	59

3.13 Husleienivået

Det er av en viss interesse å undersøke hvordan nivået for husleia ligger i de klausulerte boligene i relasjon til ikke-klausulerte boliger av samme størrelse og standard. I den grad det her dreier seg om boliger hvor det er utført (kostbar) spesialinnredning – det gjelder hovedsaklig i spesialboligene – kan det tenkes at det kan gjenspeile seg i høyere husleier. Dersom de boligene det dreier seg om er bygd med ulike typer tilskudd – som for eksempel omsorgsboligene – og husleiene fastsettes etter prinsipper om kostnadsdekking eller utgiftsdekking i denne kategorien boliger, kunne vi vente at husleiene ville ligge noe lavere enn i andre kommunale utleieboliger. Særlig er dette noe man kunne vente i kommuner hvor det er vedtatt å legge markedsbestemte leier og gjengs leie til grunn ved fastsettelsen av leiene i de ordinære

kommunale utleieboligene. Det er imidlertid opp til kommunene å bestemme om f.eks. omsorgsboliger bygd med tilskudd skal klausuleres eller ikke.

I spørsmål 37 i spørreskjemaet spurte vi om husleienivået i klausulerte boliger stort sett er det samme som leienivået i kommunenes øvrige utleieboliger, eller om det ligger lavere eller høyere. Svarene på dette spørsmålet er presentert i tabell 18. Her går det med all ønskelig tydelighet fram at husleia ligger på samme nivå i de klausulerte boligene som i de øvrige. Det gjelder uavhengig av om det dreier seg om spesial- eller gjennomgangsboliger, og uavhengig av kommunestørrelse.

Tabell 3.18: Kommunene fordelt etter hvordan husleienivået i klausulerte boliger ligger i forhold til de øvrige kommunale utleieboligene, betinget av klausuleringstype og kommunestørrelse. Tall i prosent

	Spesialboliger				Gjennomgangsboliger			
	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Samme husleienivå	75	76	69	74	88	74	86	81
Rimeligere	0	8	6	5	0	11	0	5
Dyrere	0	8	13	7	0	7	7	5
Usikker/vet ikke	25	8	13	14	12	7	7	9
N=Antall kommuner med klausulerte boliger	16	25	16	57	16	27	15	58

3.14 Husordensregler i gjennomgangsboliger

I husleielovens § 5-2. *Ro og orden*, står det at utleieren plikter å opprettholde vanlig ro og orden i den eiendommen hun/han leier ut. Leieren «plikter å følge vanlige ordensregler og rimelige påbud som utleieren har fastsatt til sikring av god husorden.» De regler det her dreier seg om er stort sett kjøreregler som har som formål å gjøre det lettere for folk å bo relativt nært inn på hverandre uten å sjenere hverandre. De konkrete reglene som er fastsatt for den enkelte eiendom, er som regel utformet i, eller som vedlegg til, leiekontraktene. Etter lovens § 9-9, pkt b) kan utleieren heve leieavtalen på grunn av vesentlig mislighold fra leierens side dersom vedkommende, til tross for skriftlig advarsel fra utleieren « - - fortsetter å opptre på en måte som er til alvorlig skade eller sjenanse for utleieren, eiendommen eller øvrige brukere».

Ved å bruke begrepene «vanlige ordensregler» og «rimelige påbud» signaliserer loven at det er grenser for hvilke begrensninger som i form av

ordinære ordensregler kan legges på leierens atferd. Klausuleringsbestemmelsene i lovens kapittel 11 gir heller ikke adgang til å fastsette særlige husordensregler. Innen enkelte av de målgrupper som tildeles gjennomgangsboliger, befinner det seg ofte folk med en atferd som gjør at de er vanskelig å integrere i ordinære bomiljøer. Dette dreier seg først og fremst om folk som misbruker ulike rusmidler. Å plassere folk med slike problemer i spesielle boliger er heller ikke sett på som noen god løsning, jfr. Ytrehus og Drøpping (2004, avsnitt 7.4). Foruten at det fører til segregering, er det en løsning som lett kan føre til miljøer som preges sterkt av disse konsentrasjonene av personer med avvikende atferd. Foruten at dette er miljøer som andre leieboere forlater så fort de kan, gjør de det dessuten også vanskelig for de rusmisbrukere som blir boende der å løse sine misbruksproblemer.

Det er slike problemer som gjør at man i noen kommuner har sett seg om etter boalternativer hvor det kan legges mer omfattende begrensninger på folks atferd enn det som kan gjøres med hjemmel i husleieloven. I tillegg til ekstraordinære husordensregler vil det i slike boalternativer også bli stilt krav til beboerne om å delta i ulike behandlingsopplegg. Forekomsten av slike boalternativer ble drøftet i avsnitt 2.7. Vi husker at kun et fåtall kommuner hadde slike alternativer.

En annen måte kommunene kan tenkes å forsøke for å løse dette problemet, kan være å innføre særlige husordensregler i gjennomgangsboliger som brukes av bestemte grupper. Dette er på en måte å balansere på kanten av loven, siden klausuleringsbestemmelsene ikke hjemler innføring av særlige husordensregler. Hvorvidt det er utformet spesielle husordensregler i gjennomgangsboliger, hvilke grupper de i tilfelle brukes for, og hva reglene går ut på, ble tatt opp i spørsmålene 47, 48 og 49 i spørreskjemaet. Svarene er presentert i tabellene 3.19, 3.20 og 3.21.

Tabell 3.19: Kommunene fordelt etter forekomsten av spesielle husordensregler for gjennomgangsboliger, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Nei	57	43	44	47
Ja, ved utleie til personer med rusproblemer	36	70	38	51
Ja, ved utleie til personer med psykiske problemer	14	30	38	28
Usikker/vet ikke	0	17	6	9
N= Antall kommuner med gjennomgangsboliger	14	23	16	53

I tabell 3.19 går det fram at ca halvparten av landets kommuner har utformet slike husordensregler. Hvor mange boliger og leieboere dette omfatter i de enkelte kommune, vet vi imidlertid ikke – her registrerer vi bare om det er utformet slike regler eller ikke. Halvparten av kommunene oppgir at de har regler som er utformet med tanke på utleie til personer med rusproblemer. Knappt 30 prosent har utformet spesielle regler ved utleie til personer med psykiske problemer. Som vi ser av tallene må de fleste som har utformet slike regler, ha gjort det for begge disse gruppene. De minste kommunene skiller seg noe ut ved at de noe sjeldnere enn de andre har utformet slike regler.

8 kommuner benyttet anledningen som var gitt i spørsmål 47, til å gi supplerende opplysninger om sin praksis på dette området. Her svarte noen at de fulgte husleieloven, andre at de hadde spesielle regler for ungdomsboliger, atter andre at slike regler ble anvendt for leietakerne etter individuell vurdering. En kommune opplyste at de praktiserte slike regler ved utleie til personer med rusproblemer, men at i slike tilfeller var reglene gitt i form av individuelle beboeravtaler.

I tabell 3.20 har vi presentert svarene på spørsmål 48, om hva disse reglene eventuelt gikk ut på. Her ble respondentene presentert for tre former for begrensning av leieboernes atferd, og en utvidet rett for utleier til å ta seg inn i leierens bolig. Også her kunne det krysses av for flere svaralternativer samtidig. De begrensningene som hyppigst blir brukt gjelder leierens rette til å nyte alkohol, så vel i eventuelle fellesarealer som i egen bolig. Vi skal imidlertid også merke oss at ca 40 prosent av kommunene har regler som begrenser leierens rett til å motta besøk. Ca 40 prosent svarte også at de har regler som gir utleieren rett til å ta seg inn i boligen uten samtykke fra leieren. Etter § 5-6 i husleieloven plikter leieren å gi utleier adgang til boligen under bestemte betingelser. Det er en adgangsrett som bare er knyttet til tilsyn, vedlikehold og forandringer av boligen, og leieren skal ha melding i rimelig tid før en slik adgang er aktuell. Bare dersom det ikke er mulig å få gitt slik melding, og det er nødvendig for å hindre skade, faller meldeplikten bort. Denne bestemmelsen gir utleieren en rett, men dersom leier motsetter seg dette, kan ikke utleier ta seg inn i boligen på egen hånd, men vil være henvist til å få namsmyndighetens tillatelse. Vårt spørsmål ville ha poengtert klarere at vi var ute etter en utvidet rett for utleieren på dette området dersom det hadde vært formulert som en rett for utleier til å ta seg inn i boligen uten å varsle leieren.

Tallene er her strengt tatt for små til at det kan sies noe om hvordan de ulike reglene varierer med kommunenes størrelse, men vi aner en tendens til at de minste kommunene har en mindre restriktiv praksis på dette området

enn de andre. Skal tallene tolkes, må det også tas hensyn til at jo større kommunene er, jo større er trolig også sannsynligheten for at de står overfor personer som trenger en eller annen form for oppfølging av sine problemer. Også i spørsmål 48 ble respondentene gitt adgang til å gi supplerende opplysninger. Her svarte 12 kommuner; de fleste kommentarene gikk ut på at de praktiserte standard husordensregler.

Tabell 3.20: Kommuner som har utformet spesielle husordensregler fordelt etter hva disse reglene går ut på, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Begrenset rett til besøk	(17)	62	33	43
Begrenset rett til å nyte rusmidler i egen bolig	(33)	76	44	57
Begrenset rett til å nyte rusmidler i fellesarealer	(0)	76	77	61
Adgang til boligen for utleier, uten leiers samtykke	(17)	46	44	39
Usikker/vet ikke	(17)	23	11	18
N= Antall kommuner med husordensregler i gjennomgangsboligene	(6)	(13)	(9)	(28)

Det siste spørsmålet vi stilte dreide seg om utleier har sikret seg en spesiell adgang til å omplassere eller vise bort en leietaker ved uakseptabel atferd. (Her er det underforstått at det er en adgang utleier har skaffet seg ved en avtale med leieren, men det burde ha framgått klarere). Av tabell 3.21 ser vi at dette er noe som forekommer sjelden, og sjeldnest i de største kommunene. I ca 30 prosent av de kommunene som har gjennomgangsboliger har utleieren skaffet seg adgang til å omplassere en leietaker med bråkete/uakseptabel atferd. Denne adgangen har de imidlertid ikke brukt ofte. På den annen side er det få av de som har skaffet seg en slik adgang som oppgir at de aldri har brukt den. Vi finner et tilsvarende mønster i svarene som er gitt når det gjelder en eventuell adgang for utleieren til å heve leieavtalen og å fjerne leieren dersom vedkommende opptrer uakseptabelt.

Tabell 3. 21: Andelen kommuner som har skaffet seg adgang til å omplassere/vise bort en leietaker ved uakseptabel atferd, etter hvor ofte denne adgangen er brukt, betinget av kommunestørrelse. Tall i prosent*

	5000- 10 000	10 000- 40 000	Over 40 000	Totalt
Utleier har ikke (avtalefestet) adgang til å omplassere/vise bort leier som opptrer bråkete eller uakseptabelt på annet vis	64	48	75	60
Utleier kan omplassere leier som bråker; aldri brukt	0	4	0	2
– brukt noen få ganger	14	40	13	25
– brukt ganske ofte	7	4	0	4
Leieavtalen bortfaller ved slik atferd- utleier kan fjerne leieren; aldri brukt	7	13	0	8
– brukt noen få ganger	36	22	13	23
– brukt ganske ofte	0	4	0	2
N= Antall kommuner med gjennomgangsboliger	14	23	16	53

* Her kunne det krysses av for flere svaralternativer

Utforming av spesielle husordensregler og forsøkene på å skaffe seg adgang til å omplassere og fjerne leietakere i gjennomgangsboliger må ses i sammenheng med kravene som noen kommuner stiller til enkelte leietakere om å gå med på å motta tilsyn/ oppfølgingstjenester som betingelse for å få tildelt bolig, jfr. avsnitt 2.6.2. Det må også ses i sammenheng med de initiativene som andre kommuner har gjort, for å etablere boalternativer som de selv i utgangspunktet definerer som å ligge utenfor loven, jfr. avsnitt 2.7. Her skal vi merke oss følgende: De tiltakene det her er snakk om er noe kommunene først og fremst tyr til i sitt botilbud til rusmiddelmissbrukere. Tiltakene er av ulik art; krav/tilbud om behandling, tilsyn, ettervern, begrensning av uakseptabel atferd, begrensning av det aktuelle rusmisbruket, begrensninger på retten til å ta imot besøk i boligen, aksept av utleiers rett til å kontrollere at avtaler overholdes og aksept av utleiers rett til å eventuelt å avbryte leieforholdet dersom ikke avtalene holdes. Det er et mindretall av kommunene som har forsøkt en eller annen av disse løsningene. Flere – om ikke alle – av disse tiltakene er i strid med husleieloven.

Å stille spesielle krav til leierens livsførsel som betingelse for leiekontrakt er åpenbart ugyldig etter husleieloven. Lovens § 1-2. *Ufravikelighet*, er helt klar på dette punkt, og uttaler at «Det kan ikke avtales eller gjøres gjeldende vilkår som er mindre gunstige for leieren enn det som følger av bestemmelsene i loven her». Klausuleringsbestemmelsene i kapittel

11 hjemler heller ikke slike rettigheter for utleieren. Vi vil også tro at en «frivillig» inngått avtale som gir kommunene adgang til egenhendig å omplassere eller fjerne enkelte «vanskelige» leietakere, uten å gå veien om namsmyndigheten, også vil være ugyldig etter loven. Men det er rimeligvis rom for at utleier og leier kan inngå avtaler, også om leierens livsførsel, dersom de er basert på frivillig samtykke, og ikke knyttet sammen ned sanksjoner av forhold som angår leieforholdet. Dette vil være avtaler som ligger utenfor loven.

I samtaler vi har hatt både med kommunale saksbehandlere og ledere på dette området, er det kommet klart fram at de er klar over at en del av kommunens botilbud «ikke er etter boka». De føler seg imidlertid ofte i en tvangssituasjon – stilt overfor uforenlige krav. Det gjelder først og fremst boligtilbud til bostedsløse rusmisbrukere med sterkt avvikende atferd. Å skaffe en slik boligsøker bolig, er en oppgave de er pålagt etter lov om sosiale tjenester. Den boløsningen de finner skal helst ikke gå ut over andre, og den bør heller ikke forverre muligheten for rusmisbrukeren selv til å komme ut av sitt misbruk. Aller helst bør boløsningen ledsages av boligsosiale tjenester og behandling – for de som trenger det. Det er samtidig et rimelig krav til den kommunale boligpolitikken at den bygger på at alle har den samme rett til bolig, uavhengig av hvilke atferds- og rusproblemer de måtte ha, og uavhengig av hvordan de løser sine problemer. Dersom det i tillegg til alt dette kreves at alle sider av alle boligløsninger skal ligge på den riktige siden av gjeldende lover og regler, så er dette neppe mulig å realisere i alle tilfeller. Hvordan man forholder seg til det er både et faglig og politisk spørsmål som det ligger utenfor denne studiens mandat å drøfte.

3.15 Oppsummering

De analysene og funnene vi her har gjort om temaet klausulering (øremerking) av boliger, kan kort oppsummeres slik:

- De fleste – vel 60 prosent – av kommunene anvender husleielovens bestemmelser om øremerking. Omtrent like mange øremerker boliger som spesialboliger og gjennomgangsboliger. Øremerkingen gjelder først og fremst boliger som kommunene eier, og brukes oftest av de største kommunene.
- Spesialboliger øremerkes som oftest til fordel for personer med psykiske lidelser, personer med nedsatt fysisk funksjonsevne og eldre.

- Gjennomgangsboliger øremerkes som oftest for rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser og dobbeldiagnoser, personer med betalingsproblemer og flyktninger.
- Både for spesial- og gjennomgangsboliger rapporterer kommunene at det er foretatt spesialinnredning. Dette rapporteres som forventet oftest for spesialboligene, men kanskje ikke så hyppig som vi kunne vente. Spesialinnredningene som oppgis oftest er fjerning av terskler og innsetting av bredere dører.
- Når det gjelder hvor vanlig det er å bruke de særregler som lovens §§ 11-1 og 11-2 gir hjemmel for, er det liten forskjell mellom utleie av spesial- og gjennomgangsboliger. Mellom 50 og 60 prosent av kommunene oppgir at de bruker særreglene om opptak av nytt medlem i husstanden og framleie av del av boligen, i alle eller de fleste leieforhold. Ca 40 prosent sier at de alltid bruker de særreglene som kan brukes ved framleie av hele boligen.
- Omtrent samtlige av de kommunene som har øremerket boliger opplyser at leietakerne sjelden eller aldri søker om å få kommunens godkjenning av å oppta nytt medlem i husstanden og å framleie deler av eller hele boligen.
- Når det gjelder sin holdning til å innvilge slike søknader, signaliserer kommunene følgende; en relativ positiv holdning til å godkjenne at leieren tar opp nye medlemmer i husstanden, men en ganske restriktiv holdning til at leieren skal kunne framleie boligen.
- Ved utleie av gjennomgangsboliger praktiserer de aller fleste kommuner tidsbestemte leieavtaler. Det hyppigst brukte leietidsalternativet er 1-3 år, og de fleste ser ut til å praktisere en leieperiode kortere enn 3 år – som er den minste tillatte leieperiode etter lovens generelle bestemmelser. Hvorvidt tidsbestemte avtaler fornyes eller ikke, avgjøres vanligvis etter individuelle vurderinger.
- Ved utleie av spesialboliger dominerer tidsbestemte avtaler. Det er imidlertid heller ikke uvanlig at det leies ut for en kortere periode enn 3 år, hvilket ikke er tillatt etter loven for denne typen utleie.
- Bare et fåtall kommuner rapporterer at eventuelle krav fra kommunene om at leieforholdet skal baseres på bestemmelsene §§ 11-1 og 11-2, blir et diskusjonstema. Dette forekommer først og fremst i de største bykommunene.
- De øremerkede boligene skiller seg ikke fra de øvrige utleieboligene i kommunene hva angår husleienivået.

- Vel halvparten av kommunene oppgir at de har utformet spesielle husordensregler for (enkelte av) sine gjennomgangsboliger. De minste kommunene rapporterer sjeldnest om slike regler. Slike regler er først og fremst utformet med tanke på personer som misbruker ulike rusmidler, og dreier seg også hovedsakelig om restriksjoner på retten til å bruke rusmidler i boligen og i bygningen der boligen ligger.
- En knapp tredjedel av kommunene har skaffet seg adgang til (etter avtale med leierne) å omplassere eller heve leieavtalen for leiere som opptrer uakseptabelt. Dette er en adgang som sjelden blir utnyttet.

4 Mislighold av leieavtaler/utkastelser

4.1 Utkastelsesproblematikk i Norge

I en rekke land har man de siste årene sett tendenser til et stigende antall utkastelser og påfølgende økning i risiko for bostedsløshet (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). De seinere årene er det i Norge satt i verk mange tiltak for å redusere bostedsløsheten. I regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom er det forebyggende arbeidet mot bostedsløshet gitt høy prioritet. (Se blant annet St.meld. nr. 6 (2003-2004) Tiltaksplan mot fattigdom og St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken). Regjeringen har utformet en nasjonal strategi for å motvirke bostedsløshet, «På vei til egen bolig». Her er det et uttalt resultatmål at antall begjæringer om utkastelse skal ned med 50 prosent og antall utkastelser skal ned med 30 prosent innen 2007. Det er videre satt fokus på det boligsosiale arbeidet lokalt i kommunene gjennom rundskrivet Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold (U-10/2002). Det blir fra regjeringens side vektlagt å styrke og utvikle oppfølgingstjenester tilknyttet bolig i storbykommunene, med blant annet vekt på utvikling av forsterkede, individuelle bolig- og oppfølgingsopplegg. Det har vært en uttalt målsetting at private døgnovernattingssteder som ble benyttet av sosialtjenesten skulle ha kvalitetsavtale og at midlertidige botilbud skulle erstattes av et bredere kommunalt tilbud med utrednings- og oppfølgingsmuligheter (St.meld. nr. 23 (2003-2004), Fyhn 2006).

Omfanget av begjæringer og utkastelser varierer mye mellom kommunene, og både private og kommunale utleiery er saksøkere i den forbindelse. I 2005 var det totalt 11 800 begjæringer om utkastelser i Norge, 2 712 ble gjennomført. I 2004 var det totalt 14 809 begjæringer om utkastelser, 3 326 ble gjennomført. Nedgangen i begjæringer og utkastelser er på ca 20 prosent fra 2004 til 2005 (Husbanken 2006). Oslo kommune hadde alene 40 prosent av landets begjæringer i 2005. De seks største bykommunene hadde til sammen 62 prosent av begjæringene (ibid). Dette viser at utkastelsesproblematikken i hovedsak er et storbyproblem. På bakgrunn av sin særstilling har Oslo også hatt egne tiltak for å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse og utkastelser. Her kan først og fremst nevnes «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» som rettet seg direkte mot det store antallet begjæringer om utkastelser som registreres av namsmannen i Oslo for de tre bydelene i Oslo indre øst (Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene). I 2005 var antallet begjæringer om utkastelser sunket betraktelig til 4745 saker i Oslo

(Fyhn 2006). For Oslo indre øst var nedgangen i antallet begjæringer på hele 23 prosent fra 2004 til 2005, for Oslo utenom disse bydelene er nedgangen kun på 4 prosent (ibid:17). Dette tyder på at tiltakene som har blitt utviklet og gjennomføres i regi av «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» fungerer. Samarbeidsmetodene og de tiltakene som er utviklet i «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» har i stor grad vært bakgrunnen for denne delen av utredningen og spesielt utarbeidelsen av spørreskjemaet.

Bostedsløshet eller faren for det henger nært sammen med utkastelser. Flere undersøkelser gjort de siste årene viser at uten hjelp er det høy risiko for at hushold som blir kastet ut blir bostedsløse (SOU 2001:95, Hansen, Dyb og Østerby 2005, Fyhn 2006). Hvem er det som kastes ut og hvorfor? En nylig gjennomført undersøkelse blant personer som har blitt kastet ut i Oslo, viser blant annet at de fleste var i aldersgruppen 35-55 år. En høy andel av personene var kjent for sosialkontoret i bydelen, flere var hushold med barn, de fleste var gjengangere og hadde blitt kastet ut en eller flere ganger tidligere, få var i jobb og et flertall slet med gjeldsproblemer og helseplager (Fyhn 2006). Dette viser at selv om personene er kjent for sosialtjenesten skjer det utkastelser, også gjentatte ganger. Fra en studie i Sverige (Löfstrand 2001) kom det fram gjennom intervjuer av utleiere at det ble oppfattet som legitimt å kaste ut det som ble ansett som «problemhushold». Studien finner at det ut fra et utleiersperspektiv var mer legitimt å kaste ut disse personene, siden sosialtjenesten ble tilskrevet ansvaret for deres bosituasjon. Utleierne forventet at sosialtjenesten betalte leiekostnader og eventuelle andre omkostninger og ordnet med ny bolig til hushold som ble kastet ut.

En utkastelse kan være svært dramatisk for et hushold, og de ovenfor nevnte forhold peker på at det ofte kan være hushold med omfattende behov som kastes ut. Hushold som krever bred oppfølging over lengre tid for å hindre bostedsløshet eller gjentatte utkastelser. Hvilke rutiner og praksiser har kommuner og bydeler og hvordan arbeider og samarbeider de i forhold til mislighold av leieavtaler og utkastelsesproblematikk? Dette er hovedspørsmålene i dette kapitlet.

4.2 Rutiner og praksis fra mislighold av leieavtale til utkastelse.

I denne delen av kapitlet redegjør vi for de rutiner kommunene har overfor leietakere i kommunalt disponerte boliger dersom de misligholder sine leieavtaler, dersom de i neste omgang blir begjært utkastet, og til slutt dersom

de blir kastet ut av den boligen de leier. Et mislighold av en husleie-innbetaling foreligger i realiteten når fristen for innbetaling overskrides. Et mislighold blir i praksis først registrert når utleieren sender første purring eller betalingspåminnelse. Det kan også være andre grunner til mislighold av leieavtaler. Reglene som gjelder for opphør av leieforhold til bolig reguleres av leieavtalen, husleieloven og tvangsfullbyrdsloven. Generelt gjelder at utleieren må ha en akseptabel grunn for å kunne avvike et leieforhold. I denne studien skal vi se spesielt på mislighold med bakgrunn i ubetalt husleie og eventuell utkastelse av den grunn.

I denne utredningen er det rutiner og forvaltningspraksis i forhold til kommunalt disponerte boliger vi fokuserer på. Imidlertid vil vi her i tillegg også i noen grad ta for oss rutiner som følges av ulike kommunale organer ved mislighold og utkastelser i det private leiemarkedet og hvordan kommunene blir involvert overfor folk som blir husløse i slike situasjoner¹. Det kan ha stor betydning hvilken oppfølging hushold får ved utkastelser, uansett om dette er fra privat eller kommunalt disponert bolig og hvilke forebyggende rutiner kommunen har innarbeidet.

4.2.1 Nærmere omtale i lovverk og andre offentlige dokumenter

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for hva relevante lover og andre offentlige dokumenter sier om hva kommunene skal og bør forholde seg til i form av lovverk og retningslinjer for håndtering av mislighold av leieavtaler og utkastelser.

Lov om husleieavtaler fra 1999 (husleieloven) regulerer avtaler om leie av husrom, både til bolig- og næringsformål. Som hovedregel kan bestemmelsene i husleieloven ikke fravikes ved avtale til skade for leietakeren. Det er særlig to problemstillinger som har gitt husleielovgivningen et særpreg, nemlig leietakers vern mot å miste leieretten og reguleringen av vederlaget (NOU 2002:2). Som utgangspunkt kan leietaker og utleier avtale at leieavtalen kan sies opp med et bestemt varsel, eller at avtalen skal opphøre etter en bestemt periode, med eller uten adgang til å si opp innenfor denne perioden. I følge husleieloven kan en utleier heve en leieavtale på grunn av vesentlig mislighold fra leietakerens side. Vesentlig mislighold foreligger dersom: 1) leieren vesentlig misligholder sin plikt til å betale leie eller oppfylle andre krav som reiser seg av avtalen, 2) leieren, tross skriftlig advarsel fra utleieren,

¹ Om det gjelder både private og kommunalt disponerte utleieboliger står dette opplyst i tabelltekst. Der ikke annet er opplyst, gjelder det kun kommunalt disponerte utleieboliger.

forsømmer sin vedlikeholdsplikt eller fortsetter å opptre på en måte som er til alvorlig skade eller sjenanse for utleieren, eiendommen, eller øvrige brukere, 3) leieren, uten å ha rett til det, helt eller delvis overlater bruken av husrommet til andre og tross skriftlig advarsel fra utleieren ikke bringer forholdet til opphør, 4) leieren, uten å ha rett til det, bruker husrommet på en annen måte eller til andre formål enn avtalt og tross skriftlig advarsel fra utleieren ikke bringer forholdet til opphør, eller 5) leieren for øvrig misligholder sine plikter på en måte som gjør det nødvendig å bringe avtalen til opphør. En erklæring om at utleieren hever leieavtalen, skal være skriftlig. Den kan pålegge leieren straks å flytte og levere husrommet tilbake. I erklæringen skal grunnen til å heve leieavtalen oppgis. Før tvangsloven fra 1992 gjaldt regler som innebar at leietakeren kunne miste boligen hvis vedkommende ikke overholdt en to ukers betalingsfrist etter en purring, og det selv om leien ble betalt like etter. I dag kan leietakeren unngå tvangsfravikelse hvis leien blir betalt før fravikelsen er gjennomført.

Manglende husleiebetaling kan først og fremst være et uttrykk for dårlig økonomi. Manglende husleiebetaling kan også ha andre årsaker, og vi vet per i dag ikke nok om årsakene til at personer unnlater å betale husleien eller står i fare for å bli kastet ut. Av ulike grunner kan personen det gjelder ha vansker med å disponere egen økonomi og det kan innebære et behov for tiltak fra sosialtjenesten. Andre årsaker til utkastelse, som for eksempel uro med påfølgende naboklager, kan være et uttrykk for at leietakeren også har behov for flere typer bistand fra kommunen, for eksempel fra omsorgstjenesten eller spesialisthelsetjenesten. Rask oppfølging kan i slike tilfeller hindre at utkastelse eller eventuelt opphopning av gjeld i form av husleierestanser blir resultatet (Rundskriv U-10/2002). Hvordan kommunen kan opptre styres i noen grad av hvordan problemet kommer til syne. Dersom det er beboeren selv som tar kontakt med sosialtjenesten, vil sosialtjenesten kunne handle i henhold til sosialtjenesteloven. Dersom andre enn beboeren kontakter kommunen, vil dette i noen grad styres av taushetsplikten. Taushetspliktens begrensninger tilsier at beboerne bør gjøres kjent med varslingsrutiner dersom mislighold skulle oppstå. De bør også ha gitt sitt samtykke til at opplysninger om mislighold av leieavtaler blir formidlet videre til relevant instans i kommunen.

I følge § 4-18 i Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdesloven), kan et særlig tvangsgrunnlag begjæres tvangsfullbyrdet når to uker har gått etter at saksøker har sendt skriftlig varsel til

saksøkte². Varselet omtales ofte som 4-18 varselet. Varselet kan tidligst sendes ut på forfallsdagen, og der skal det gjøres oppmerksom på at fullbyrdelsen vil bli begjært dersom kravet ikke blir oppfylt. Har en utleier krav om at en leietaker skal flytte ut, og leietakeren ikke flytter frivillig, er det namsmyndighetenes oppgave å sørge for at kravet blir oppfylt.

Det er namsmyndighetene som tar stilling til alle begjæringer og innvendinger som blir satt fram under en sak om tvangsfullbyrdelse eller midlertidig sikring, og som gjelder måten saken er fremmet på eller fremgangsmåten under gjennomføringen av saken. Namsmyndighetene er namsmannen (namsfogden) og namsretten³. Begjæring om utkastelse skal settes fram for namsmannen i det distriktet hvor eiendommen ligger. Blir begjæringen om utkastelse tatt til følge av namsmyndigheten, forelegges den for saksøkte til uttalelse. Det gis en frist på to uker til å fremme eventuelle innsigelser. Reglene for begjæring finnes i tvangsfullbyrdelsesloven §§5-2 og 13-3. Når den eller de som er varslet, har uttalt seg eller fristen har løpt ut, avgjør namsmyndigheten om tvangsfullbyrdelsen skal gjennomføres. Namsmannen skal gi partene tid og sted for utkastelsen. Vanlig praksis er å beramme utkastelsen til omkring to uker etter at meddelelsen er sendt. Namsmannens avgjørelser og handlemåte under tvangsfullbyrdelsen kan påklages til namsretten av alle som rammes, i den grad fullbyrdelsen ikke er avsluttet. Nærmere om reglene for klage finnes i tvangsfullbyrdelsesloven § 5-16.

Ny varslingsregel

I desember 2006 gikk høringsfristen ut for en lovendring i husleieloven som oppfordrer utleier når det er grunn til det, om å varsle sosialtjenesten i kommunen om leiers mislighold. Med denne endringen vil utleier få rett (ikke plikt) til å varsle sosialtjenesten om leietakers mislighold uten leietakers samtykke, hvilket kreves i dag. Slik det fungerer per i dag er det bare namsmyndigheten som er gitt en slik varslingsrett, noe som forutsetter at saken allerede er oversendt namsmyndighetene. På dette tidspunktet har utkastelsesprosessen vanligvis kommet langt og kostnadene for å dekke husleierestanser, gebyrer og andre utgifter kan være store for involverte parter. Når vi vet at økonomiske problemer ofte bare er en del av et større

² Dette er et av flere vilkår som gjelder for at et tvangsgrunnlag skal være tvangskraftig (se §§4-4 til 4-19).

³ Namsretten er det navnet tingretten har når den behandler saker om tvangsfullbyrdelse mv.

problemkompleks, kan det være av stor betydning om sosialtjenesten kom tidligere inn i saker med mislighold av husleieavtaler⁴.

Rutinene i kommunene

Ovenfor har vi redegjort for hvordan prosessen fram til en eventuell utkastelse er i følge lovverk og andre offentlig dokumenter. Flere av dokumentene skisserer mulige rutiner og anbefalte tiltak for kommunene fra det øyeblikk hvor det oppstår en situasjon med manglende husleiebetaling (se for eksempel Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold). Blant annet fremheves oppsøkende virksomhet og gode meldingsrutiner internt i kommunen. Denne delen av prosessen har med andre ord få retningslinjer og lovverk i ryggen og kommunene står forholdsvis fritt til å velge hvordan de håndterer saker med mislighold av husleieavtaler og utkastelser. Det er derfor av særlig interesse å undersøke hvilke rutiner kommunene har på dette området.

4.2.2 Håndtering av mislighold

Type mislighold

Vi spurte kommunene/bydelene om hvor mange mislighold av ulike typer som ble registrert i de kommunalt disponerte utleieboligene i 2005. 73 prosent av kommunene rapporterer at de har registrert mislighold i form av ubetalt husleie. Dette er også den type mislighold som forekommer oftest, jfr. tabell 4.1. Oppstartsevalueringen fra «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» viste at i 96 prosent av sakene som var reist mot enkeltpersoner i Oslo i perioden 1996-2004, var begjæringsbegrunnelsen udekket/ubetalt husleie (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). Bak den store andelen som kastes ut på bakgrunn av økonomisk mislighold er det imidlertid gjerne andre forhold enn økonomi. Det er imidlertid vanskeligere juridisk sett for eksempel å få begjært fravikelse på basis av for eksempel husbråk (Fyhn 2006).

Den andre typen mislighold som er relativt utbredt er mislighold på bakgrunn av naboklager, over 50 prosent av kommunene rapporterer om

⁴ Leieboerforeningen stiller seg kritisk til den nye varslingsregelen, og mener den vil kunne fungere krenkende i enkelte situasjoner, for eksempel der det ikke er snakk om reelt mislighold, men en tvist mellom huseier og leietaker hvor denne varslingsretten kan brukes som pressmiddel overfor leietaker, eller om leietaker ikke ønsker innblanding av sosialkontoret og klarer å finne en løsning på betalingsproblemer på egenhånd (se www.lbf.no).

naboklager, med et gjennomsnitt på 11 saker i året. Medianen for hver type mislighold er gjennomgående betraktelig lavere enn gjennomsnittet. Dette betyr at veldig mange kommuner ligger langt under gjennomsnittet for rapporterte saker, mens enkelte kommuner ligger godt over. Dette gjelder spesielt for mislighold i form av ubetalt husleie der antall rapporterte saker varierer fra 1 til 7500 saker i 2005. Ser vi på medianen, ligger denne på 29 rapporterte saker, dette betyr at halvparten av kommunene som rapporterer om ubetalt husleie, rapporterer 29 saker per år eller færre.

Tabell 4.1: Antall rapporterte mislighold for 2005, fordelt etter type. N=82 (kommuner)

Type mislighold	Variasjonsbredden, antall mislighold for 2005	Gjennomsnittlig rapportert antall mislighold per kommune for 2005	Median rapportert antall mislighold per kommune for 2005	Andel kommuner som oppgir denne form for mislighold (prosent)
Ubetalt husleie	1–7500	279	29	73
Ulovlig framleie	1–10	3	1	12
Skadeverk på boligen	1–100	10	5	41
Naboklager	1–100	11	5	56
Annet:	1–4	2	1	10

Håndtering av mislighold

94 prosent av kommunene rapporterer at det sendes en purring med frist for innbetaling første gang husleia ikke blir betalt i rett tid (se tabell 4.2). Dette ser dermed ut til å være en etablert standard blant alle kommuner.

Tabell 4.2: Andel kommuner/bydeler som har rapportert at følgende skjer første gang husleia ikke blir betalt i rett tid, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Det sendes en purring med frist for innbetaling	93	97	91	94
Vi har ikke rutiner for dette	1	0	0	1
Usikker/vet ikke	1	0	5	1
Ikke svart	4	3	5	4
N	28	32	22	82

*Kategoriene «Saken overlates til et inkassobyrå som sender ut purring og inkassovarsel» og «Annet» er utelatt da ingen hadde krysset av på disse.

Et stort flertall av kommunene rapporterer at det går tre uker eller mindre til første purring sendes etter at betalingsfristen er utløpt (se tabell 4.3). En betydelig del av de større kommunene rapporterer også at det går en måned etter betalingsfristen til første purring sendes, samt at over 20 prosent av de mindre kommunene ikke vet, er usikker eller ikke har svart på dette spørsmålet.

I forhold til håndtering av mislighold ser det altså ut til at flertallet av kommunene er rimelig samstemte, det sendes en purring med frist for innbetaling mindre enn tre uker etter betalingsfristen har utløpt. Blant de større kommunene rapporterer over 50 prosent at de bruker en frist på to uker eller mindre, mens hos de mindre kommunene er hovedvekten av rapporteringene på tre uker. I tillegg er det altså ikke en ubetydelig del av de mindre kommunene som rapporterer stor usikkerhet i forhold til når første purring sendes. Dette tallet kan være tilfeldig og bero på den som svarer, det kan bety at det er mindre etablerte standarder for håndtering av mislighold blant de mindre kommunene, eller det kan bety at de mindre kommunene benytter seg av andre standarder enn de alternativene vi har her, for eksempel at sakene løses fortløpende.

Tabell 4.3: Andel kommuner/bydeler som rapporterer følgende for tidsperiode fra betalingsfrist til første purring sendes, etter kommunestørrelse. Prosent.

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
2 uker eller mindre	29	53	55	45
3 uker	39	13	18	23
1 måned	7	22	14	15
Vi har ikke faste rutiner for dette	4	3	0	2
Usikker/vet ikke/ikke svart	21	9	14	14
N	28	32	22	82

*Kategorien «2 måneder eller mer» er utelatt da ingen hadde krysset av på denne.

4.2.3 Rutiner rundt varsel om at leietaker vil bli begjært utkastet

Som omtalt i avsnitt 4.2.1 kan det tidligst sendes ut varsel om at leietaker vil bli begjært utkastet på forfallsdagen for første purring. Det er bare 4 prosent av de mindre kommunene som rapporterer at de sender § 4-18 varselet ved første purring og ingen av de større kommunene som rapporterer dette (se tabell 4.4). Hovedinntrykket fra kommunenes svar er at det er store variasjoner blant kommunene med hensyn til hvilket tidspunkt/når det sendes ut varsel om at leietaker vil bli begjært utkastet.

Spesielt kan vi legge merke til at i underkant av 40 prosent av de mindre kommunene ikke har faste rutiner for når de sender ut §4-18 varselet. Dette kan bety at de ikke har behov for faste rutiner for dette. Sammenlikner vi med de største kommunene har bare 5 prosent av disse svart at de ikke har faste rutiner for utsendelse av dette varselet. Videre benytter nesten 40 prosent av de største kommunene og rundt 30 prosent av de mellomstore og mindre kommunene en tidsperiode på 2 til 3 måneder før de sender ut §4-18 varsel, noe som kan anses som lang tid. Dette må vi anta betyr at mange kommuner ønsker å få i stand en betalingsavtale uten å måtte varsle om begjæring, og arbeider en tid med å få til dette etter at første purring er sendt.

Tabell 4.4: Andel kommuner/bydeler som rapporterer om følgende tidsperioder for utsendelse av varsel om at leietaker vil bli begjært utkastet (§ 4.18-varsel), etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Ved første purring	4	0	0	1
2 uker etter første purring	11	19	19	16
1 måned etter første purring	11	22	19	17
2 til 3 måneder etter første purring	26	34	38	32
Vi har ikke faste rutiner for dette	37	13	5	18
Usikker/vet ikke/ikke svart	11	13	19	16
N	28	32	22	82

De fleste større kommuner har skriftlige rutiner for varsling til andre kommunale etater ved utsendelse av § 4-18 varsel, mens vi ser en motsatt tendens blant de mindre kommunene (se tabell 4.5). Igjen kan dette bety at de mindre kommunene i kraft av mindre enheter og færre saker, ikke vurderer et behov for rutiner rundt dette.

Tabell 4.5: Andel kommuner som rapporterer at det er nedfelt skriftlige rutiner for varsling av andre kommunale etater ved utsendelse av §4.18-varsel, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei	54	19	18	31
Ja, påkravet sendes i kopi til andre kommunale etater	39	75	64	60
Usikker/vet ikke	4	6	14	7
Ikke svart	4	0	5	2
N	28	32	22	82

Av tabell 4.6 ser vi at nesten 40 prosent av de mindre kommunene ikke har rutiner for hva som skjer ved varslet begjæring, mens bare 5 prosent av de største kommunene rapporterer det samme. Nesten 60 prosent av de største kommunene kontakter leietaker per telefon og/eller brev gjennom sosialkontor eller tildelingskontor. En betydelig andel av kommunene, spesielt i de mellomstore kommunene, kontakter bare leietaker om leietaker allerede er kjent på sosialkontoret. Tallene viser altså en klar positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og utbredelsen av rutiner for oppfølgingen av leietaker ved varslet begjæring.

Tabell 4.6: Andel kommunenes/bydeler som har rapportert at følgende rutiner skjer ved varslet begjæring, flere alternativer mulig, etter kommunestørrelse. Prosent.

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Vi har ingen faste rutiner, forventer at leietaker tar kontakt	39	22	5	23
Sosialkontoret el tildelingskontoret oppsøker leietaker hjemme	0	3	14	5
Sosialkontoret el tildelingskontoret kontakter leietaker per telefon	14	32	59	33
Sosialkontor el tildelingskontor sender brev med oppsatt timeavtale	14	34	59	34
Sosialkontor, tildelingskontor/utleier og namsmann møter leietaker for å vurdere tiltak for å hindre utkastelse	11	9	9	10
Bare i tilfeller der leietaker er kjent på sosialkontoret, kontaktes leietaker, ellers forventes det at de selv tar kontakt	25	38	18	28
Usikker/vet ikke	6	1	2	9
N	22	32	28	82

4.2.4 Rutiner for begjæring om utkastelse

Rutiner for begjæring om utkastelse er ikke tydeliggjort gjennom regel- eller lovverk, men kommunene har gjennom blant annet rundskriv og utredninger, fått anbefalinger for rutiner og tiltak kommunene kan iverksette. Kommunene står allikevel forholdsvis fritt til å velge hvordan de skal håndtere dette.

Det er vanlig å vente mer enn 1 måned etter at §4-18 varselet er sendt til begjæringen sendes over til namsmyndigheten (se tabell 4.7). Svært få kommuner venter mindre enn tre uker. Blant de mindre kommunene ser vi også at 1/3 av kommunene er usikre eller ikke vet. Dette kan bety at de mindre kommunene ikke har behov for rutiner på dette området fordi de ikke har så mange saker. Det kan også bety at dette ikke har vært et prioritert arbeid i disse kommunene.

Tabell 4.7: Tid fra §4-18-varsel er sendt til begjæring oversendes til namsmyndighet, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
2 uker	4	6	5	5
3 uker	18	22	14	18
1 måned	7	19	27	17
Mer enn 1 måned	32	44	36	38
Usikker/vet ikke	32	9	14	18
Ikke svart	7	0	5	3
N	28	32	22	82

Over 3/4 av utleieboligene i Norge eies i dag av private, personer eller boligselskap (Langsether m.fl, 2003). Det kan derfor være av stor betydning å føre en dialog med private utleiere for å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse. Dette behovet vil vi anta er mest utbredt i de største kommunene med store private utleiere i boligmarkedet. Halvparten av de største kommunene har etablert en dialog med private utleiere, mens flertallet av de mellomstore og mindre kommunene ikke har etablert noen dialog, eller ikke vet eller er usikre (se tabell 4.8). For de som har etablert en dialog er den vanligste dialogformen avtaler eller jevnlig samarbeidsmøter (se tabell 4.9).

Tabell 4.8: Om kommunen/bydelen har en dialog med private utleiere for å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei	46	56	41	49
Ja	11	22	50	26
Usikker/vet ikke	29	22	5	20
Ikke svart	14	0	5	6
N	28	32	22	82

Tabell 4.9: Andel og antall som oppgir følgende dialogformer med private utleiere for å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse. (N=31)

	Prosent	Antall
Samarbeidsforum	6	2
Avtale	32	10
Jevnlige samarbeidsmøter	23	7
Usikker/vet ikke	39	12

I «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser»⁵ var et hovedtiltak å bedre samarbeidet mellom namsmyndighet og bydel for å redusere antallet utkastelser. Samarbeid mellom kommunen og utleier/ namsmyndighet er framholdt som et virkningsfullt forebyggende virkemiddel mot begjæringer og utkastelser (se for eksempel SOU 2001:95, Rundskriv U-10/2002, St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken).

Over 70 prosent av de største kommunene rapporterer at sosialtjenesten varsles rutinemessig om alle begjæringer om utkastelser namsmyndigheten mottar, enten det gjelder kommunalt disponerte boliger eller private utleieboliger (se tabell 4.10). For de mellomstore og mindre kommunene er andelen under 40 prosent, men allikevel den vanligste hendelsen. Så mange som en fjerdedel eller mer av de mindre og mellomstore kommunene vet ikke eller er usikre på om den lokale namsmyndigheten melder fra til sosialtjenesten om begjæringer om utkastelse.

⁵ Samarbeidsprosjektet startet opp 1.januar 2004 og er et samarbeid mellom Namsmannen i Oslo og bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka. Prosjektet hadde som målsetting å minske antallet begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser i 2004-2005.

Tabell 4.10: Om den lokale namsmyndigheten melder fra til sosialtjenesten i kommunen/bydelen om de begjæringer om utkastelser den mottar. Gjelder både private og kommunalt disponerte utleieboliger, etter kommunestørrelse. Flere alternativer mulig. Prosent

	5000– 10 000	10 000– 40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei, det skjer aldri	3	0	0	1
Ja, sosialtjenesten varsles rutinemessig om alle begjæringer	36	38	73	46
Ja, sosialtjenesten varsles rutinemessig om de fleste begjæringer	11	9	18	12
Ja, sosialtjenesten varsles rutinemessig om alle begjæringer om utkastelse fra kommunalt disponerte boliger	11	19	9	13
Ja, sosialtjenesten varsles dersom det er stilt kommunal garanti for/lytt lån til depositum	7	6	0	5
Ja, sosialtjenesten varsles om slike begjæringer dersom det er mistanke om at den det gjelder er vanskeligstilt på boligmarkedet	14	25	9	17
Usikker/vet ikke	29	25	0	20
N	28	32	22	82

Nesten 60 prosent av de største kommunene har rutiner for å registrere de begjæringer om utkastelse som oversendes namsmannen (se tabell 4.11). Igjen ser det ut til at det er en klar sammenheng mellom størrelsen på kommunene og behovet for rutiner i dette arbeidet. Henholdsvis i overkant av 30 prosent og 40 prosent av de mellomstore og mindre kommunene har ikke behov for rutiner for registrering. Hovedårsaken til dette oppgir kommunene, er at det er så få saker i året (se vedlegg). I tillegg ser vi at nesten $\frac{1}{4}$ av de mellomstore og mindre kommunene er usikre eller ikke vet om de har rutiner for registrering. For de mindre kommunene er det bare 21 prosent som oppgir at de har noen form for rutiner for registrering, men at disse ikke er nedfelt skriftlig. Generelt er usikkerhet og få rutiner et gjennomgående trekk, spesielt for de mindre kommunene, men også for de mellomstore. Her blir det spesifisert at de ikke har behov for rutiner for registrering fordi det er snakk om så få saker i året. Fra statusrapporteringene til Husbanken angående strategien «På vei til egen bolig», vet vi at utkastelsesproblematikk først og fremst er et storbyproblem. Innledningsvis pekte vi på at erfaringene fra «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» i stor grad dannet grunnlaget for denne delen av vår studie, både når det gjelder

bakgrunnen for tematikken og mer konkret utarbeidelsen av spørreskjemaet. En årsak til at vi får så tydelige forskjeller mellom kommuner i forhold til bruk av rutiner, for eksempel i form av skriftlige retningslinjer, kan være at de rutinene vi her etterspør rett og slett ikke er aktuelle for de mindre og mellomstore kommunene. Ikke nødvendigvis bare fordi de ikke har behov for rutiner, men fordi den måten vi måler rutiner på her, først og fremst fanger opp rutiner utviklet for utkastelsesproblematikk i storbyer. Kan hende mindre og mellomstore kommuner har helt andre typer rutiner og praksiser som ivaretar leietaker og hindrer, relativt sett, like mange utkastelser som i storbyene, men at disse ikke fanges opp gjennom spørsmålene i dette spørreskjemaet.

Tabell 4.11: Om kommunen/bydelen har rutiner for å registrere de begjæringer om utkastelse som oversendes namsmannen etter §13.6 i Tvangsfullbyrdsloven. Gjelder både private og kommunalt disponerte utleieboliger, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei, det har vi ikke hatt behov for	43	34	14	32
Nei, har behov, men ikke laget rutiner for dette	4	13	5	7
Ja, vi har skriftlige retningslinjer for hvordan slike meldinger skal registreres	0	6	36	12
Ja, vi har rutiner for dette, men de er ikke nedfelt skriftlig	21	28	23	24
Usikker/vet ikke	25	19	5	17
Ikke svart	7	0	18	7
N	28	32	22	82

4.2.5 Rutiner ved utkastelse

Som omtalt i avsnitt 4.2.1 gir namsmannen vanligvis saksøkte en frist på to uker til å komme med innsigelser mot begjæringen om utkastelse. Om namsmannen deretter bestemmer seg for å gjennomføre utkastelsen, er det vanlig å beramme utkastelsen til to uker etter meddelelsen er sendt (Rundskriv U/10-2002).

De største kommunene rapporterer at det vanligste er at det tar fra seks til åtte uker fra namsmannen mottar begjæringer om utkastelse til utkastelsen gjennomføres. Blant de mindre og mellomstore kommunene ser vi at det er svært varierende hva som rapporteres. Vi kan merke oss at halvparten av de mindre kommunene er usikre eller ikke vet hva de skal svare (se tabell 4.12).

Tabell 4.12: Hvor lang tid det vanligvis tar fra namsmannen mottar begjæringen om utkastelse til utkastelsen gjennomføres. Gjelder kun kommunalt disponerte boliger, etter kommunestørrelse.

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Fra to til fire uker	14	13	0	10
Fra fire til seks uker	0	22	41	20
Fra seks til åtte uker	21	34	9	23
Mer enn åtte uker	7	9	18	11
Usikker/vet ikke	50	19	18	29
Ikke svart	7	3	14	7
N	28	32	22	82

Kategorien «Mindre enn to uker» er utelatt da ingen hadde krysset av på denne.

Nærmere 70 prosent av de største kommunene rapporterer at husleia svært ofte eller ganske ofte blir betalt etter at namsmannen har mottatt begjæringen om utkastelse (se tabell 4.13). Dette er noe mindre vanlig i de mellomstore og mindre kommunene, noe som kan ha sammenheng med at de største kommunene har et bedre samarbeid med namsmyndighetene og rutiner for å håndtere slike saker og hindre at de ender med utkastelser.

Tabell 4.13: Hvor vanlig det er at husleia blir betalt etter at namsmannen har mottatt begjæringen om utkastelse. Gjelder kun kommunalt disponerte boliger, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Det skjer svært ofte/ganske ofte	43	53	69	54
Det skjer ganske sjelden/svært sjelden	21	29	4	20
Usikker/vet ikke	29	16	14	20
Ikke svart	7	3	14	6
N	28	32	22	82

Mellom 65 prosent og 80 prosent av de mellomstore og mindre kommune sier at de ikke har rutiner for å registrere antall og årsaker til utkastelser; dels fordi de ikke har behov og dels fordi de til tross for et opplevd behov ikke har laget rutiner for dette. For de største kommunene rapporterer under 1/3 det samme (se tabell 4.14). Dette må vi anta har sammenheng med at de mellomstore og mindre kommunene har få slike saker i løpet av året.

Tabell 4.14: Om kommunen/bydelen har rutiner for å registrere antall og årsak til utkastelser, etter kommunestørrelse. Gjelder kun kommunalt disponerte boliger. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei, (har ikke hatt behov for dette/har behov, men har ikke laget rutiner)	65	78	27	60
Ja, vi har skriftlige retningslinjer for å registrere både antall og årsak til utkastelser/bare registrere antall	7	0	23	8
Ja, vi har rutiner for dette, men de er ikke nedfelt skriftlig	4	13	23	12
Usikker/vet ikke/ikke svart	25	9	28	20
N	28	32	22	82

Mindre bruk av faste rutiner blant de mindre kommunene er også et hovedfunn i tabell 4.15 som omhandler rutiner for å følge opp folk som er kastet ut fra leid bolig. Selv om det finnes lite kunnskap om hva som faktisk skjer med de som kastes ut av boligen, tyder enkeltundersøkelser – blant annet fra Sverige – på at hushold som er blitt kastet ut, har liten sannsynlighet for å klare å skaffe seg ny bolig på egen hånd (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). Det er derfor grunn til å anta at et viktig virkemiddel for å forhindre bostedsløshet vil være å følge opp de som kastes ut. Blant de mellomstore og største kommunene ser vi at slike rutiner er vanligst i de tilfellene der husstander selv oppsøker kommunen for hjelp. Henholdsvis 41 prosent og 55 prosent av disse kommunene oppgir at de har rutiner for å følge opp folk som er kastet ut av leid bolig så sant de selv oppsøker kommunen for hjelp.

Tabell 4.15: Andel kommuner/bydeler som oppgir at de har følgende rutiner for å følge opp folk som er kastet ut fra en leid bolig. Gjelder både private og kommunalt disponerte utleieboliger. Flere alternativer mulig. Etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei, slike rutiner eksisterer ikke	36	28	14	27
Ja, når det gjelder de som selv oppsøker kommunen for hjelp	21	41	55	38
Ja, når det gjelder de som er registrert med en sosialsak	4	11	5	20
Ja, når det gjelder barnefamilier	11	22	27	20
Ja, når det gjelder de som kastes ut fra kommunalt disponerte boliger	11	16	18	15
Usikker/vet ikke	21	22	5	17
N	28	32	22	82

4.3 Om oppfølgingsrutiner og samarbeid for å redusere omfanget av utkastelser

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke rutiner og tiltak kommunene har for å følge opp hushold som er kastet ut av sin bolig, og videre hvordan samarbeidet rundt utkastelsesproblematikken er lagt opp.

4.3.1 Rutiner og tiltak

Nærmere 60 prosent av de mindre kommunene har ikke, eller vet ikke om de har, rutiner for å følge opp folk som er kastet ut fra en leid bolig, mens så å si alle de største kommunene har rutiner for å følge opp folk som har havnet i en slik situasjon (se tabell 4.16). For de fleste mellomstore og største kommunene er dette et pågående arbeid. De kommunene som oppgir at de ikke har rutiner på dette området, rapporterer at hovedårsaken til det er at de har få begjæringer om utkastelser.

Tabell 4.16: Andel kommuner/bydeler som har rutiner for å følge opp folk som er kastet ut fra en leid bolig, etter kommunestørrelse. Flere alternativer mulig. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei	46	22	5	26
Ja, dette er vedtatt i vår boligpolitiske handlingsplan	11	25	32	22
Ja, vi har iverksatt tiltak/prosjekt på dette området	11	34	41	28
Ja, dette er et pågående arbeid	11	38	50	32
Usikker/vet ikke	18	6	0	9
N	28	32	22	82

I spørsmål 66 i spørreskjemaet listet vi opp en del sentrale tiltak i arbeidet med å redusere utkastelser og begjæringer om utkastelser, og ba respondentene krysse av for de tiltakene det er lagt særlig vekt på i deres kommune/bydel.. Av de største kommunene vektlegger flertallet tiltak for å bedre samarbeidet mellom kommunen og namsmannen, mellom kommunal boligutleier og sosialtjenesten, ordning med fast trekk av husleie og mer aktiv oppfølging av beboere som står i fare for å bli kastet ut (se tabell 4.17). En liknende tendens ser vi også blant de mellomstore kommunene. For de mindre kommunene rapporteres det mindre hyppig om hvert enkelt tiltak, men hovedvekten blant disse legges på bedring av samarbeid mellom kommunen og namsmannen, kommunal boligutleier og sosialtjenesten og fast husleietrekk..

Tabell 4.17: Andel kommuner/bydeler som oppgir at følgende tiltak vektlegges for å redusere utkastelser og begjæringer om utkastelser, etter kommunestørrelse. Flere alternativer mulig. Prosent

	5000– 10 000	10 000– 40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Bedre samarbeid mellom kommunen og namsmannen	21	31	68	38
Bedre samarbeid mellom kommunal boligutleier og sosialtjenesten	29	59	77	54
Forsøk på sterkere ansvarliggjøring av private utleiery, for eksempel innføring av autogiro ved betaling av husleie	4	6	18	9
Forsøk på å etablere en ordning med fast trekk av husleia/betaling via autogiro for leietakere i kommunalt disponerte boliger	29	66	55	50
Forbedret kommunenes system for forvaltning av leietakeres inntekt	7	38	41	28
Forsøkt å utvikle en mer aktiv oppfølging av beboere som står i fare for å bli kastet ut (som har mottatt begjæring)	14	50	59	40
Forsøkt å utvikle en mer aktiv oppfølging av beboere som er kastet ut, for eksempel økonomisk rådgivning	14	31	41	28
Usikker/vet ikke	11	3	0	5
N	28	32	22	82

4.3.2 Samarbeid om utkastelsesproblematikken

Ovenfor så vi at bedring av samarbeidet mellom kommunen/bydelen og namsmannen og bedring av samarbeidet mellom kommunen/bydelen og private utleiery er oppfølgingstiltak som ble vektlagt på tvers av kommunestørrelse.

Kommunene rapporterer imidlertid at dette ikke er et formalisert samarbeid, men gjelder kontakt i enkeltsaker (se tabell 4.18 og 4.19). Ut fra det vi har fått rapportert fra de mindre kommunene tidligere er ikke dette overraskende. At dette også er situasjonen for så mange som henholdsvis 75 prosent og 68 prosent av de mellomstore og største kommunene, er mer uventet. «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» hadde direkte fokus på å videreutvikle samarbeidsrutiner med Namsmannen, prøve ut og foreslå metoder og strukturer for samarbeid mellom bydelene og Namsmannen, og utleiery og Namsmannen (Fyhn 2006). Dette er arbeid som blir vurdert som svært viktig for å kunne få til en reduksjon i antall begjæringer og utkastelser. Prosjektet opplevde vanskeligheter med å få til samarbeid i praksis, det ble for eksempel gjennom store deler av prosjektets første levetid etterspurt kontaktpersoner i bydelene, som utleiery, Namsmannen og andre kunne kontakte vedrørende begjæringssaker (ibid). Dette viser at relativt små grep,

som å formalisere en kontaktinstans, kan legge til rette for bedring av samarbeid. Kommunens svar viser, som sagt, at foreløpig er formaliserte samarbeidsformer lite utbredt blant kommunene. Dette kan tyde på at det i mange kommuner – først og fremst i de minste – ikke er et opplevd behov for å formalisere et slikt samarbeid. Det kan både skyldes at slike saker er relativt lite utbredt, og at små kommuner gjerne har en større nærhet og kjennskap til hvem det vil være aktuelt å samarbeide med. Fra Husbanken sin årsrapportering (statusrapport 1/2006) og fra strategien «På vei til egen bolig», vet vi at utkastelsesproblematikken stort sett gjelder i de største byene, derfor må vi anta at det er størst behov for samarbeid her, svarene tyder imidlertid på at det ikke er fokusert på å få til et formalisert samarbeid på dette området, eller at dette arbeidet ikke har kommet så langt ennå. Samarbeidsprosjektet er relativt nytt – det start i 2004 – og det tar tid å implementere resultater og erfaringer.

Tabell 4.18: Andelen kommuner som oppgir ulike former for samarbeid mellom kommunen/bydelen og namsmannen, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Det er ikke noe formalisert samarbeid, kun kontakt i enkeltsaker	93	75	68	79
Samarbeidet foregår i faste møte, (regulert i avtale/ikke regulert i avtale)	0	16	18	11
Usikker/vet ikke/ikke svart	7	9	18	10
N	28	32	22	82

Tabell 4.19: Andelen kommuner som oppgir ulike former for samarbeidet mellom kommunen/bydelen og private utleiery, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Det er ikke noe formalisert samarbeid, kun kontakt i enkeltsaker	86	66	64	72
Samarbeidet foregår i faste møte, (regulert i avtale/ikke regulert i avtale)	0	9	14	7
Usikker/vet ikke/ikke svart	14	25	23	21
N	28	32	22	82

Bare rundt 20 prosent av kommunene, uavhengig av kommunestørrelse, ser på bestemmelsene rundt taushetsplikt som et problem i arbeidet for å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse og utkastelser (se tabell 4.20). De fleste kommunene, mellom 60 og 75 prosent, rapporterer at bestemmelsene om taushetsplikt ikke er et problem i praksis.

Som vi var inne på i avsnitt 4.2.1 legger bestemmelsene om taushetsplikt føringer på hvorvidt sosialtjenesten kan kontakte en leietaker som har misligholdt sin leieavtale, dersom sosialtjenesten for eksempel er varslet av utleier uten leietakers samtykke. Fra «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» vet vi at OBOS trakk seg ut av prosjektet på bakgrunn av at taushetsplikten problematiserer at bydelene varsles allerede ved §4-18 varsel (Fyhn 2006). Derfor er resultatene kommunene rapporterer i en viss grad overraskende. Betyr dette at kommunene omgår taushetsplikten i praksis? Erfaringene fra «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» viser imidlertid heller ikke at dette er en spesiell problematikk blant saksbehandlerne i samarbeid om saker (ibid). Resultatene kan også bety at kommunene generelt faktisk ikke opplever et så stort behov for kommunikasjon på tvers av etater eller instanser i slike saker, eller at det er få saker som krever et så omfattende samarbeid at taushetsplikten blir et problem.

Tabell 4.20: Andelen kommuner med ulike syn på om bestemmelsene om taushetsplikt er et problem i arbeidet for å redusere omfanget av begjæringer og utkastelser, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000– 10 000	10 000– 40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Ja, dette forsinker saker som krever kommunikasjon på tvers av etater/instanser	21	19	19	19
Nei, dette er ikke et problem i praksis	61	75	73	70
Usikker/vet ikke/ikke svart	18	6	9	11
N	28	32	22	82

Resultatene fra kommunenes rapportering om hvilke momenter som blir vektlagt i arbeidet for å redusere omfanget av begjæringer og utkastelser tyder på at kommunene har fokus på å redusere antallet gjengangere i utkastelsessaker. Over 80 prosent av kommunene mener det er svært viktig å være tidlig inne i saker med gjengangere (se tabell 4.21). Videre tyder resultatene på at kommunene ønsker å prioritere den individuelle oppfølgingen høyt, i og med at så mange som 70 prosent mener det er svært viktig med mer aktiv oppfølging av beboere og at 66 prosent mener det er

svært viktig å være tidligere inne i saker generelt. Alternativene om mer bruk av autogiro og bruk av nedbetalingsavtaler er ikke vektlagt i like stor grad. Det kan ha sammenheng med at dette kan være allerede etablerte arbeidsmåter. Men rapporteringene her kan også forklares med at denne type arbeidsmåter alene ikke kan avhjelpe problemene, og at denne typen virkemidler kommer i tillegg til den individuelle oppfølgingen.

Tabell 4.21: Kommunens/bydelens vurdering av hvor viktig følgende momenter er i arbeidet for å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse og utkastelser. Prosent. N=82

	Svært viktig	Noe viktig	Lite viktig/ ikke viktig	Usikker/vet ikke/ikke svart
Være tidligere inne i saker med gjengangere	82	10	0	9
Være tidligere inne i saker generelt	66	21	4	8
Ansvarliggjøring av private saker	17	35	11	37
Økt bruk av brukermedvirkning	39	28	5	29
Mer aktiv oppfølging av beboere	70	22	2	6
Mer bruk av autogiro etc.	40	39	10	11
Mer bruk av nedbetalingsavtaler	23	56	9	11
Etablering av klarere hjemler og rutiner for trekk av husleie i trygd/stønader/bostøtte	61	28	1	9
Forvaltning av inntekt	37	37	10	17
Varslingsplikt for utleier til sosialkontoret når beboer står i fare for å bli kastet ut	62	22	5	11

4.4 Nærmere om nedbetalingsavtaler og husleierestanser

§ 5-1 i Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) fastslår at den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller gjennom gjeldene økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk bistand til livsopphold. Begrepet livsopphold omfatter i tillegg til mat og klær, også løpende boutgifter som husleie, renter, strøm og faste utgifter til borettslag og lignende. I tillegg kan personer som har en egen inntekt som ikke strekker til for å dekke nødvendige utgifter til livsopphold, søke om supplerende sosialhjelp. Dette kan innvilges som supplement til statlig eller kommunal bostøtte eller i tilfeller der søker ikke har rett til bostøtte. Dersom den som mottar sosialhjelp ikke klarer å betale husleie slik at restanser oppstår, kan sosialtjenesten i følge § 5-4 i sosialtjenesteloven, etter å ha drøftet med den

som mottar sosialhjelp hvordan en skal sikre at husleien betales i rett tid, fatte vedtak med vilkår om at husleien skal betales direkte til utleieren.

En studie om forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp (Stamsø og Østerby 2000) finner gjennom intervjuer med sosialkontor at det gjennomgående er et problem i sentrale strøk med en voksende profesjonell utleiesektor at sosialhjelpsmottakere med sammensatte problem blir tilbudt dyre boligløsninger med lav kvalitet. Studien finner at høye boligpriser også er et problem i omegnskommuner. Her representerer sosialhjelpsmottakerne en mer sammensatt gruppe, flere har for eksempel kun supplerende sosialhjelp og ville klart seg på sin hovedinntektskilde om prisnivået hadde vært noe lavere, i tillegg har kommunene her en mer variert boligmasse. I de mest sentrale strøkene er det også en del sosialhjelpsmottakere som mottar sosialhjelp til betaling av boligrestanser (ibid). I forhold til stønadsnivå finner studien at de fleste kommuner har egne normerte satser for hva en person trenger ved utmåling av økonomisk stønad, der boutgiftene holdes utenom. Dette indikerer at sosialkontorene ser på boutgiftene som en viktig og dominerende utgift som bør behandles for seg. For alle kommunene utgjør boutgiftene en stor andel av det sosialhjelpsmottakerne har til rådighet og blir anslått til å ligge på mellom 40-60 prosent (ibid). Videre finner studien at forskjellen i boutgifter mellom kommunene er betydelig større enn boutgifts-andelen mellom kommunene. Dette viser at sosialhjelpsutbetalingene i stor grad tilpasses boligprisene og at sosialhjelp i stor grad er en skjult «bostøtte», men også at sosialhjelp fungerer svært fleksibelt (ibid).

Med bakgrunn i dette og at man ville forvente at nedbetalingsavtaler blir brukt mest der vi må anta at problemet er størst, er det overraskende at det er færrest blant de største kommunene som rapporterer om hyppig bruk av nedbetalingsavtaler der det har oppstått husleierestanser (se tabell 4.22). Årsaken kan være at kommunene her opererer med andre tiltak i en slik situasjon, eller at de mindre kommunen har større oversikt og dermed lettere for å ta i bruk dette virkemidlet. Men totalt ser det ut til å være et mye brukt virkemiddel blant kommunene, spesielt blant de mindre kommunene. Ser vi på hvilke erfaringer kommunene har med bruk av nedbetalingsavtaler finner vi at de største kommunene har dårligst erfaring med denne typen virkemiddel (se tabell 4.23). Dette kan også forklare hvorfor nedbetalingsavtaler er minst utbredt blant de største kommunene. Men vi ser at godt over halvparten av alle kommunene har varierende erfaring med nedbetalingsavtaler. Dette kan tyde på at dette virkemidlet ikke alltid er tilstrekkelig, kanskje er det ofte også nødvendig med mer direkte oppfølging og hjelp for å få gode avtaler.

Tabell 4.22: Andel kommuner/bydeler etter rapportering om nedbetalingsavtaler blir benyttet når det har oppstått husleierestanser i kommunalt disponerte boliger, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
I stor grad	43	38	27	37
I noen grad	43	34	27	35
I liten grad/forekommer ikke	7	22	28	18
Usikker/vet ikke/ikke svart	7	6	18	10
N	28	32	22	82

Tabell 4.23: Kommunens/bydelens erfaring med å bruke nedbetalingsavtaler, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 000–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Stort sett gode, folk holder slike avtaler	29	13	9	17
Stort sett dårlige, slike avtaler blir som regel brutt	11	3	14	9
Svært varierende erfaringer	50	69	50	57
Usikker/vet ikke/ikke svart	11	16	27	17
N	28	32	22	82

Totalt 15 prosent av kommunene har oversikt over omfanget av sosialhjelp som går til dekning av husleierestanser, hovedsakelig gjelder dette blant de større kommunene (se tabell 4.24). De fleste av de mindre og mellomstore kommunene rapporterer at de ikke kjenner til omfanget eller at de ikke kjenner omfanget sikkert nok til å rapportere dette i størrelsesorden. Som vi var inne på ovenfor tyder mye på at stønad til å dekke boutgifter utgjør en stor andel av de samlede sosialhjelpsutgifter i mange kommuner. Boutgiftene beregnes også for seg ved de fleste sosialkontor. Det er derfor noe overraskende at kommunene ikke har mer oversikt over hvor stor del av sosialhjelpa som går til dekning av husleierestanser spesifikt.

Tabell 4.24: Andel kommuner/bydeler etter om de har oversikt over omfanget av sosialhjelp som går til dekning av husleierestanser, etter kommunestørrelse. Prosent

	5000–10 000	10 001–40 000	Mer enn 40 000	Totalt
Nei	29	38	23	30
Ja, men jeg kjenner ikke omfanget	57	47	36	48
Ja, kjenner omfanget	4	13	32	15
Ikke svart	11	3	9	7
N	28	32	22	82

4.5 Oppsummering

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er å belyse hvilke rutiner og praksiser kommuner og bydeler har, og hvordan de arbeider og samarbeider, i saker knyttet til mislighold av leieavtaler og utkastelsesproblematikk. På bakgrunn av den store økningen i antall begjæringer om utkastelse og utkastelser fram til 2004, har reduksjon i slike saker senere vært et statlig satsningsområde.

Kommunene rapporterer i hovedtrekk om svært varierende rutiner og praksiser i arbeidet knyttet til saker om mislighold av leieavtaler og utkastelsesproblematikk. Det er gjennomgående en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og utbredelsen av rutiner og etablerte arbeidspraksiser for slike saker, jo større kommunene er jo mer utbredt er rutiner for samarbeid og etablerte praksiser for håndtering av mislighold, begjæringer og utkastelser fra leid bolig.

For å tydeliggjøre sammenhengen har vi laget en samlet analyse av kommunens rutiner for å forebygge utkastelser. Det har vi gjort ved å konstruere en indeks der 7 spørsmål inngår. Alle spørsmålene handler om forebygging av utkastelser. De kommunene/bydelene som har etablert rutiner på spørsmålene har fått verdien 1, mens kommuner/bydeler som ikke har rutiner har fått verdien 0⁶. Kommunene/bydelene kan skåre fra 0 til

⁶ Følgende spørsmål inngår i indeksen:

om kommunen/bydelen har nedfelt skriftlige rutiner for varsling av andre kommunale etater ved utsendelse av § 4.18-varsel,

- om kommunen/bydelen har noen form for dialog med private utleiere med tanke på å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse,

om kommunen/bydelen har etablert samarbeider kommunen/bydelen med namsmannen,

- om kommunen/bydelen har samarbeider private utleiere,

7 på denne indeksen. Den høyeste skåren (7) betyr at de har forebyggende rutiner på alle områdene vi spurte om. Den laveste skåren (0) betyr at kommunene/bydelene ikke har etablert noen rutiner for forebygging av utkastelser. Tabellen under viser kommunene/bydelenes fordeling på indeksen.

Tabell 4.25: Andel kommuner/bydeler etter skår på indeks for rutiner for forebygging av utkastelser. Prosent.

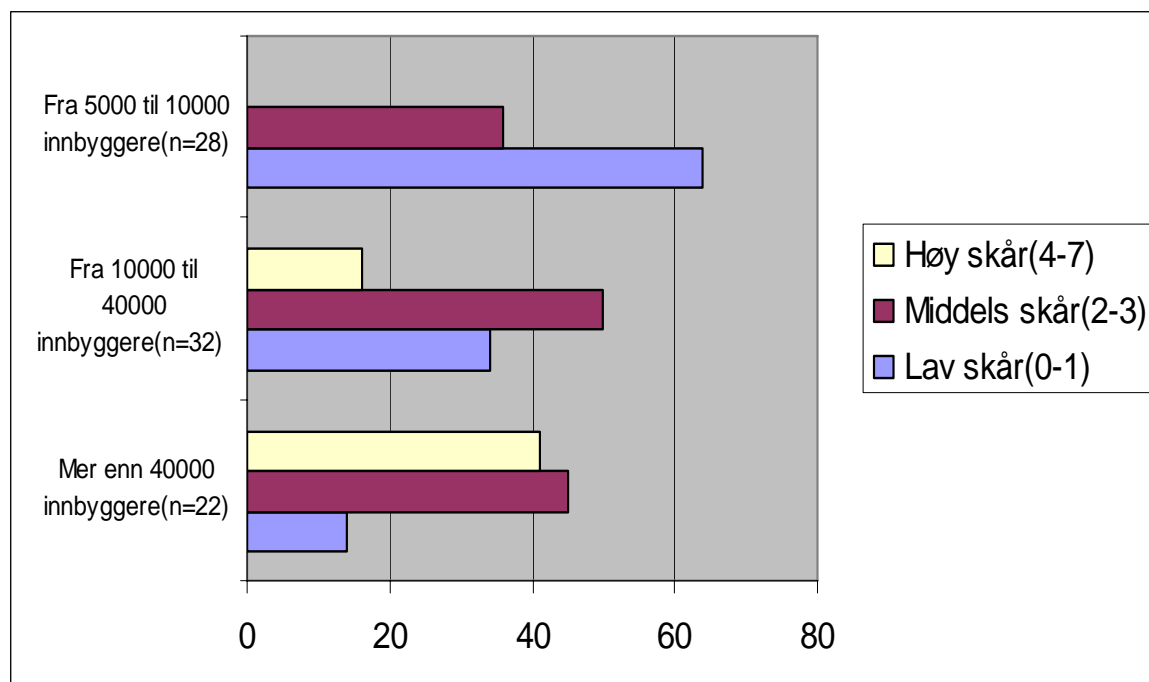
Indeks for forebygging av utkastelser	Prosentandel kommuner/bydeler etter skår på indeksen
0	17
1	22
2	26
3	18
4-5	11
6-7	6
N	82

(0= ikke etablert rutiner på noen av områdene, 6-7= etablerte rutiner på 6 og 7 av områdene)

Så mye som 17 prosent av kommunene/bydelene skårer 0 på indeksen og har derfor ikke etablert noen av de rutinene vi har stilt spørsmål om. 2 av 3 kommuner/bydeler har rutiner på bare to eller færre av områdene. 6 prosent av kommunene/bydelene har etablert rutiner på de fleste av disse områdene. Figur 1 viser variasjoner i skåren på indeksen etter kommunestørrelse.

-
- om kommunen/bydelen har rutiner for å registrere de begjæringer om utkastelse som oversendes fra namsmannen etter § 13-6 i tvangsfullbyrdelsesloven,
 - om kommunen/bydelen har rutiner for å registrere antall og årsak til utkastelser
 - og om kommunen/bydelen har satt i verk spesielle tiltak/etablert rutiner for å redusere omfanget av utkastelser og begjæringer om utkastelser.

Figur 1: Kommuner/bydeler etter skåren på indeks for rutiner for forebygging av utkastelser, etter kommunestørrelse. Prosent. N=32



Figur 1 illustrerer at det er de mindre kommunene som i minst grad har etablerte rutiner for forebygging av utkastelser. Så mye som over 60 prosent av de mindre kommunene har lav skår på denne indeksen. Det vil si at de enten ikke har noen rutiner eller bare på et av områdene. Ingen av de mindre kommunene skrår høy på indeksen. Flest av de største kommunene, over 40 prosent, har høy skår. Det vil si at de har rutiner på 4 eller flere av de sju områdene vi spurte om. Godt over 40 prosent av de største kommunene har også middels skår, med rutiner på to eller tre av områdene. Middels skår er desidert mest utbredt blant de mellomstore kommunene, rundt halvparten av disse har rutiner på to eller tre av områdene vi spurte om. Figuren illustrerer godt hvordan utbredelsen av rutiner for forebygging av utkastelser øker med kommunestørrelsen. En årsak til at vi får så tydelige forskjeller mellom kommuner i forhold til bruk av rutiner, for eksempel i form av skriftlige retningslinjer, kan være at de rutinene vi her etterspør rett og slett ikke er aktuelle for de mindre og mellomstore kommunene. Ikke nødvendigvis bare fordi de ikke har behov for rutiner, men fordi slik vi måler rutiner her, spesielt er rutiner utviklet for utkastelsesproblematikk i storbyer. Kan hende mindre og mellomstore kommuner har helt andre typer rutiner og praksiser som ivaretar leietaker og hindrer, relativt sett, like mange utkastelser som i storbyene, men at disse ikke fanges opp gjennom spørsmålene i dette spørreskjemaet.

Summary

This report describes a project carried out by the social research institutes NOVA and Fafo on behalf of the Ministry of Local Government and Regional Development (KRD). The Ministry's prime concern was to document routines and methods applied by local authorities in managing the public rental housing sector; mainly the routines applied during the phase of allotting public housing, and the routines applied in case of tenants breaching the rental contract by not paying the rent in due time. A second concern of the Ministry was – on the basis of the established «routine structure» in the municipalities – to value the degree of concordance of the revealed routines with routines in line with customs of good management.

The data of the study was gathered through a net-based questionnaire from a sample of 118 municipalities drawn from the universe of municipalities with more than 5 000 inhabitants. We obtained responses from about 70 per cent of the total sample.

Norway has a small public rental housing sector; it counts for about 4 per cent of the total number of dwellings, and for about 16 per cent of the total number of rented dwellings. Most of the public renting is means-tested and restricted to people disadvantaged on the housing market.

As to the quality of the management routines, these are some of the most important items; if, and how, people are oriented about the criteria for being allotted public dwellings; if, and how, applicants are informed about their rights as applicants (for instance the right to a written answer and the right to complain); if the applicants are offered only one dwelling or given the right to choose. In the study we find great variation between the municipalities. The largest municipalities have a practice most in line with customs of good management.

Concerning contract breaching our study has been focusing mainly on two items; the cooperation between different municipal departments in order to prevent tenants from being evicted due to not having paid the rent, and the existence of routines for following up and helping those evicted to prevent them from being homeless. The findings on this area are in concordance with the findings mentioned above.

The largest municipalities generally have the «best practice» when it comes to managing of the public housing rental sector. This may partly be

explained by the fact that they also have the largest public housing sector and the largest number of (potential) tenants, and partly by the fact that they also normally have the largest and most professional public administration.

Litteratur

- Dyb, E. (2004): *Kommunal bolig som strategi mot bostedsløshet*. Byggforsknotat 66/2004
- Fyhn, A.B. (2006): *Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar. Underveisevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport 533
- Hansen, T., Dyb, E. og Østerby, S. (2006): *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 403.
- Hellevik, T. og Nordvik, V. (2004): *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet – En kunnskapsoversikt*. NOVA's Skriftserie 4/04
- Husbanken (2006): «På vei til egen bolig» Statusrapport 1/2006 per 31.12.05
- Langsether, Å (2005): *Bolig med kommunens bistand*. NOVA-rapport 17/05
- Langsether, Å., Gulbrandsen, L. og Annaniassen, E. (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. NOVA-rapport 2/03
- Löfstrand, C. (2001): *Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna?* Vedlegg SOU 2001:95
- NOU 2002:2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet
- Rundskriv H-08/02 *Om kommunale husleigeforhold*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Romøren, T. I. og Svorken, B. (2003): *Velferdsstat og velferdskommune*. Iverksetting av "Handlingsplan for eldreomsorgen" i kommunene i Nord-Trøndelag. NOVA-rapport 12/03
- Stamsø, M-A. og Østerby, S. (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288
- St.meld. nr. 6 (2003-2004) *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St.meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- SOU (2001:95): «Att motverka hemlöshet» Slutbetänkande av kommittén för hemlösa
- Trondheim kommune (2004): *Botilbud for mennesker med rusproblem – En juridisk utredning*

Ytrehus, S. og Drøpping, J. A. (2004): *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse*. Fafo-rapport 448

Øverås, S., Fyhn, A. B. og Sandlie, H. Chr. (2005): *Trenger du hjelp? Oppstartsevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport 469

Lowerk

Lov om husleieavtaler (husleieloven), lov av 1999

Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven), lov av 1992

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov av 1967

Vedlegg 1: Husleielovens bestemmelser om klausulering

§ 11-1. Boliger for personer med spesielle boligbehov av varig karakter

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder utleie av bolig som etter vedtak av organ for stat, fylkeskommune eller kommune skal brukes av personer med spesielle boligbehov av varig karakter. Bestemmelsen gjelder bare dersom leieren har fått opplyst skriftlig at avtalen gjelder bolig som her nevnt, og at dette gir leieren færre rettigheter enn ved leie av annen bolig.

Det kan avtales at opptak av husstandsmedlemmer som nevnt i § 7-1, og framleie av del av bolig som nevnt i § 7-3, bare kan skje med utleierens godkjenning. Godkjenning kan i så fall bare nektes dersom forhold med tilknytning til boligens formål eller vedkommende person tilsier det. Framleie etter § 7-4 ved midlertidig fravær kan nektes dersom utleier tilbyr seg å disponere boligen under leierens fravær, og leieren gis rett til å ta boligen i bruk igjen etter fraværet.

Uten hinder av bestemmelsene i § 3-7, kan det avtales at leier av bolig som nevnt i første ledd skal yte et lån til utleieren, dersom stat, fylkeskommune eller kommune er utleier.

§ 11-2. Boliger for personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter

Bestemmelsene denne paragrafen gjelder utleie av bolig som etter vedtak av organ for stat, fylkeskommune eller kommune skal brukes av personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter. Bestemmelsen gjelder bare dersom leieren har fått opplyst skriftlig at avtalen gjelder bolig som her nevnt, og at dette gir leieren færre rettigheter enn ved leie av annen bolig.

Det kan avtales at opptak av husstandsmedlemmer som nevnt i § 7-1 og framleie av del av bolig som nevnt i § 7-3, bare kan skje med utleierens godkjenning. Godkjenning kan i så fall bare nektes dersom forhold med tilknytning til boligens formål eller vedkommende person tilsier det. Framleie etter § 7-4 ved midlertidig fravær kan nektes dersom utleier tilbyr seg å disponere boligen under leierens fravær, og leieren gis rett til å ta boligen i bruk igjen etter fraværet.

Uten hinder av bestemmelsene i kapittel 9 om opphør kan det avtales at leieavtalen skal falle bort uten oppsigelse ved endt utdanning, endt behandling, tilbud om annen passende bolig eller liknende omstendighet som skal være bestemt angitt i leieavtalen. Uten hinder av § 9-3 kan partene også inngå en tidsbestemt avtale for kortere tid enn tre år. Er leieavtalen ikke inngått for bestemt tid, har leieren før fraflytting alltid krav på varsel med frist som nevnt i § 9-6.

Ved utleie av elev- og studentboliger kan det uten hinder av § 3-5 tredje ledd avtales at rentene av konto for depositum skal godskrives utleieren.

Vedlegg 2: Datainnsamlingen; spørreskjema og innsamlingsmetode

De viktigste problemene vi ble stilt overfor ved opplegget av den empiriske delen av denne studien; utformingen av spørreskjemaet, trekkingen av utvalget og gjennomføringen av datainnsamlingen, er omtalt i kapittel 1, avsnitt 1.2. Her skal vi gi noen utdypende opplysninger om noen av de problemene vi støtte på i denne forbindelsen, og hvilke vurderinger som ligger bak de valg i gjorde med hensyn til løsninger.

Hvilke data krever dette oppdraget?

En utrednings formål og problemstillinger bestemmer hvilke data som må samles inn og på hvilket detaljeringsnivå de må være. Når det er klarlagt hvilke data som kreves, er det mulig å bedømme om det finnes adekvate data til å belyse de aktuelle problemstillingene, og å finne ut hvor de relevante datakildene befinner seg, hvem som er potensielle respondenter, og hvordan dataene bør samles inn. Formål og problemstillinger legger – sammen med dataenes karakter – sterke føringer på den metoden vi må bruke for å samle inn de ønskede data. I denne undersøkelsen trengte vi data som er egnet til å beskrive og å kartlegge de rutiner og praksiser som har dannet seg i forvaltningen av den kommunale boligsektoren. Dataene skal også gi et grunnlag til å vurdere om denne forvaltningen foregår i tråd med god forvaltningsskikk.

Både når det gjelder utforming av spørreskjema og valg av datainnsamlingsmetode melder følgende spørsmål seg: Lar kommunenes praksis og rutiner seg opplyse tilstrekkelig ved en studie basert på kvantitative data samlet inn ved spørreskjema basert enten på spørsmål med pre-kodede svaralternativer eller åpne spørsmål, eller kreves det mer utdypende svar, som forutsetter at data samles inn ved deltagende observasjon? Som vi allerede har drøftet i avsnitt 1.2 blir vi her stilt overfor flere problemer, som tilsier at en kvantitativ studie burde ha blitt supplert med en kvalitativ studie. Det første problemet består i at vi her må gjøre en kartlegging av rutiner uten at det foreligger noen sentral katalog over de ulike rutiner og praksiser som man kan regne med å finne. Det er nettopp en slik katalog denne utredningen skal ende opp med. Den andre store utfordringen henger sammen med måten den kommunale boligforvaltningen er organisert

på i kommunene. Den oppsplittingen av boligforvaltningen vi har i mange kommuner gjør det både vanskelig å finne informanter som har tilfredsstillende oversikt over sin egen kommune hva angår de spørsmål vi ønsker besvart, og fører til begrensninger i hvor detaljert vi kan spørre om de enkelte rutiner.

Spørreskjema med bundne svaralternativer; identifisering av rutiner og praksiser

I denne undersøkelsen var det ikke aktuelt å samle inn data ved deltagende observasjon. Rammene for undersøkelsen tilsa at vi måtte legge opp til en empirisk studie hvor vi ofte måtte kompromisse mellom ideelle hensyn. Dette er imidlertid ikke uvanlig ved slike studier. I denne empiriske studie gjør vi en relativt enkel kartlegging av kommunenes rutiner og praksis. Verktøyet for kartleggingen er et ganske omfattende nettbasert spørreskjema, hovedsakelig basert på spørsmål med gitte svarkategorier.

For å få et spørreskjema som så godt som mulig dekker eksisterende rutiner og ivaretar andre relevante hensyn så godt som mulig, brukte vi tre typer kilder: 1. Lover og regler som stiller krav til saksbehandlingen på dette området. Størst betydning for arbeidet med spørreskjemaet hadde i denne forbindelsen Rundskriv U-10/2002 om boligsosialt arbeid. 2. Direkte informasjon fra de som arbeider på feltet i kommunene. Av særlig nytte her var de informasjonen vi fikk fra lederne av boligkontorene i Ski kommune og i Søndre Nordstrand bydel i Oslo. 3. Den tredje type kilde vi også hadde mye nytte av på dette området, var kommunenes hjemmesider på nettet. Som det går fram av analysene og drøftingene i kapittel 1 og 2, burde det ha blitt brukt mer tid på å få oversikt over hvilke forskjeller som i dag eksisterer mellom kommunene mht. saksbehandlingsrutiner, under utarbeidingen av spørreskjemaet.

Valg av datainnsamlingsmetode; nettbasert spørreskjema

Med de tidsfrister og andre rammer som var gitt for dette prosjektet, var den eneste realistiske måten å samle inn data på, å bruke et nettbasert spørreskjema. Bruk av nettbasert datainnsamling forutsetter at en del sentrale betingelser er oppfylt for å være effektivt. Metoden egner seg best når det brukes et prekodet spørreskjema. Skjemaet bør ikke ha for mange spørsmål. Utvalget av respondenter bør kunne trekkes sentralt. Viktigst av alt er at respondentene har datautstyr med e-postadresse og oppkopling mot nettet; og like viktig – at de lar seg identifisere og finne av den som samler inn data.

I vårt tilfelle var flere av disse forutsetningene bare delvis oppfylt; de fleste spørsmål i vårt skjema er prekodet, men vi hadde i realiteten alt for mange og detaljerte spørsmål. Dette, i tillegg til at spørsmålene i vårt spørreskjema dekket flere tema, og normalt ikke kunne besvares av bare en person i den enkelte kommune, medførte at det å besvare spørreskjemaet i mange kommuner ble en ganske arbeidskrevende oppgave. Teknisk kunne man svare på flere måter. Vår primære respondent (den personen innen boligforvaltningen vi hadde identifisert som ”best egnet” til å svare på kommunenes vegne), kunne printe ut skjemaet før hun/han begynte å svare og innhente svar fra andre kolleger ved å intervju dem, og deretter fylle ut skjemaet og sende det inn til oss. Alternativt kunne skjemaet sendes rundt blant de aktuelle informantene i kommunen, som hver fylte ut sin del og sendte det videre. Ved denne måten å gjøre det på hendte det ofte at noen ”mistet” skjemaet eller ved en feil sendte det tilbake til oss bare delvis utfylt. I slike tilfeller måtte vi kansellere svaret og sende erstatningsskjema. Erstatningsskjema måtte vi også sende til mange der vi på forhånd ikke hadde lyktes i å identifisere den best egnede svarer, og til de som – av ulike grunner – ikke maktet å få opp skjemaet på sin egen datamaskin. Et spesielt problem representerte informantene i kommuner som har ulike former for sperrer på sitt dataanlegg, for å hindre uønsket e-post. Det gjaldt både store og små kommuner. I de tilfeller hvor slike sperrer blokkerte muligheten for å hente opp og besvare spørreskjemaet i sin elektroniske versjon, gav vi respondentene mulighet for å besvare en ”papirversjon” av skjemaet. 10 kommuner/bydeler benyttet seg av denne muligheten. Da måtte vi selv registrere svarene i den elektroniske databasen.

Vi var på forhånd klar over at vi balanserte på kanten av det mulige når det gjaldt å få en rimelig andel av de utvalgte kommunene til å svare, særlig med hensyn til muligheten for å få fullstendige svar. For å motivere kommunene til å svare sendte derfor KR D i forkant av utsendelsen av spørreskjemaet et brev til de utvalgte kommunene hvor bakgrunnen for undersøkelsen ble forklart, og hvor de ble oppfordret til å svare. I tillegg til de automatiske purringer som kan legges inn i Quest-backs skjema-versjon, laget vi dessuten på forhånd et opplegg som innebar kontakt pr telefon med alle som ikke hadde svart etter en viss tid, for å veilede, rettlede og motivere dem til å svare. Ved utløpet av den første tidsfristen som var satt for å svare – og etter at det altså var sendt to påminnelser, hadde vi en svarprosent på ca 30. Etter flere runder med intens oppfølging over en måneds tid av de som ikke hadde svart da den første svarfristen løp ut, nådde vi til slutt en svarprosent på ca 70. Det bedømmer vi som tilfredsstillende.

Erfaringer

Når vi i etterhånd skal vurdere erfaringene med denne datainnsamlingen, vil vi legge vekt på følgende: Hadde vi ikke lagt opp det opplegget vi har redegjort for her, ville den empiriske studien blitt en fiasko. Vi var forberedt på at det måtte gjøres en ekstra innsats for å få kommunene til å svare, men arbeidsoppgavene på dette området ble mer tidkrevende enn vi hadde forutsett. Selv om vi til slutt oppnådde en akseptabel svarprosent vil vi ikke anbefale at så kompliserte og omfattende studier som denne blir gjennomført med et nettbasert spørreskjema. Det springende punktet i denne forbindelsen er om spørreskjemaet kan besvares av en informant eller ikke.

I en samlet vurdering av datainnsamlingen skal det også nevnes at omtrent alle som svarte gav fullstendige besvarelser. Vi fikk kun et fåtall negative reaksjoner på selve undersøkelsen. De fleste som ikke hadde svart når de ble purret hadde gode grunner for det; ofte hadde de selv ikke hatt tid – eller vært bortreist. I mange andre tilfeller var det en kollega som de trengte bistand fra, som ikke hadde hatt tid – eller var bortreist.

Flere gav uttrykk for at spørreskjemaet på enkelte områder var komplisert og tungt. Mange gav imidlertid også tilbakemelding om at spørreskjemaet på enkelte områder var for enkelt og/eller ikke passet i deres kommune. Det gjaldt særlig med hensyn til rutinene for behandlingen av søknader om bolig, som er drøftet flere steder i rapporten. Informanter som tok kontakt og hadde viktige kommentarer ble som regel oppfordret til å sende dem skriftlig. Mange gjorde det, og det har vært til nytte ved tolkningen av datamaterialet på flere områder. Noen meldte også tilbake og gav uttrykk for at utfyllingen av dette spørreskjemaet hadde vært nyttig i den forstand at de hadde fått et klarere bilde av hvordan den kommunale boligforvaltningen var organisert i deres kommune, og av hvem som gjorde hva i den forbindelse.

Om utvalget og beregning av estimater

I avsnitt 1.2.5 har vi redegjort for hvordan utvalget for denne surveyen er sammensatt, og hvorfor utvalget ble som det ble. Totalutvalget består av tre delutvalg trukket på følgende måte; Delutvalg 1 består av alle kommuner med folketall over 40 000 (inklusive alle de 15 bydelene i Oslo). Delutvalg 2 består av halvparten av kommunene med folketall i intervallet 10 000-40 000, og delutvalg 3 består av halvparten av kommunene med folketall i intervallet 5 000-10 000. I de fleste av våre tabeller presenterer vi estimater beregnet på

basis av svarene i hvert av disse delutvalgene. I de fleste tabellene presenterer vi også estimater for det totale utvalget. De er beregnet på basis av "råutvalget" hvor det ikke er justert for at alle kommuner med folketall over 40 000 har dobbel vekt jamført med de øvrige kommunene. For alle fenomener hvor det er små forskjeller mellom de tre kommunegruppene, spiller det liten rolle om de gjennomsnittsestimatene som beregnes for kommunene samlet, beregnes slik vi – for enkelhets skyld – har gjort, eller som et korrekt veid gjennomsnitt av estimatene i delutvalgene. Disse gjennomsnittsestimatene bør i alle tilfeller brukes med forsiktighet.

Alternative, "riktige" estimater på utbredelsen av et bestemt fenomen i alle kommuner med folketall over 5 000, kan den interesserte leser beregne som et veid gjennomsnitt av estimatene i de tre kommunegruppene, etter følgende formel:

$$E_{tr} = 2/5 \times (E1 + E2) + 1/5 \times E3$$

(Her er E_{tr} et estimat på den "riktige" andelen av et fenomen i gruppen av kommuner med folketall over 5 000. $E1$ =den estimerte andelen i kommunegruppen med folketall i intervallet 5 000-10 000, $E2$ = den estimerte andelen i kommunegruppen med folketall i intervallet 10 000-40 000 og $E3$ = den estimerte andelen i gruppen av kommuner med folketall over 40 000).

Vedlegg 3: Spørreskjema

Kommunalt disponerte leieboliger

Før du går i gang med selve besvarelsen foreslår vi at du printer ut skjemaet (Obs! kan kun skrives ut en side av gangen) og noterer deg hvilke spørsmål du må innhente opplysninger fra andre om.

Verdt å vite

- Når du har besvart én side og klikker på symbolet NESTE, lagres svarene dine.
- Du kan gå ut av skjemaet på et hvilket som helst stadium, og komme tilbake og fortsette besvarelsen der du sluttet.
- Pass på at du ikke trykker på Send (i slutten av skjemaet), før du har besvart hele skjemaet. Da vil du bli registrert med et ufullstendig svar.

Har du spørsmål?

Spm. ang. undersøkelsen rettes til: Åsmund Langsether (prosjektleder; NOVA), ala@nova.no, tlf: 22541247.
Spm. ang. spørreskjema rettes til: Marte Buaas, marte.buaas@nova.no. Alle som ikke har svart etter en viss tid, vil bli kontaktet.

NOVA og Fafo er underlagt offentlighetslovens bestemmelser om taushetsplikt og behandler de opplysninger vi samler inn i tråd med det. Opplysninger som en kommune/bydel gir om seg selv, vil ikke bli gjengitt på en måte som gjør at vedkommende kommune/bydel kan identifiseres, så sant det ikke dreier seg om opplysninger som er offentlig tilgjengelige.

Vi håper du/dere har anledning til å besvare dette spørreskjemaet innen onsdag 11. oktober

Lykke til!

Skriv inn:

Kommune/Bydelsnavn

Hvis Oslo, bydelsnummer

Om den som svarer på vegne av kommunen/bydelen

Navn:

E-postadresse:

Spm 1: Hvilken etat/instans i kommunens/bydelens administrasjon er du tilknyttet? (Kryss av; flere kryss mulig):

- Boligkontor
- Sosialkontor
- Tildelingsteam for leieboliger til vanskeligstilte

Annen etat; angi hvilken:

Spm 2: Hvilken stilling har du i den kommunale forvaltningen? (Kryss av; flere kryss mulig):

- Leder av Boligkontoret i kom/bydel
 - Sosialsjef/Leder av sosialkontoret
 - Leder av tildelingsteam
 - Saksbehandler ved sosialkontoret
 - Leder/saksbehandler ved den etat som forvalter kommunens utleieboliger
 - Annen stilling
-

Spørreskjema del A: Om søknader, vedtak og tildeling av kommunalt disponerte utleieboliger

Spørsmålene i del A gjelder – dersom ikke annet er sagt – organiseringen av utleievirksomheten av de boliger kommunen/bydelen disponerer til utleie; dvs enten boliger kommunen eier (selv eller gjennom kommunalt selskap), boliger som er leid inn for videreutleie eller privat eide boliger hvor kommunen har disposisjonsretten; jfr. definisjonen av kommunalt disponerte boliger i KOSTRA)

Spm. 3: Forvaltningen av kommunale utleiboliger kan være organisert svært ulikt. Hvilken av de beslutningsmodellene som er beskrevet her er mest i samsvar med måten tildelingen av kommunale boliger er organisert på i din kommune/bydel? (sett ett kryss

- Alle tildelingsvedtak fattes av ett organ ved Sosialkontoret
- Alle tildelingsvedtak fattes av Boligkontoret
- Alle tildelingsvedtak fattes av ett organ plassert ved; Eiendomsetat, Teknisk etat, Rådmann eller andre etater
- Alle tildelingsvedtak fattes av ett, tverretatlig Inntaks-/vedtaksteam bestående av representanter for flere involverte etater; sosialkontor, boligkontor, eiendomsetat og evt. andre.
- Kommunen har opprettet flere tildelingsorganer som hvert er tildelt myndighet til å fatte vedtak om tildeling av boliger av bestemte kategorier.
- Usikker/vet ikke.

Neste spørsmål gjelder saksbehandlernes holdning overfor folk som søker bolig, dersom de vurderer det som lite sannsynlig at søkeren vil få bolig i den aktuelle situasjonen (enten fordi det er mangel på boliger eller fordi den potensielle søker etter saksbehandlers vurdering neppe fyller kriteriene for å bli tildelt bolig).

Spm 4: Vil saksbehandlerne i din kommune/bydel i slike situasjoner vanligvis råde folk fra å søke eller til å søke bolig, eller vil de avholde seg fra å gi folk råd om dette? (Kryss av for det som er den mest vanlige praksis i slike situasjoner):

- Saksbehandler avholder seg fra å gi råd i slike situasjoner, men orienterer potensielle søkere om hvordan de bedømmer mulighetene for å få bolig
 - Saksbehandler vil normalt fraråde en potensiell søker fra å søke i slike situasjoner (muntlig forhåndsavslag)
 - Saksbehandler vil normalt råde potensielle søkere til å søke i slike situasjoner, eller i det minste støtte dem dersom de selv velger å søke
 - Det er ingen fast regel for hvordan saksbehandler skal/bør forholde seg i slike situasjoner
 - Usikker/vet ikke
-
-

Spm 5: Har kommunen vedtatt egne retningslinjer/kriterier for hvem/hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av de boligene kommunen disponerer?

- Ja
 - Nei
-

Dersom ja på spm 5:

Spm 6: På hvilken måte er disse retningslinjene/kriteriene gjort offentlig kjent? (Sett så mange kryss som passer):

- De er ikke gjort offentlig kjent
 - De er publisert på kommunens hjemmeside
 - De er publisert i lokalpressen
 - De er publisert i eget informasjonsskriv
 - De er gjort kjent gjennom en offentlig tilgjengelig service-erklæring
 - De er bekjentgjort på annen måte
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 7: Er det etablert en fast praksis for å orientere søkerne til kommunale boliger om hvilke rettigheter de som søkere har etter forvaltningsloven? Hvordan foregår i tilfelle denne orienteringen? (Kryss av for den praksis som er mest vanlig):

- Søkerne orienteres om dette bare på forespørsel
 - Søkerne orienteres om dette, men det er ikke etablert en fast praksis for hvordan det skal gjøres
 - Ja, søkerne blir vanligvis gitt en systematisk muntlig orientering
 - Ja, søkerne får vanligvis en systematisk skriftlig orientering
 - Vet ikke/vanskelig å svare på
-

Spm 8: Er det etablert en fast praksis for å orientere søkerne til kommunale boliger om hvilket vedtak som er gjort i deres sak? (Kryss av for det som er mest vanlig):

- Nei, det er ikke etablert en fast praksis på dette området
 - Ja, søkerne får vanligvis en systematisk muntlig orientering
 - Ja, søkerne får vanligvis en systematisk skriftlig orientering
 - Vet ikke/vanskelig å svare på
-

Spm 9: Hvilken praksis følger man når en søknad er avslått? (Kryss av for det som er etablert som vanlig praksis; flere kryss mulig)

- Søkerne gis en skriftlig begrunnelse for avslaget:
- Søkerne gis en muntlig begrunnelse for avslaget
- Søkerne opplyses om at de har klageadgang
- Søkerne opplyses også hvor de kan klage
- Søkerne tilbys hjelp til å skrive klage
- Ingen faste rutiner på dette området
- Vet ikke/vanskelig å svare på

Spm 10: Hvor mange klager på søknader som ble avslått i 2005?

Antall klager:

- Ingen
- Vet ikke/vanskelig å svare på

Spm 11: Har kommunen vanligvis oversikt over hvor folk som har fått avslag på en boligsøknad blir boende i tiden etter avslaget?

- Nei, vi vet vanligvis ikke hvor folk blir boende etter et avslag
- Ja, vi vet vanligvis hvor de blir boende i en slik situasjon
- Vi vet alltid hvor de blir boende i en slik situasjon
- Vet ikke/vanskelig å svare på

Spm 12: Hvor lang er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på søknader om kommunalt disponerte boliger; dvs. tiden fra en søknad er levert til endelig vedtak foreligger?

Antall uker:

- usikker/vet ikke
-

Spm 13: Hvilke prosedyrer følger man overfor søkere som blir tildelt bolig?(Kryss av for de rutiner som vanligvis følges, flere kryss mulig):

- Søkerne får vanligvis tilbud om kun ett boligalternativ
 - Søkerne får vanligvis tilbud om flere alternativer som de kan velge mellom
 - Det gis vanligvis anledning for den som har fått tilbud om en bolig, til å foreta besiktigelse av det foreliggende tilbudet før vedkommende bestemmer seg
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 14: Om en søker har takket nei til et konkret botilbud, får vedkommende da:

- Tilbud om å stå på venteliste og få et nytt tilbud når anledningen byr seg
 - Får ikke noe nytt tilbud
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 15: Praktiserer man innflyttingsfrist – dvs en frist for hvor lang tid som kan gå før en tildelt bolig blir tatt i bruk av søkeren?

Ja, antall uker:

- Nei
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 16. Arrangerer man innføringsmøter for nye leieboere hvor man går gjennom husordensregler og viktige bestemmelser i husleieloven?

- Nei, sjelden eller aldri
 - Ja, som regel
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 17: Har kommunen venteliste for folk som har fått positivt vedtak om at de er tildelt bolig, men som må vente på at en passende bolig skal bli ledig?

- Nei
 - Ja
 - Usikker/vet ikke
-

Dersom ja på spm 17:

Spm 18: Må de som står på en slik venteliste med jevne mellomrom bekrefte sin interesse for det boligalternativ de er tildelt?

- Nei, det kreves ikke
 - Ja, det forlanges en bekreftelse hver 3. måned
 - Ja, det forlanges en bekreftelse hver 6. måned
 - Ja, det forlanges bekreftelse; men annen tidsfrist
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 19: Hvilke konsekvenser har det for den som venter på å få flytte inn i en tildelt bolig å ikke holde kommunen/bydelen orientert om evt. adresseendringer/hvor man oppholder seg? (Kryss av for det som er vanlig praksis):

- Den som ikke er å treffe på oppgitt adresse når det blir en ledig bolig, mister sin plass i køen
 - Den som ikke er å treffe etter gjentatte henvendelser mister det tildelte boligalternativet
 - Bare dersom folk som er tildelt en kommunal bolig ikke følger opp evt formelle krav om å bekrefte sin interesse, kan de miste den boligen de er tildelt.
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 20: Hvor lang tid tar det i gjennomsnitt fra det er fattet positivt vedtak i en søknad til søkeren kan flytte inn?

Antall uker

- Usikker/vet ikke
-

Spm 21: Opererer kommunen/bydelen også med ventelister for folk som har søkt bolig, men ennå venter på å få sin søknad behandlet?

- Nei
 - Ja
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 22: Foretar utleier sammen med ny leier en felles gjennomgang av boligen før innflyttingen finner sted? Utarbeides det på grunnlag av det en tilstandsrapport for boligen? (kun ett svar)

- Nei, ingen av delene
 - Ja, det foretas en felles gjennomgang, men utarbeides ikke tilstandsrapport
 - Ja, det lages en tilstandsrapport på grunnlag av en felles gjennomgang
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 23: Hvilke krav stiller kommunen/bydelen til en søker som er tildelt bolig dersom vedkommende har uoppgjorte husleierestanser og/eller uoppgjorte lån overfor kommunen? (Kryss av for det som er den mest vanlige praksis):

- Det blir ikke tatt hensyn til tidligere restanser ved behandling av ny søknad
 - Det kreves at evt. slike restanser nedbetales før leiekontrakt underskrives
 - Det kreves i det minste at det inngås avtale om en nedbetalingsplan for slike restanser før leiekontrakt underskrives
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 24: Krever kommunen/bydelen at leietakerne i kommunale boliger stiller depositum/garanti for depositum før leieavtalen underskrives?

- nei
 - ja, depositum for inntil 2 mnd husleie
 - ja, for 3 mnd. leie
 - ja, for 4 mnd. leie
 - ja, for 5 eller 6 mnd. leie
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 25: Hender det at kommunen/bydelen stiller som betingelse for å få tildelt bolig at leietakeren sier seg villig til å motta tilsyn/oppfølgingstjenester (ettervern) i boligen?

- Nei, det skjer aldri
 - Ja, det skjer i enkelte, spesielle tilfeller
 - Ja, det skjer i en del tilfeller, men er ikke vanlig
 - Ja, det er ganske vanlig
 - Usikker/vet ikke
-

Dersom ja på spm 25:

Spm 26: I hvilke leieforhold/tilfeller hender det at det blir stilt slike betingelser? (kun ett svar)

- Det skjer bare ved tildeling av boliger som er klausulert som gjennomgangsbolig etter § 11-2 i husleieloven
 - Det skjer bare ved tildeling av boliger som er øremerket for rusmisbrukere, enten det dreier seg om klausulerte boliger eller ikke
 - Det skjer i tilfeller hvor det bedømmes som nødvendig av hensyn til leietakeren, uavhengig av om boligen er klausulert eller øremerket på annen måte
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 27 a): Disponerer kommunen/bydelen boalternativer som ikke faller inn under husleielovens regler og som heller ikke er en omsorgsinstitusjon etter lov om sosiale tjenester (jfr § 4-2, bokstav d), eller en helseinstitusjon?

- Nei, vi disponerer ikke slike boalternativer
 - Ja, vi disponerer noen slike boliger/boenheter
 - Usikker/vet ikke
-

Dersom ja på spm 27 a):

Spm 27 b): Kan du/dere anslå hvor mange slike boliger/boenheter det dreier seg om? (oppgi antall):

Dersom ja på spm 27 a):

Spm 27 c): Hvilke betingelser stilles det vanligvis for å få, og for å beholde slike botilbud? (Kryss av for alle betingelser som det er vanlig å stille i slike tilfeller; flere kryss mulig)

- Botilbudet gis under forutsetning av at potensiell beboer i en skriftlig avtale forplikter seg til å motta et nærmere spesifisert oppfølgingsprogram,
- Beboeren forplikter seg til å godta de til enhver tid gjeldende husordensregler
- Beboeren godtar skriftlig et sett begrensninger i sin rolle som beboer; som begrensning i retten til å motta besøk, adgang for utleier til å ta seg inn i beboers boenhet under visse betingelser, forbud mot å nyte rusmidler i boligen/på eiendommen ol.
- I avtalen godkjenner beboeren de reaksjoner utleieren vil bruke ved brudd på ulike bestemmelser i avtalen
- Beboeren godkjenner at brudd på evt. bestemmelser som forbyr bruk av rusmidler i boligen/på eiendommen kan gi utleier rett til å avvikle boforholdet.
- Usikker/vet ikke

Spørreskjema Del B: Klausulering/øremerking av utleieboliger

Etter husleielovens § 11-1 og § 11-2 kan en kommune klausulere/øremerke boliger for utleie til personer med spesielle boligbehov av varlig karakter (spesialboliger) og av midlertidig karakter (gjennomgangsboliger). Disse klausuleringsbestemmelsene vil ha gyldighet i et leieforhold bare dersom leieren har fått opplyst skriftlig at leieavtalen gjelder en klausulert bolig, og at dette gir leieren færre rettigheter enn ved leie av annen bolig. Med hjemmel i disse klausuleringsbestemmelsene kan det avtales at opptak av familiemedlem i husstanden og framleie av del av bolig bare kan skje med utleiers godkjenning. Framleie av hele boligen ved midlertidig fravær kan nektes dersom utleier tilbyr seg å disponere boligen under leierens fravær, og leieren gis rett til å ta boligen i bruk igjen etter fraværet. Ved leie av gjennomgangsbolig kan det avtales kortere leietid enn tre år, og at leieavtalen skal falle bort ved endt utdanning, endt behandling, tilbud om annen passende bolig, eller lignende omstendighet som skal være bestemt angitt i leieavtalen.

Spm 28: Hvor mange av de utleieboliger kommunen/bydelen disponerte pr 1. januar 2006 var klausulert etter husleielovens § 11-1 (spesialboliger) og § 11-2 (gjennomgangsboliger), og hvem eide disse boligene? (Dersom ingen boliger er klausulert, skriv 0 for ant.)

Spesialboliger, Totalt antall:

Fordelt slik:

a) Antall eid av kommunen, inkl. kommunale selskap:

b) Antall eid av 'kommunal' stiftelse:

c) Antall eid av priv. prof. gårdeier/gårdselskap:

d) Antall eid av andre private:

Gjennomgangsboliger, Totalt antall:

Fordelt slik:

a) Antall eid av kommunen, inkl. kommunale selskap:

b) Antall eid av 'kommunal' stiftelse:

c) Antall eid av priv. prof. gårdeier/gårdselskap:

d) Antall eid av andre private:

Spm 29: Dersom kommunen/bydelen ikke har noen, eller kun et fåtall, boliger klausulert etter § 11-1 og 11-2, hva er årsakene til det? (Kryss av for alle relevante årsaker for hver kategori):

	§ 11-1	§ 11-2
a) manglende kjennskap til § 11-1 og 11-2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ingen erfaring med § 11-1 og 11-2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ikke behov for de unntakene fra husleielovens alminnelige regler som hjemles av § 11-1 og 11-2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) de unntak fra husleielovens alminnelige regler om hjemles i § 11-1 og 11-2 oppleves som lite egnet i vår situasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Dersom svart alt. c) på spm 29:

Spm 30: Dersom grunnen til at § 11-1 og § 11-2 er lite brukt er manglende behov, hva er årsakene til det? (Kryss av for alle relevante årsaker):

	§ 11-1	§ 11-2
a) Kommunen/bydelen tilbyr institusjonsplasser som dekker noe av behovet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Kommunen/bydelen har adekvate botilbud i sitt ordinære leiemarkedet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Kommunen/bydelen tilbyr botilbud utenfor husleielovens regler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Det legges til rette for at aktuelle boligsøkere skal kunne kjøpe sin egen bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

f) Andre årsaker- oppgi:

Dersom ingen boliger i kommunen/bydelen er klausulert verken som spesialbolig eller gjennomgangsbolig, hopp til spm 50. Alle spørsmålene i denne delen av skjemaet angår bare klausulerte boliger som kommunen/bydelen disponerer. Spm 31 til spm 50 fylles ut bare for den klausuleringskategori som er i bruk.

Spm 31: Hvor mange leieavtaler inngår kommunen/bydelen nå årlig etter husleielovens § 11-1 og § 11-2?

a) usikker/ vet ikke

b) Gjennomsnittlig antall for de siste 3 år, når det gjelder § 11-1:

c) Gjennomsnittlig antall for de 3 siste år, når det gjelder § 11-2:

Spm 32: Hvilke målgrupper er det klausulert til fordel for i dagens leieavtaler etter husleielovens § 11-1 og § 11-2? (Kryss av for alle målgrupper det er klausulert til fordel for):

	§ 11-1	§ 11-2
eldre,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
personer med nedsatt fysisk funksjonsevne,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
rusmisbrukere,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
personer med psykiske lidelser,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
personer med dobbeldiagnoser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
personer med betalingsproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
flyktninger,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
studenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

andre, beskriv:

Spørsmålene 33 til og med 37 gjelder både leieforhold i boliger som er klausulert som spesialboliger og gjennomgangsboliger: Hvor vanlig er det at kommunen/bydelen krever/får avtalefestet de mulighetene til unntak fra husleielovens normalbestemmelser

som slik klausulering gir hjemmel for?

Spm 33: Hvor ofte avtales det at opptak av nytt medlem i husstanden bare kan skje med kommunens/bydelens godkjenning i klausulerte boliger?

	§ 11-1	§ 11-2
Det avtales sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i et fåtall av klausulerte leieforhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i de fleste klausulerte leieforhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i alle klausulerte leieforhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 33a): Hvor vanlig er det at det søkes om opptak av nytt medlem i husstanden i leieforhold hvor denne bestemmelsen er avtalefestet?

	§ 11-1	§ 11-2
Det skjer sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i et fåtall tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i de fleste tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 33b): Uavhengig av hvor vanlig det er at det søkes om opptak av nytt medlem i husstanden, hva er kommunens/bydelens holdning til opptak av nytt medlem i husstanden?

	§ 11-1	§ 11-2
Ingen bestemt holdning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det godkjennes vanligvis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avgjøres etter grundig individuell vurdering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avslås vanligvis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 34: Hvor ofte avtales det at framleie av del av bolig bare kan skje med kommunens/bydelens godkjenning i klausulerte boliger?

	§ 11-1	§ 11-2
Det avtales sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i et fåtall tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i de fleste tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i alle tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 34a): Hvor vanlig er det at det søkes om fremleie av del av bolig i leieforhold hvor denne bestemmelsen er avtafefestet?

	§ 11-1	§ 11-2
Det skjer sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i et fåtall tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i de fleste tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 34b): Uavhengig av hvor vanlig det er at det søkes om framleie av del av boligen, hva er kommunens/bydelens holdning til slik framleie

	§ 11-1	§ 11-2
Ingen bestemt holdning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det godkjennes vanligvis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avgjøres sjelden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avslås alltid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 35: Hvor ofte avtales det at framleie av hele boligen ved midlertidig fravær bare kan skje med kommunens/bydelens godkjenning?

	§ 11-1	§ 11-2
Det avtales sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i et fåtall av klausulerte leieforhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i de fleste tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avtales i alle tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm. 35 a) Hvor vanlig er det at det søkes om fremleie av hele boligen ved midlertidig fravær i leieforhold hvor denne bestemmelsen er avtalefestet?

	§ 11-1	§ 11-2
Det skjer sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i et fåtall tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i de fleste tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 35 b): Uavhengig av hvor vanlig det er at det søkes om framleie av hele boligen, hva er kommunens/bydelens holdning til framleie av hele boligen i slike tilfeller?

	§ 11-1	§ 11-2
Ingen bestemt holdning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det godkjennes vanligvis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avgjøres sjelden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det avslås alltid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 36: Hvor ofte hender det at de svekkede rettigheter for leietaker – i forhold til husleielovens alminnelige regler – som bestemmelsene i § 11-1 og § 11-2 gir mulighet til, gjøres til et diskusjonstema ved tildeling av klausulerte boliger?

	§ 11-1	§ 11-2
Det skjer sjelden eller aldri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i et fåtall tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det skjer i de fleste tilfeller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usikker/vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 37: Er husleienivået for boliger klausulert etter § 11-1 og § 11-2 stort sett det samme som for kommunens øvrige utleieboliger?

	Ja	Nei, det er rimeligere	Nei, det er dyrere	Usikker/Vet ikke
a) § 1-11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) § 1-12	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Neste sekvens av spørsmål; spm 38 til og med spm 42 dreier seg bare om utleie av boliger klausulert etter § 11-1 – spesialboliger.

Spm 38: Hvor vanlig er det at det inngås kombinerte leie- og låneavtaler etter husleielovens § 11-1 tredje ledd slik at leier yter lån til utleier?

- Det avtales sjelden eller aldri
- Det avtales i et fåtall tilfeller
- Det avtales i de fleste tilfeller
- Usikker/vet ikke

Spm 39: Hvor lang leietid tilbys i kontraktene for klausulerte spesialboliger? For hvert alternativ, kryss av for hvor ofte det brukes:

	aldri	sjelden	ganske ofte	svært ofte	usikker/vet ikke
Tidsbestemt leieavtale på 1 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tidsbestemt leieavtale på 1-3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tidsbestemt leieavtale i 3-5 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tidsbestemt leieavtale for mer enn 5 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tidsubestemt avtale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 40: Er det vanlig at tidsbestemte leieavtaler for spesialboliger fornyes?

- Ja, det er vanlig
 - Det vurderes individuelt
 - Det skjer bare i unntakstilfeller
 - Usikker/Vet ikke
-

Spm 41: Hvilke forhold er avgjørende for hvor lenge en leietaker får bo i en spesialbolig? (kun ett svar):

- Det avhenger av hvilken målgruppe hun/han tilhører
 - Det avgjøres etter en vurdering av individuelle behov
 - Det avgjøres etter en vurdering individuelle behov i relasjon til boligtilbudet
 - Usikker/Vet ikke
-

Spm 42: Nedenfor har vi listet opp noen tilpasninger som det – av hensyn til leietakerne – ofte vil være aktuelt å foreta i spesialboliger. For hver av de tilpasninger som er nevnt nedenfor; kryss av for hvor ofte de er foretatt

	aldri foretatt	sjelden foretatt	foretatt ganske ofte	foretatt svært ofte	usikker/vet ikke
Spesialtilpasset kjøkkeninnredning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spesialtilpasset baderomsløsning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ingen dørterskler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekstra brede døråpninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spesialtilpasset fellesareal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egen personalbase tilknyttet boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annen spesialinnredning, beskriv:

Spørsmålene i neste sekvens; spm 43 til og med spm 49 gjelder bare boliger som er klausulert etter § 11-2 – gjennomgangsboliger.

I gjennomgangsboliger er det anledning til å fravike husleielovens ordinære bestemmelser om en kortest tillatt leietid på 3 år i tidsbestemte leieavtaler.

Spm 43: Hvor lang leietid praktiseres i de tidsbestemte leieavtalene kommunen/bydelen inngår for sine gjennomgangsboliger? Hvor ofte er avtalene tidsubestemte? Kryss av for hvor ofte hvert av alternativene forekommer

	forekommer aldri	forekommer sjelden	forekommer ganske ofte	forekommer svært ofte	usikker/vet ikke
1 måned	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 måneder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 måneder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3-6 måneder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6-9 måneder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9-12 måneder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1-3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3-5 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
mer enn 5 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
tidsubestemt avtale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 44: Hva er de viktigste grunnene til at det ofte blir inngått leieavtaler med en kortere leietid enn 3 år? For hver av de grunnene som er nevnt i punktene nedenfor, vil vi ha din vurdering av hvor ofte dette er en grunn som blir brukt:

	Aldri brukt	Sjelden brukt	Ganske ofte brukt	Svært ofte brukt	Usikker/vet ikke
Leietakers behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leietakers ønsker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det aktuelle tilbudet er uegnet, men er det eneste som finnes (nødløsning)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det praktiseres en standard for leietid ved første gangs utleie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leieforholdet inngår i et opplegg for botrening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er avtalt at leieforholdet opphører ved endt behandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er avtalt at leieforholdet opphører ved endt skolegang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er avtalt at leieforholdet opphører ved tilbud om annen, passende bolig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spm 45: Hvor vanlig er det at tidsbestemte leieavtaler fornyes?

- Den etablerte praksis/policy er at det ikke skal skje
 - Det avgjøres etter en individuell vurdering
 - Vanlig praksis er at tidsbestemte leieavtaler fornyes
 - Usikker/Vet ikke/
-
-

Spm 46: Nedenfor har vi listet opp noen bygningsmessige og andre tilpasninger som det – av hensyn til leietakerne – ofte vil være aktuelt å foreta i gjennomgangsboliger. For hver av de tilpasninger som er nevnt; kryss av for hvor ofte de forekommer:

	forekommer aldri	forekommer sjelden	forekommer ganske ofte	forekommer svært ofte	Usikker/vet ikke
Spesialtilpasset kjøkkeninnredning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spesialtilpasset baderomsløsning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ingen dørterskler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekstra brede døråpninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spesialtilpasset fellesareal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egen personalbase tilknyttet boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annen spesialinnredning, beskriv;

Spm 47: Er det utformet spesielle husordensregler for boliger som er klausulert som gjennomgangsboliger etter § 11-2? (Kryss av; flere kryss mulig):

- Nei
- Ja, ved utleie til personer med rusproblemer
- Ja, ved utleie til personer med psykiske problemer
- Usikker/vet ikke

Ja, ved utleie til andre grupper, beskriv;

Spm 48: Hvis det er laget spesielle husordensregler – hva går disse reglene ut på? (Kryss av; flere alternativer mulig)

- Begrensning i retten til besøk
- Begrensning i retten til bruk av rusmidler i boligen
- Begrensning i retten til bruk av rusmidler i fellesarealer
- Rett for utleier til å ta seg inn i boligen uten å be om samtykke fra leier
- Usikker/vet ikke

Annet, beskriv;

Spm 49: Har utleier sikret seg spesiell adgang til å vise bort en leietaker ved utagerende/uakseptabel atferd fra hans/hennes side? I tilfelle; hvor ofte har en slik adgang blitt tatt i bruk? (Kryss av; flere alternativer mulig)

- Nei, utleier har ikke slik adgang
 - Ja, utleieren kan av eget tiltak omplassere bråkete leier; aldri brukt
 - Ja, utleieren kan av eget tiltak omplassere bråkete leier; brukt noen få ganger
 - Ja, utleieren kan av eget tiltak omplassere bråkete leier; brukt ganske ofte
 - Leieavtalen bortfaller umiddelbart ved slik atferd, og utleieren kan selv fjerne leieren; aldri brukt
 - Leieavtalen bortfaller umiddelbart ved slik atferd, og utleieren kan selv fjerne leieren; brukt noen få ganger
 - Leieavtalen bortfaller umiddelbart ved slik atferd, og utleieren kan selv fjerne leieren; brukt ganske ofte
-
-

Spørreskjema Del C: Mislighold av leieavtale/utkastelser.

I dette avsnittet vil vi søke å kartlegge de rutiner som følges i din kommune/bydel overfor leietakere i kommunalt disponerte boliger dersom de misligholder sine leieavtaler, og dersom de i neste omgang blir begjært utkastet og til slutt også blir kastet ut av den boligen de leier. Vi er spesielt interessert i mislighold i form av ubetalt husleie og evt. utkastelse av den grunn. Vi er også interessert i rutiner som følges ved mislighold og utkastelser i det private leiemarkedet og hvordan kommunale organer blir involvert overfor folk som blir husløse i slike situasjoner

Mislighold av leieavtale

Et mislighold av husleieinnbetalingen foreligger prinsipielt sett når fristen for innbetaling er oversittet, men et mislighold blir i praksis registrert først når utleier sender første purring/betalingspåminning

Spm 50: Hvor mange mislighold av ulike typer ble registrert i de kommunalt disponerte utleieboligene i din kommune/bydel i 2005? Før opp antallet av de typer mislighold som registreres av utleier så langt det er mulig; gi et anslag der det ikke er mulig å oppgi eksakt antall.

Antall mislighold i form av:

Ubetalt husleie:

Ulovlig framleie:

Skadeverk på boligen:

Naboklager:

Annet:

Usikker/ vet ikke:

Spm 51: Hvordan reagerer kommunen/bydelen første gang husleia ikke blir betalt i rett tid?

- Det sendes en purring med frist for innbetaling
 - Saken overlates til et inkassobyrå som sender ut purring og inkassovarsel.
 - Vi har ikke rutiner for dette
 - Annet
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 52: Hvor lang tid går det etter at betalingsfristen er utløpt før første purring sendes?

- 1 uke
 - 2 uker
 - 3 uker
 - 1 måned
 - 2 måneder eller mer
 - Vi har ikke faste rutiner for dette
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 53. Når sender kommunen/bydelen ut varsel til leietaker om at han/hun vil bli begjært utkastet (§ 4.18-varsel) dersom ikke husleia blir betalt innen en fastsatt frist?

- Ved første purring
 - 2 uker etter første purring
 - 1 måned etter første purring
 - 2 måneder etter første purring
 - 3 måneder eller mer etter første purring
 - Vi har ikke faste rutiner for dette
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 54: Har kommunen/bydelen nedfelt skriftlige rutiner for varsling av andre kommunale etater ved utsendelse av § 4.18-varsel?

- Nei
 - Ja, påkravet sendes i kopi til andre kommunale etater, f.eks. sosialkontor/boligkontor/tildelingsorgan
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 55: Hvilke andre rutiner har kommunen for å følge opp varslet begjæring overfor leietaker? (Kryss av; flere alternativer mulig):

- Vi har ingen faste rutiner på dette stadiet, vi forventer at beboere med behov for bistand selv tar kontakt med oss.
 - Sosialkontoret eller tildelingskontoret (eller annen kommunal instans) oppsøker beboeren hjemme når de får melding om at det er fremsatt begjæring.
 - Sosialkontoret eller tildelingskontoret (eller annen kommunal instans) kontakter leietakeren pr telefon
 - Sosialkontoret eller tildelingskontoret sender brev med oppsatt timeavtale til beboeren når de får melding om at det er fremsatt begjæring.
 - Sosialkontor, tildelingskontor/utleier og namsmannen møter leietaker for å vurdere tiltak for å hindre utkastelse
 - Bare i tilfeller der leietaker er kjent (aktiv eller arkivert sak) på sosialkontoret, kontakter dette vedkommende når de får melding om at det er fremsatt begjæring, ellers forventes det at beboere med behov for bistand selv tar kontakt.
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 56: Hvor lang tid tar det vanligvis fra § 4.18-varsel er sendt til leietaker til begjæring om utkastelse oversendes til namsmyndigheten?

- 2 uker
 - 3 uker
 - 1 måned
 - Mer enn 1 måned
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 57: Har kommunen/bydelen noen form for dialog med private utleiere med tanke på å redusere omfanget av begjæringer om utkastelse?

- Nei
 - Ja
 - Usikker/vet ikke
-

Dersom ja på spm 57:

Spm 57a): Hvilken type dialog kan det dreie seg om?

- Samarbeidsforum
 - Avtale
 - Jevnlige samarbeidsmøter
 - Usikker/vet ikke
-

Begjæring om utkastelse

Spm 58 – 59 a) gjelder begjæringer om utkastelse den lokale namsmyndigheten mottar, uansett hvem som er utleier og hva som er årsaken til begjæringen.

Spm 58: Benytter den lokale namsmyndigheten seg av muligheten til å melde fra til sosialtjenesten i kommunen/bydelen om de begjæringer om utkastelse den mottar (jfr. § 13-6 i tvangsfullbyrdelsesloven)? (Kryss av; flere kryss mulig):

- Nei, det skjer aldri
 - Ja, sosialtjenesten varsles rutinemessig om alle begjæringer
 - Ja, sosialtjenesten varsles rutinemessig om de fleste begjæringer
 - Ja, sosialtjenesten varsles rutinemessig om alle begjæringer om utkastelse fra kommunalt disponerte boliger
 - Ja, sosialtjenesten varsles dersom det er stilt kommunal garanti for/ytt lån til depositum
 - Ja, sosialtjenesten varsles om slike begjæringer dersom det er mistanke om at den det gjelder er vanskeligstilt på boligmarkedet
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 59: Har kommunen/bydelen rutiner for å registrere de begjæringer om utkastelse som oversendes fra namsmannen etter § 13-6 i tvangsfullbyrdelsesloven? (Kryss av; kun ett kryss):

- Nei, det har vi ikke hatt behov for
 - Nei, har behov, men ikke laget rutiner for dette
 - Ja, vi har skriftlige retningslinjer for hvordan slike meldinger skal registreres
 - Ja, vi har rutiner for dette, men de er ikke nedfelt skriftlig
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 59a): Dersom ikke behov for registrering (jfr. spm 59), hva er årsaken til det?

- Få saker i året, og disse følges opp i alle i alle tilfeller
- Usikker/vet ikke

Andre årsaker, beskriv;

Utkastelser

Spm 60 – 62 gjelder bare kommunalt disponerte boliger

Spm 60: Hvor lang tid tar det vanligvis fra namsmannen mottar begjæringen om utkastelse til utkastelsen gjennomføres?

- Mindre enn to uker
 - Fra to til fire uker
 - Fra fire til seks uker
 - Fra seks til åtte uker
 - Mer enn åtte uker
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 61: Hvor vanlig er det at husleia blir betalt etter at namsmannen har mottatt begjæringen om utkastelse?

- Det skjer svært ofte
 - Det skjer ganske ofte
 - Det skjer ganske sjelden
 - Det skjer svært sjelden
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 62: Har kommunen rutiner for å registrere antall og årsak til utkastelser? (kun ett svar):

- Nei, det har vi ikke behov for
 - Nei, har behov, men ikke laget rutiner for dette
 - Ja, vi har skriftlige retningslinjer for å registrere både antall og årsak til utkastelser
 - Ja, vi har skriftlige retningslinjer for å registrere antall
 - Ja, vi har rutiner for dette, men de er ikke nedfelt skriftlig.
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 63 gjelder både private og offentlig/kommunalt eide utleieboliger

Spm 63: Har kommunen/bydelen rutiner for å følge opp folk som er kastet ut fra en leid bolig? (Kryss av; flere kryss mulig):

- Nei, slike rutiner eksisterer ikke
 - Ja, når det gjelder de som selv oppsøker kommunen for hjelp
 - Ja, når det gjelder de som er registrert med en sosialsak
 - Ja, når det gjelder barnefamilier
 - Ja, når det gjelder de som kastes ut fra kommunalt disponerte boliger
 - Usikker/vet ikke
-

Dersom ja på spm 63:

Spm 63 a); er disse rutinene skriftlige?

- Ja
 - Nei
 - Usikker/vet ikke
-

Spørsmål 64-66 gjelder om kommunen/bydelen har satt i verk spesielle tiltak, og evt. hvilke for å redusere omfanget av utkastelser og begjæringer om utkastelse

Spm 64: Har kommunen satt i verk spesielle tiltak/etablert rutiner for å redusere omfanget av utkastelser og begjæringer om utkastelser? (Kryss av; flere kryss mulig):

- Nei
 - Ja, dette er vedtatt i vår boligpolitiske handlingsplan
 - Ja, vi har iverksatt tiltak/prosjekt på dette området
 - Ja, dette er et pågående arbeid
 - Usikker/vet ikke
-

Dersom nei på spm 64:

Spm 65; Hva er årsakene til at det ikke er gjort?

- a) Vi har få begjæringer om utkastelser
- b) Usikker/vet ikke

c) Andre årsaker, beskriv;

Dersom ja på spm 64:

Spm 66: Kryss av for de av de nedenfor nevnte tiltak det er lagt særlig vekt på for å redusere utkastelser/begjæringer om utkastelser: (flere kryss mulig)

- Bedre samarbeid mellom kommunen og namsmannen
 - Bedre samarbeid mellom kommunal boligutleier og sosialtjenesten
 - Forsøk på sterkere ansvarliggjøring av private utleiere, f.eks. innføring av autogiro ved betaling av husleia
 - Forsøkt å etablere en ordning med fast trekk av husleia/betaling via autogiro for leietakerne i kommunalt disponerte boliger
 - Forbedret kommunens system for forvaltning av leietakeres inntekt
 - Forsøkt å utvikle en mer aktiv oppfølging av beboere som står i fare for å bli kastet ut (som har mottatt begjæring)
 - Forsøkt å utvikle en mer aktiv oppfølging av beboere som er kastet ut; f.eks. økonomisk rådgivning og andre tjenester
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 67: Hvordan samarbeider kommunen/bydelen med namsmannen?

- Det er ikke noe formalisert samarbeid, kun kontakt i enkeltsaker
 - Samarbeidet foregår i faste møter, regulert i avtale
 - Samarbeidet foregår i faste møter, men er ikke regulert i avtale
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 68: Hvordan samarbeider kommunene med private utleiere?

- Det er ikke noe formalisert samarbeid, kun kontakt i enkeltsaker
 - Samarbeidet foregår i faste møter, regulert i avtale
 - Samarbeidet foregår i faste møter, men ikke regulert i avtale
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 69: Når det gjelder utleie av kommunalt disponerte boliger – i hvor stor grad blir nedbetalingsavtaler benyttet når det har oppstått husleierestanser?

- I stor grad
 - I noen grad
 - I liten grad
 - Forekommer ikke
 - Usikker/ vet ikke
-

Spm 70: Hvilken erfaring har dere med å bruke nedbetalingsavtaler?

- Stort sett gode; folk holder slike avtaler
 - Stort sett dårlige, slike avtaler blir som regel brutt
 - Svært varierende erfaringer
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 71: Opplever du/dere at bestemmelsene om taushetsplikt mellom ulike etater i den offentlige forvaltningen er et problem i arbeidet for å redusere omfanget av begjæringer og utkastelser?

- Ja, dette forsinker alle saker som krever kommunikasjon på tvers av etater/instanser
 - Ja, dette forsinker enkelte saker som krever kommunikasjon på tvers av etater/instanser
 - Nei, dette er ikke et problem i praksis
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 72: Har kommunen/bydelen oversikt over omfanget av sosialhjelp som går til dekning av husleierestanser?

- a) Nei
- b) Ja, men jeg kjenner ikke omfanget

c) Ja, omfanget i 2005 anslås til kr.

--

Spm 73: Hvordan vurderer du/dere betydningen av følgende momenter i arbeidet for å redusere omfanget av utkastelser og begjæringer om utkastelser i din/deres kommune/bydel?

	Svært viktig	Noe viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Usikker/vet ikke
Være tidligere inne i saker med gjenganger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Være tidligere inne i saker generelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansvarliggjøring av private utleiere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt bruk av brukermedvirkning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer aktiv oppfølging av beboerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer bruk av autogiro etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer bruk av nedbetalingsavtaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etablering av klarere hjemler og rutiner for trekk av husleie i trygd/stønader/bostøtte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forvaltning av inntekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varslingsplikt for utleier til sosialkontoret når beboer står i fare for å bli kastet ut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>