

# Bostedsløshet



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 528

Leveringsfrist: 25. november 2009

(\* regelverk for masteroppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/master/eksamensforskrift/kap6.html>)

Til sammen 14023 ord

24.11.2009



# Innholdsfortegnelse

|  |                  |
|--|------------------|
| <b><u>1 INNLEDNING.....</u></b>                              | <b><u>1</u></b>  |
| <b>1.1 Problemstilling og bakgrunn for valg av tema.....</b> | <b>2</b>         |
| 1.1.1 Problemstilling.....                                   | 2                |
| 1.1.2 Bakgrunn .....   | 3                |
| <b>1.2 Avgrensing av oppgaven.....</b>                       | <b>3</b>         |
| <b>1.3 Rettskilder og metode.....</b>                        | <b>4</b>         |
| 1.3.1 Rettskildebilde.....                                   | 4                |
| 1.3.2 Rettskilder.....                                       | 4                |
| 1.3.3 Metode.....  | 6                |
| <b>1.4 Begrepsavklaring.....</b>                             | <b>6</b>         |
| 1.4.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet.....                  | 6                |
| 1.4.2 Bostedsløse.....                                       | 6                |
| 1.4.3 Dobbelt diagnose.....                                  | 7                |
| 1.4.4 Gjengangere.....                                       | 7                |
| 1.4.5 § 4-18 varsel.....                                     | 7                |
| 1.4.6 Boevne.....  | 8                |
| <b>1.5 Videre fremstilling.....</b>                          | <b>8</b>         |
| <b><u>2 STATLIG ANSVAR .....</u></b>                         | <b><u>9</u></b>  |
| <b>2.1 Innledning.....</b>                                   | <b>9</b>         |
| <b>2.2 Lov om Husbanken .....</b>                            | <b>9</b>         |
| <b>2.3 Husbanken.....</b>                                    | <b>9</b>         |
| <b><u>3 KOMMUNALT ANSVAR.....</u></b>                        | <b><u>10</u></b> |
| <b>3.1 Innledning.....</b>                                   | <b>10</b>        |

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>3.2 Søknad om kommunal bolig.....</b>  | <b>11</b>        |
| <b>3.3 Forvaltningen av de kommunale boligene.....</b>                            | <b>12</b>        |
| 3.3.1 Leverandør og bestiller av kommunale boliger.....                           | 12               |
| <b>3.4 Markedsleie .....</b>  | <b>13</b>        |
| <b>3.5 Gjengs leie.....</b>   | <b>13</b>        |
| <b>3.6 Husleie i kommunal bolig.....</b>  | <b>14</b>        |
| <b>3.7 Bostøtte.....</b>  | <b>15</b>        |
| <b>3.8 Bydelenes tilgang på boliger .....</b>                                     | <b>15</b>        |
| <b><u>4 HUSLEIELOVEN .....</u></b>  | <b><u>16</u></b> |
| <b>4.1 Innledning.....</b>  | <b>16</b>        |
| <b>4.2 Husleieloven § 1-1. Lovens virkeområde.....</b>                            | <b>17</b>        |
| 4.2.1 Krav om avtalegrunnlag.....   | 17               |
| 4.2.2 Krav om bruksrett.....  | 17               |
| 4.2.3 Krav om vederlag.....   | 18               |
| 4.2.4 Krav om husrom.....   | 18               |
| 4.2.5 Hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder.....                   | 18               |
| <b>4.3 Husleieloven § 9–11. Varsel om fravikelse.....</b>                         | <b>19</b>        |
| 4.3.1 Innledning .....  | 20               |
| 4.3.2 Materielle regler .....   | 20               |
| 4.3.3 Prosessuelle regler.....  | 22               |
| <b>4.4 Varslingsregelen i praksis .....</b>                                       | <b>24</b>        |
| 4.4.1 Samarbeidsprosjektet.....   | 25               |
| 4.4.2 Nedbetalingsavtaler .....   | 27               |
| 4.4.3 Gjengangere.....  | 28               |
| 4.4.4 Konklusjon.....   | 28               |
| <b>4.5 Husleieloven § 11–1. Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.....</b> | <b>29</b>        |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.5.1 Innledning.....  | 30        |
| 4.5.2 Utleie av offentlig disponert bolig .....                      | 30        |
| 4.5.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet .....                         | 31        |
| 4.5.4 Krav om skriftlig opplysning .....                             | 32        |
| 4.5.5 Opptak av husstandsmedlemmer og fremleie.....                  | 32        |
| 4.5.6 Kortidskontrakter.....   | 33        |
| 4.5.7 Øvrige høringsuttalelser.....                                  | 34        |
| <b><u>5 SOSIALTJENESTELOVEN.....</u></b>                             | <b>34</b> |
| <b>5.1 Innledning.....</b>   | <b>34</b> |
| <b>5.2 Lovens formål.....</b>  | <b>35</b> |
| <b>5.3 Sosialtjenestens generelle oppgaver.....</b>                  | <b>36</b> |
| 5.3.1 Generell forebyggende virksomhet.....                          | 36        |
| 5.3.2 Samarbeid med andre deler av forvaltningen.....                | 37        |
| 5.3.3 Samarbeid med frivillige organisasjoner.....                   | 38        |
| 5.3.4 Boliger til vanskeligstilte.....                               | 38        |
| <b>5.4 Midlertidig Husvære.....</b>                                  | <b>39</b> |
| <b>5.5 Lovgivning og saksbehandling på sosialrettens område.....</b> | <b>41</b> |
| 5.5.1 Rettighetsbestemmelser.....                                    | 41        |
| 5.5.2 Saksbehandling og rettssikkerhet .....                         | 42        |
| <b><u>6 INTERNASJONAL RETT .....</u></b>                             | <b>43</b> |
| <b>6.1 Innledning.....</b>   | <b>43</b> |
| <b>6.2 Klageadgang og generelle kommentarer.....</b>                 | <b>43</b> |
| <b>6.3 Rettspraksis.....</b>   | <b>44</b> |
| <b>6.4 Lovforslag.....</b>   | <b>45</b> |
| <b><u>7 AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG OPPSUMMERING .....</u></b>        | <b>46</b> |

|  |                  |
|--|------------------|
| <b>7.1 Kommentarer.....</b>              | <b>46</b>        |
| <b>7.2 Oppsummering.....</b>             | <b>48</b>        |
| <b>7.3 Konklusjon.....</b>               | <b>48</b>        |
| <b><u>8 REGISTRE.....</u></b>            | <b><u>49</u></b> |
| <b>8.1 Litteratur.....</b>               | <b>49</b>        |
| <b>8.2 Lovgivning.....</b>               | <b>49</b>        |
| <b>8.3 Forarbeider og rundskriv.....</b> | <b>50</b>        |
| <b>8.4 Nettsider.....</b>                | <b>50</b>        |
| <b>8.5 Domsregister.....</b>             | <b>51</b>        |

## 1 Innledning

Soria Moria-erklæringen fastslår at kampen om bolig for alle er en høyt prioritert målsetting i Norge. Retten til bolig blir av de fleste sett på som en selvfølge, likevel er det mange i Norge som ikke disponerer egen bolig. Et av målene i erklæringen var å avskaffe bostedsløshet. Som et ledd i å nå dette målet skulle det satses på billigere utleieboliger til vanskeligstilte og unge som er i leiemarkedet. Bruken av hospits skulle avvikles og de bostedsløse skulle få tilbud om varig bolig.<sup>1</sup>

Husbanken har en sentral rolle ved at den skal ivareta og utføre statens politiske målsettinger. Husbanken er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og den har sin rettslige forankring i lov og forskrifter. Husbanken blir tildelt penger over statsbudsjettet til å finansiere startlån for vanskeligstilte, og den forvalter boligtilskuddene og den statlige bostøtten.

Husbanken skal også være et boligsosialt kompetansesenter og har i den forbindelse også stått for finansieringen av prosjekter som skal fremme samarbeid og heve kompetansen i kommunen for å forhindre bostedsløshet.<sup>2</sup>

Kommunen har på sin side det praktiske ansvaret for gjennomføringen av boligpolitikken. Det er opp til kommunen hvordan oppgaven utføres, og det er viktig at staten respekterer den autonome styreformen.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), gjennomførte høsten 2008 en kartlegging av bostedsløse i Norge.<sup>3</sup> I perioden fra forrige kartlegging i 2005 er det registrert en økning av antallet bostedsløse. I 2005 var tallet bostedsløse 5 496, mens det

---

<sup>1</sup> Soria Moria – erklæringen Kap.8 s. 36

<sup>2</sup> [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

<sup>3</sup> NIBR-rapport: 2009:17

ved siste kartlegging i fjor høst var 6 091. Dette er en økning på omtrent 600 bostedsløse i perioden hvor dette var regjeringens satsingsområde.

Det er blant annet mange barn som er bostedsløse sammen med sine familier<sup>4</sup>. Dette skjer samtidig som Norge seks år på rad er rangert øverst på FNs liste over hvilke land det er best å bo i.<sup>5</sup>

## 1.1 Problemstilling og bakgrunn for valg av tema

### 1.1.1 Problemstilling

Hovedtema for oppgaven er å undersøke hvorvidt lovverket inneholder tilstrekkelige virkemidler til å forhindre bostedsløshet.

Subsidiært vil jeg se på hva årsaken eventuelt kan være til at antallet bostedsløse øker. Dernest spørres det subsidiært hvilke virkemidler som må til for at lovverket skal kunne bidra til at alle får et tilbud om et forsvarlig sted å bo.

Jeg vil undersøke hvorvidt bestemmelsene vi har kan være for skjønnspregede og om flere rettighetsbestemmelser kanskje kan bidra til å forhindre økningen av antallet bostedsløse i Norge.

Jeg vil også se på hvorvidt det må flere forskrifter og rundskriv til for å sikre en mer ensartet praksis, eller om det vil gå på bekostning av individuell og forsvarlig saksbehandling, og dermed ha motsatt effekt. Saksbehandlere på boligkontoret og i sosialtjenesten må ha innsikt i juridiske problemstillinger, og det er en utfordring for bydelene siden juridisk kompetanse i store deler av kommunal forvaltningen ikke er tilgjengelig.

Jeg vil se nærmere på utviklingstrekk i husleieloven og hvordan politiske føringer brukes til å endre loven for å oppnå målene. Både bestemmelser i husleieloven og til dels tvangsfullbyrdelsesloven har de siste årene blitt endret som et ledd i å nå regjeringens målsettinger.

---

<sup>4</sup> Om bostedsløse se begrepsavklaring pkt 1.2.2

<sup>5</sup> FN Human Development report 2007-2008



En annen problemstilling som vil bli belyst er den fragmentariske organiseringen innad i kommunen. Det kreves godt samarbeid mellom instansene for at klientene ikke skal føle seg som kasteballer mellom de ulike kommunale etatene.

### 1.1.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for valget av tema er blant annet egen erfaring gjennom 6 år som ansatt i husleieavdelingen i Boligbygg Oslo KF. Der har jeg vært med på utprøvingen og utviklingen av 4-18 varslene<sup>6</sup> og deltatt i samarbeidsprosjektet ”Færre utkastelser”.<sup>7</sup> Jeg har også lang erfaring med kommunens fravikelsessaker. Med bydelene som viktigste samarbeidspartnere har jeg fått et innblikk i hvilke utfordringer de står overfor. Vel så viktig er verdien av møtene jeg har hatt med de vanskeligstilte, og hvordan de har opplevd forvaltningen.

## 1.2 Avgrensning av oppgaven

Som nevnt i innledningen er oppgavens hovedtema bostedsløshet. Retten til midlertidig bolig vil kun bli kort behandlet siden det er utførlig behandlet i en masteroppgave fra 2003. Det vil i all hovedsak bli brukt eksempler og erfaringer fra Oslo kommune.

Det er kun retten til varig bolig som vil bli behandlet i oppgaven. Av den grunn vil ikke problemstillinger knyttet til tildeling av plass i institusjon eller omsorgsbolig med bemanning bli omtalt. Likevel vil jeg kort belyse problemer knyttet til de som skrives ut fra fengsel og institusjoner og står uten bolig.

Selv om det er et meget aktuelt tema, vil ikke utviklingen av lov om husleieregulering m.v. for boliger av 7.juli 1967 nr.1 bli behandlet. Lovens § 29a bestemmer at loven skal avvikles 10 år etter ikrafttredelsen av husleieloven. Det betyr at noen av de som i dag leier førkrigsboliger kan stå i fare for å måtte miste boligen. Etter husleieøkningen vil flere ikke lenger klare å betale husleien. Det er satt i gang tiltak med bostøtte for å hindre at noen skal

---

<sup>6</sup> Se pkt.1.4.5

<sup>7</sup> Se pkt. 4.4.1

miste boligene sine, men slik ordningen er per i dag er det flere som ikke oppfyller kravene for å motta bostøtte. Når jeg likevel ikke finner det hensiktsmessig å drøfte denne problemstillingen, er det i all hovedsak fordi den gruppen som berøres av lovendringen ikke kommer innunder den kategori vanskeligstilte som denne oppgaven tar for seg.

Barns rettsstilling med tanke på bostedsløshet vil av hensyn til oppgavens lengde ikke bli behandlet, selv om det er et hensyn som må ivaretas når det er familier med barn som er, eller står i fare for å bli bostedsløse. Barnekonvensjonen er gjennom menneskerettighetsloven § 2 gjort til norsk lov, og § 3 bestemmer at den ved konflikt med andre bestemmelser i lovverket skal ha forrang. Det bærende hensyn i barnekonvensjonen er barnets beste. Man kan likevel stille seg spørrende til om det i det hele tatt har blitt vektlagt med tanke på alle de barnefamiliene som vokser opp i de kommunale gårdene, hvor bomiljøet ikke alltid kan karakteriseres som barnevennlig.

### 1.3 Rettskilder og metode

#### 1.3.1 Rettskildebilde

Det finnes ikke en enkeltstående bestemmelse som hjemler retten til bolig i vår lovgivning. Lovverket inneholder fragmentariske bestemmelser som sammen med regjeringens målsettinger skal danne retten til bolig. Foruten en utpreget bruk av rammeparagrafer, er det karakteristiske for rettsområdet at bestemmelsene er formålspregede og vage. På den måten overlates mye til skjønnsmessige avgjørelser.

#### 1.3.2 Rettskilder

Opgavens tema er av offentligrettslig karakter. Bostedsløshet er i all hovedsak et sosialrettslig tema, mens husleieretten er en del av den spesielle obligasjonsretten.<sup>8</sup> Noen av bestemmelsene i husleieloven har likevel et sterkt sosialpolitisk siktemål. Det kan av den grunn være hensiktsmessig å plassere oppgaven under velferdsrettens område, da den favner noe videre enn sosialretten.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Wyller (2009) s.29

<sup>9</sup> Kjønstad (2005) s.27

De nasjonale rettskilder for å svare på oppgavens spørsmål vil i all hovedsak være Lov om husleieavtaler (husleieloven) av 26. mars. Nr. 17. 1999 og Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. des. Nr. 81. 1991.

Det vil også bli referert til bestemmelser fra Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av (forvaltningsloven) 10. feb. 1967, Lov om tvangsfullbyrdelse 26. juni. Nr. 86. 1992 og Lov om Den Norske Stats Husbank av 1. mars. Nr. 3. 1946, som oppheves ved ny Lov om Husbanken av 29. mai. Nr. 30. 2009.

Selv om reglene i velferdsretten til nå stort sett har brukt nasjonalt kildemateriale, har de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene den senere tid med rette fått en betydelig sterkere posisjon.<sup>10</sup>

Gjennom menneskerettighetsloven(mrl.) av 21. mai nr. 30. 1999, § 2 er det bestemt at de 4 konvensjonene; Den europeiske menneskerettskonvensjon (emk.), FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FN-konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) skal gjelde som norsk rett. Videre bestemmer mrl. § 3 at konvensjonsreglene skal ha forrang ved motstrid med andre nasjonale bestemmelser.

Det foreligger lite rettspraksis vedrørende krav til bolig. Forvaltningspraksis blir sjeldent publisert, og det er derfor vanskelig å skaffe seg kjennskap til hvilke standpunkter som blir tatt.<sup>11</sup> Forarbeidene vil av den grunn være en viktig rettskilde til de nye bestemmelsene i husleieloven. Når det gjelder sosialtjenesteloven har forarbeidene likevel en mer beskjeden verdi da de i liten grad inneholder veiledning på hvordan en lov skal forstås. Dette skyldes i all hovedsak at det ofte er tatt mer hensyn til økonomiske, administrative og politiske spørsmål enn de rent juridiske på velferdsrettens område.<sup>12</sup>

Stortingsmeldinger har gitt innsikt i hvilke politiske prioriteringer som har vært utredet, og høringsuttalelser er brukt for å belyse hvilke områder de ulike aktørene mener bør vektlegges.

---

<sup>10</sup> ibid s.78

<sup>11</sup> Eckhoff (2001) s.225

<sup>12</sup> Kjøenstad (2005) s.85

Bostedsløshet er forøvrig relativt lite behandlet i juridisk litteratur, men det foreligger en del tilstandsrapporter og noen artikler i fagblader som har gitt nyttig kunnskap.

### 1.3.3 Metode

Metoden som er brukt i oppgaven har i all hovedsak et rettsdogmatisk utgangspunkt, men er også i noen grad ispedd rettspolitiske drøftelser, samt egne erfaringer og observasjoner.

## 1.4 Begrepsavklaring

Under følger en kort avklaring av begreper som brukes i oppgaven.

### 1.4.1 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Etter endringen<sup>13</sup> i husleieloven § 11-1 er det nå inntatt en definisjon av hvem som karakteriseres som vanskeligstilte i bestemmelsens første ledd, siste setning.

*”Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes personer som trenger hjelp til å skaffe seg bolig på grunn av dårlig økonomi, helsemessige og sosiale problemer, nedsatt funksjonsevne og dårlige kunnskaper om det norske boligmarkedet, eller lignende forhold<sup>14</sup>.”*

Innholdet i bestemmelsen vil bli nærmere behandlet i oppgavens punkt 4.5.3.

### 1.4.2 Bostedsløse

Det å være uten fast bopel,<sup>15</sup> oftest omtalt som bostedsløs, trenger ikke bare bety at man sover ute. Også de som ikke disponerer eid eller leid leilighet faller i denne kategorien. Mange av vår tids bostedsløse, er mennesker som flytter rundt til venner, familie og andre tilfeldige overnattingsplasser.

---

<sup>13</sup> Se pkt. 4.5

<sup>14</sup> Se husll.§ 11 -1 (1) i.f.

<sup>15</sup> Bostedsløse omtales ofte som UFBer innad i kommunen jf det å være uten fast bolig.

For de uten fast bopel er fødselsdatoen bestemmende for hvilken bydel de tilhører. Dette blir avgjørende for hvor de skal henvende seg for å søke om offentlige tjenester. Oslo kommunes legevakt har en sosial vaktjeneste som fungerer utenom åpningstidene for de ordinære sosialkontorenes vaktjeneste. Den er døgnåpen for alle uansett tilhørighet, men for annet enn akutthjelp blir man henvist til den bydelen man tilhører.

#### 1.4.3 Dobbelt diagnose

Her menes de som både har et psykisk problem og et rusproblem. Mange med psykiske lidelser driver også med selvmedisinering. De faller ofte mellom to stoler når det gjelder hjelpeinstansene. De med dobbelt diagnose blir også karakterisert som vanskeligstilte på boligmarkedet.<sup>16</sup> For denne gruppen er det ofte vanskelig og utfordrende å finne gode boalternativ.

#### 1.4.4 Gjengangere

Leietagere som på bakgrunn av misligholdt husleie mottar begjæring om fravikelse mer enn tre ganger i året, blir gjerne karakterisert som gjengangere.<sup>17</sup> Gjennom samarbeidsprosjektet<sup>18</sup> ble det satt et spesielt fokus på å finne løsninger for at gjengangerne skulle klare å betale husleien uten at begjæring om fravikelse ble sendt.

#### 1.4.5 § 4-18 varsel

Et 4-18 varsel viser til tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18, men omtales bare som et 4-18 varsel. Det brukes daglig innad i Oslo kommune om rapportene som sendes fra utleiere, hovedsakelig de kommunale boligene, til sosialkontorene med hjemmel i husleieloven § 9-11. Rapportene inneholder oversikt over leietagere som har fått en andre gangs purring, en såkalt betalingsoppfordring, jf tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18, og som står i fare for å motta begjæring om fravikelse etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

---

<sup>16</sup> Se pkt.1.2.1

<sup>17</sup> Terminologi innarbeidet i Oslo kommune.

<sup>18</sup> Se pkt.4.4.1

#### 1.4.6 Boevne

De som ikke har boevne har et behov for en særlig tilrettelegging for å klare å bo i en bolig alene.<sup>19</sup> Rusmisbrukerne, spesielt de med dobbeltdiagnose blir ofte omtalt som personer ”uten boevne”. Begrepet ble tidligere ofte anvendt på personer som oppholdt seg i midlertidig botilbud, fordi det tidligere var et krav om boevne for å få tildelt en kommunal bolig.<sup>20</sup>

### 1.5 Videre fremstilling

Jeg vil i kapittel 2 kort se på hvilken rolle husbanken har i den sosialpolitiske boligpolitikken før jeg i kapittel 3 gjennomgår kommunens drift og forvaltning av de kommunale boligene. Her vil også hovedtrekkene i ordningen med bostøtte kort bli presentert, før jeg til slutt vil se på den boligsosiale organiseringen og ansvarsfordelingen innad i kommunen. Det er på denne måten ment å kaste lys over statens og kommunens ansvarsområder. Man kan for så vidt si at det private næringsliv også er en part som har sitt ansvarsområde når det gjelder boligproblematikken, i den forstand at de står for utbyggingen av bolig og eiendom. Dette vil likevel ikke bli behandlet nærmere i oppgaven da det ligger utenfor oppgavens kjerneområde.

I kapittel 4 vil en gjennomgang av et par relativt nye bestemmelser i husleieloven bli behandlet. Bestemmelsene er boligrettslige regler som er sosialt begrunnet med formål om å oppfylle regjeringens Soria Moria-erklæring.

Relevante bestemmelser i sosialtjenesteloven vil bli behandlet i kapittel 5. Her vil også kommunens saksbehandling og de utfordringer det bringer bli kommentert.

Kapittel 6 vil omfatte en kort gjennomgang av en nylig avsagt dom, der retten til bolig gjennom EØS art. 11 ble påberopt. Det blir også en kort gjennomgang av de internasjonale menneskerettighetene som er inkorporert i norsk lov.

---

<sup>19</sup> NOU 2002:2 pkt 18.4.3

<sup>20</sup> Vilkår om boevne for å få tildelt kommunal bolig ble ikke videreført ved forskrift av 7.mai 2003 og instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig, gjeldene fra 1. januar 2004.

Avslutningsvis i kapittel 7 kommer en oppsummering og en konklusjon.

## **2 Statlig ansvar**

### **2.1 Innledning**

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har det overordnede ansvaret for å iverksette regjeringens boligpolitikk. Husbanken er et statlig forvaltningsorgan som er underlagt KRD. Banken er statens sentrale gjennomføringsorgan for å nå regjeringens målsettinger.<sup>21</sup> For at banken til enhver tid skal kunne fungere optimalt og ivareta regjeringens politikk selv med raskt endrede rammevilkår, er loven gitt som en fullmaktslov.

### **2.2 Lov om Husbanken**

Lov om Den Norske Stats Husbank av 1946 oppheves med Lov om Husbanken av 29.mai, 2009 nr. 30 som trer i kraft den 1. januar 2010. Det er tidligere foretatt adskillige endringer siden loven trådte i kraft i 1946, men det er først nå det er foretatt en fullstendig revisjon av loven. Dette er hovedsakelig for å presisere bankens formål og for å tydeliggjøre de oppgavene banken har i den tiden den skal virke i.

Den nye loven inneholder ikke store realitetsendringer, banken skal som tidligere gjennomføre regjeringens politikk, men det er foretatt endringer i bankes organisering. Når den nye loven trår i kraft vil banken bli styrt direkte fra departementet, i stedet for hovedstyret slik ordningen er i dag. Kongen i statsråd utnevner en direktør som skal lede banken.<sup>22</sup>

### **2.3 Husbanken**

Husbanken ble opprettet i 1946, men det er først i de siste årene at den hovedsakelig har hatt fokus på de økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbankens viktigste rolle er å fremme boligsosiale virkemidler for å nå regjeringens overordnede målsetting om at ”alle

---

<sup>21</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>22</sup> Ot.prp.nr.6 (2008-2009) s.30

skal kunne bo godt og trygt”.<sup>23</sup> For å nå regjeringens ambisiøse målsetting, er kommunen en viktig samarbeidspartner for Husbanken. Bosetting av flyktninger, bostedsløse og andre vanskeligstilte er et av bankens hovedmål som kommunen skal ivareta.<sup>24</sup> Kommunen er blant annet gjennom sosialtjenesten i direkte kontakt med befolkningen og kan på denne måten forestå de individrettede tiltakene.

Foruten de økonomiske virkemidlene som lån, boligtilskudd og bostøtte skal Husbanken fremme kunnskap og kommunikasjon mellom ulike aktører som jobber på samme område.<sup>25</sup> Banken skal være et kompetansesenter for boligpolitikk der målgruppene er kommunene og andre aktører i byggenæringen.

For å formidle kunnskap, holder banken en rekke kurs og samlinger. De deler ut veiledere og har god tilgjengelig informasjon på bankens nettside, samt gir økonomiske midler til prosjekter som positivt bidrar til bankens satsingsområder.<sup>26</sup>

### **3 Kommunalt ansvar**

#### **3.1 Innledning**

Kommunens oppgave er blant annet å sørge for at regjeringens målsettinger blir gjennomført med de midler de får overført fra staten. Dette innebærer blant annet å skaffe boliger til de som ikke klarer dette på egen hånd.

Nedenfor følger en oversikt over tildelings- og søkeprosessen for kommunale boliger i Oslo. Videre vil organiseringen i kommunen bli belyst, og det vil bli problematisert hvorvidt kommunens mangel på utleieboliger kan være et element som bidrar til å holde tallet på bostedsløse oppe.

---

<sup>23</sup>Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

<sup>24</sup> [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

<sup>25</sup> Dette er i tråd med det som ble fremmet i St.meld.nr.23 (2003-2004)

<sup>26</sup> [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)



### 3.2 Søknad om kommunal bolig

Kommunal bolig tildeles etter forskrift av 7.mai 2003.<sup>27</sup> Søknad om kommunal bolig rettes til boligkontoret i den bydelen man tilhører. Vedtak om kommunal bolig er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 litra b. Vedtaket kan derfor påklages etter forvaltningsloven § 28. Kommunale boliger er knapphetsgoder og det er i tildelingsforskriftens § 8 bestemt at kommunen kan foreta en prioritering av kvalifiserte søkere når det ikke er nok tilgjengelige boliger. Det er likevel søkere med størst påtrengende behov som skal prioriteres, og det er derfor viktig at forvaltningslovens ulovfestede prinsipp om forsvarlig saksbehandling blir ivare tatt.

Det er lange ventelister i de fleste bydeler for å få tildelt kommunal bolig. Bydelene har ulik praksis innad, derfor vil det variere hvordan hvert enkelt boligkontor håndterer sine ventelister. Bydel Østensjø har bestemt at de setter opp inntil 6 stk. på venteliste for hver type leilighet.<sup>28</sup> Dette fordi de ikke klarer å jobbe med lengre ventelister. Søkere blir derfor heller bedt om å sende inn søknader oftere.<sup>29</sup> I en undersøkelse gjort av riksrevisjonen kom det frem at i de store kommunene var gjennomsnittlig ventetid ett år for å få kommunal bolig. For de som hadde ventet lengst var gjennomsnittlig ventetid tre år.<sup>30</sup>

Kriteriene som må oppfylles for å få tildelt kommunal bolig følger av forskriften. Her skal likevel hovedkriteriene kort nevnes for å gi en viss oversikt.

Søkere må være eldre enn 18 år,<sup>31</sup> ha lovlig opphold i landet og som hovedregel må de ha bodd i Oslo i mer enn 2 år. Flyktninger er av hensiktsmessige årsaker unntatt 2-års kravet. Videre må man være uten annet egnet boalternativ, og behovet for boligen må være reelt. Det er også et krav om at man er uten formue, og heller ikke har inntekt som gjør at man på egen hånd kan skaffe seg bolig på det private markedet.

---

<sup>27</sup> Helse-og velferdsetaten.no

<sup>28</sup> Med dette menes et roms, to roms treroms el.l.

<sup>29</sup> Informasjon fra Østensjø boligkontor ved Toril Lieng (17nov.2009)

<sup>30</sup> Riksrevisjonen Dokument nr. 3:8 (2007–2008) s.8

<sup>31</sup> ”Ungbo” har et kommunalt boligtilbud for de mellom 17 og 23 år.

### 3.3 Forvaltningen av de kommunale boligene

De kommunale boligene i Oslo eies og driftes av Boligbygg Oslo KF. Boligbygg er et kommunalt foretak, som er pålagt å drive forretningsmessig. Boligbygg disponerer totalt 10 168 leiligheter, hvorav 6 354 er i heleide kommunale gårder. Det er en omløpshastighet i foretakets boligmasse på omtrent 10 000 boliger i året.<sup>32</sup> I 2008 var 27 prosent av boligmassen tilrettelagt brukergrupper med spesielle behov, mens de resterende 73 prosent var disponert av vanskeligstilte på boligmarkedet.<sup>33</sup>

Foretaket skal drive forretningsmessig, men styret er likevel nødt til å holde seg innenfor det budsjett og de instruksjoner byrådet og bystyret setter. Det vil si at det er bystyret som gjennom sine budsjettvedtak bestemmer hvor mye det skal kjøpes og selges for hvert år.

Fordi foretaket skal drive forretningsmessig og ikke bare kostnadsdekkende, er husleien i kommunens boliger basert på gjengs leie.<sup>34</sup> Den er således ikke rimeligere enn andre lignende boliger.

#### 3.3.1 Leverandør og bestiller av kommunale boliger

I Oslo har de organisert tildelingen og forvaltningen av boligene separat. Bydelene i Oslo administrerer søknadsprosessen og tildeler leilighetene i henhold til tildelingsforskriften. Boligbygg er på sin side ansvarlig for å informere boligkontorene i de respektive bydelene om tilgjengelige leiligheter for utleie.

Boligkontorene tildeler leilighetene og oversender informasjonen med opplysninger om tilkommende leietager til Boligbygg.

Representant fra Boligbygg tar direkte kontakt med leietager og avtaler visning enten med leietager alene eller i noen tilfeller i følge med representant fra bydelen. Før visningen innhentes takst på boligen, og husleien blir fastsatt. Leietageren underskriver så en

---

<sup>32</sup> Tall fra husleieseksjonen, Boligbygg Oslo KF

<sup>33</sup> Boligbyggs Årsberetning 2008 s. 32

<sup>34</sup> Se pkt. 3.5

husleiekontrakt med Boligbygg som utleier. Når kontrakten er underskrevet kan leietager søke om bostøtte.<sup>35</sup>

Med dette forstår vi at leietageren må forholde seg til et offentlig vedtak ved tildeling av bolig og ved søknad om bostøtte. Når det gjelder husleiekontrakten er dette en privatrettslig avtale mellom kommunen som utleier og leietager. Dette fører til at det blir mange saksbehandlere og mye papirer å forholde seg til. Erfaring har vist at dette oppleves særdeles vanskelig for mange av de vanskeligstilte. Dette krever også mye av saksbehandlerne som er lokalisert på ulike kontorer og har sine arbeidsfelt, men som skal tilrettelegge for samme person.

### 3.4 Markedsleie

Som tidligere nevnt er husleien i de kommunale boligene regulert av markedet. Det følger av husleieloven § 3-1, annet ledd at hvis husleien ikke er avtalt, har utleier rett til å kreve markedsleie. Dog setter husleieloven § 4-1 skranke for at utleier skal kunne kreve en husleie som er urimelig. Her er likevel hovedregelen at markedsleie aldri skal være urimelig.<sup>36</sup>

Ved avgjørelsen av hva som er markedsleie skal man ta utgangspunkt i den gjennomsnittlige prisen av hva markedet er villig til å betale ved ny leie av tilsvarende leilighet på tilsvarende vilkår.

Bestemmelsens siste ledd bestemmer at hvis partene ikke blir enige og det foreligger en løpende leieavtale, kan hver av dem kreve at leieprisen avgjøres av en takstnemd etter reglene i § 12-2.

### 3.5 Gjengs leie

Husleieloven § 4-3 bestemmer at når et leieforhold har vart i mer enn to år og seks måneder kan hver av partene kreve at leien settes til gjengs leie. Med gjengs leie menes den gjennomsnittlige leien som betales i løpende leieforhold som har vart en stund. Også her

---

<sup>35</sup> Se pkt.3.7

<sup>36</sup> Wyller (2009) s.301

som ved markedsleie tar man utgangspunkt i sammenlignbare leiligheter i samme boområdet.

### 3.6 Husleie i kommunal bolig

Markedsleie og gjengs leie vil nesten alltid være forskjellig. Gjengs leie har et etterslep i forhold til markedsleien, samtidig som den heller ikke når de samme høyde- og dybdepunkt<sup>37</sup> fordi det er strenge regler for hvor ofte og i hvilket intervall leien kan reguleres i løpende leieforhold. Det er bestemt at Boligbygg skal kreve den laveste leien av disse to ved utleie av kommunale boliger. Etter dette følger det at de kommunale leilighetene ikke nødvendigvis er billigere enn andre boliger på det private leiemarkedet. For at vanskeligstilte likevel skal ha mulighet til å komme inn på leiemarkedet, subsidierer staten og kommunen leien i form av bostøtte.<sup>38</sup> Husleien i de kommunale boligene forfaller den 1. i hver måned. Husleieloven § 3-2 bestemmer at hvis annet ikke er avtalt så forfaller husleien forskuddsvis. Med dette forstår man at det er mulig å avtale en annen forfallsdato enn den 1. i måneden. Det burde derfor være mulig for kommunen å legge forfallsdatoen til den 20. i hver måned. De fleste av kommunens leietagere er trygdemottakere og får dermed utbetalt trygd den 20. i måneden. De færreste har mulighet til å betale husleien forskuddsvis, og betaler derfor 20 dager etter forfall. Kommunen sender førstegangs puring rundt den 19. i hver måned og da påløper et purregebyr, og i tillegg kommer også forsinkelsesrenter. Dette kan lett skape betalingsproblemer og motløshet hos de med dårligst økonomi.

Med tanke på at de fleste begjæringer om fravikelse som oversendes namsmannen skyldes betalingsmislighold, er det mulig at det kunne ha noe for seg å endre forfallsdatoen. Det ville harmonere bedre med kommunens oppgave som forvalter av sentrale velferdsstatlige ordninger.

---

<sup>37</sup> ibid s. 304

<sup>38</sup> Se pkt 3.7

### 3.7 Bostøtte

Bostøtten er personavhengig, og beregnes på bakgrunn av husleien og leietagers inntekter. Tidligere var det boligene som ble subsidiert med lav leie, men dette gikk kommunen bort i fra da de innførte gjengs leie.

Leietageren søker bostøtte gjennom boligkontoret i bydelen. De må søke om både kommunal og statlig bostøtte og får innvilget den støtten som utbetaler høyeste ytelse.<sup>39</sup> Når vedtak er innvilget forskutterer Boligbygg støtten. Dette dreier seg om ca. 17-19 millioner kroner månedlig, og som de i sin tur får etterbetalt fra Helse- og velferdsetaten.

Den kommunale bostøtten er forbeholdt de som leier kommunal bolig av kommunen. Bostøtten utbetales ikke til leietager, men sendes direkte til Boligbygg. Den går til direkte fratrukk på husleien slik at husleiegiroen viser det faktiske beløpet leietageren skal betale etter at støtten er mottatt. Den statlige bostøtten blir derimot sendt direkte til leietager. De vanskeligstilte får som oftest kommunal bostøtte.

### 3.8 Bydelenes tilgang på boliger

Bydelene i Oslo blir oppfordret av husbanken til å kjøpe egne boliger ved hjelp av tilskudd fra Husbanken. Med de enorme økonomiske underskuddene i bydelene blir dette vanskelig. Som eksempel har Bydel Østensjø hittil i år et underskudd på 23 millioner kroner.<sup>40</sup> Samtidig har Boligbygg Oslo KF siden 2002 blitt pålagt å selge flere leiligheter enn de har kjøpt.<sup>41</sup> Derfor sliter bydelene med at de har for få boliger til å dekke etterspørselen.<sup>42</sup> I tillegg er det noen bydeler som ikke har tilstrekkelig tilgang på ett og toroms leiligheter til å bosette enslige. Andre bydeler sliter med at de ikke finner store nok boliger til barnerike familier.

Bydelene har også til dels problemer med å bosette vanskeligstilte privat på grunn av diskriminering. Dette kan nok blant annet skyldes at det de senere år har vært en utskifting

---

<sup>39</sup>

<sup>40</sup> Opplysning fra Boligkontoret i Bydel Østensjø, ved Toril Lieng.

<sup>41</sup> Tall fra Boligbygg Oslo KF

<sup>42</sup> Riksrevisjonen Dokument nr. 3:8 (2007–2008) s.8

av beboermassen som nå søker kommunen om hjelp til bolig. Mens det tidligere var en overvekt av økonomiske vanskeligstilte på det kommunale boligmarkedet, er det nå en betydelig økning av de med tunge rus- og psykiatriproblemer, og av innvandrere både i form av store barnefamilier og unge enslige. Når det gjelder de med rus og psykiatri er det mye som taler for at økningen her har bakgrunn i at kravet til boevne ble fjernet. Selv om kravet til boevne ikke lenger eksisterer er det viktig at kommunens boliger ikke blir brukt til ”oppbevaring” av psykisk syke som trenger behandling og et støtte apparat rundt seg.

Det er derfor forståelig at det kan være utfordrende å forhindre eller avskaffe bostedsløshet når det er en så pass prekær mangel på boliger i bydelene.

## **4 Husleieloven**

### **4.1 Innledning**

Husleieloven av 26. mars 1999 nr. 17 har tatt over etter den gamle husleieloven fra 1939, som hadde eksistert i hele 60 år. Som ett ledd i å nå målsetningene i Soria Moria – erklæringen hadde Regjeringen bestemt at bestemmelsene i husleieloven skulle gjennomgås, for å komme i samsvar med de sosialpolitiske mål om å bekjempe bostedsløshet og fattigdom.<sup>43</sup>

Det er nå vedtatt en rekke endringer i loven, som trådte i kraft 1. september 2009. Her vil kun to bestemmelser bli behandlet, husleieloven § 9-11 som trådte i kraft 1. juli 2007, og husleieloven § 11-1 i kraft 1. september 2009.

Både husleielovens § 9-11 og § 11-1 er bestemmelser som er tilføyd for å ivareta de vanskeligstilte på utleiemarkedet. Dette er spesielt fremhevet i lovens forarbeid.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Ot.prp.nr.74 (2007-2008) s.6

<sup>44</sup> Ot.prp.nr.38 (2006-2007) s.11

## 4.2 Husleieloven § 1-1. Lovens virkeområde

Husleieloven er preseptorisk, men bare i leiers favør. Loven kan således alltid fravikes til gunst for leietageren. Det er forøvrig en reservasjon i husleieloven § 1-2 som bestemmer at unntak kan følge av loven selv, som bestemmelsene i lovens kapittel 11 om vanskeligstilte på boligmarkedet.

Lovens § 1-1 fastsetter hvilke vilkår som må være oppfylt for at et leieforhold skal komme inn under husleielovens regler.

### 4.2.1 Krav om avtalegrunnlag

Det følger av husleieloven § 1 første ledd at det kun er ”*bruksrett til husrom som bygger på avtale*”, som omfattes av husleieloven. Hvorvidt avtalen er skriftlig eller muntlig er uten betydning, jf § 1-4. Bevismessig vil likevel skriftlig avtale stå sterkere ved uoverensstemmelser.

Det som er av betydning er at avtalen ikke hviler på andre rettslige grunnlag som for eksempel testamente, rettslig avgjørelse eller administrative vedtak.<sup>45</sup> Det følger likevel av lovforarbeidene<sup>46</sup> at loven antas å få analogisk anvendelse på andre tilfeller selv om de streng tatt er utenfor lovens virkeområde. Det avgjørende i avtalen må være at den gir leieren en bruksrett til husrommet.

### 4.2.2 Krav om bruksrett

Videre bestemmer loven at det må dreie seg om en ”*bruksrett*”. Total bruksrett karakteriseres gjerne med en eksklusiv råderett over et avgrenset objekt.<sup>47</sup>

I proposisjonen er det uttrykt at det holder med en tilnærmet eksklusiv bruksrett. Vilkåret vil være oppfylt selv om andre har rett til å bruke samme areal<sup>48</sup>, dog likevel slik at hvis det

---

<sup>45</sup> Ot.prp.nr.82 (1997-1998) s.148

<sup>46</sup> ibid s.148

<sup>47</sup> Ot.prp.nr.82 (1997-1998) s.147

<sup>48</sup> Kobbes kommentarer til husleieloven (2000) s. 13

dreier seg om flersengs rom eller lignende vil det være utenfor lovens virkeområde. Det avgjørende vil således være at bruken av husrommet er hovedformålet med leieavtalen.

#### 4.2.3 Krav om vederlag

Det følger videre av første ledd at bruksretten må gjelde til husrom, ”*mot vederlag*”. Det vanlige er at vederlaget ytes i form av penger, men det følger av tredje ledd at det ikke er avgjørende. For at loven skal komme til anvendelse må vederlaget knytte seg til bruken av husrommet.<sup>49</sup> Vederlagets størrelse er uten betydning, likeså hvem som står som betaler. Det er således uten betydning om det er sosialkontoret som yter hele eller deler av leien, eventuelt om leien dekkes av bostøtte og supplerende sosialhjelp.

#### 4.2.4 Krav om husrom

Det følger av bestemmelsens annet ledd at ”*husrom*” i loven her er en fellesbetegnelse for både bolig og lokale. Her er likevel noen av bestemmelsene forskjellige. Hovedregelen er at husleieloven er ufravikelig for utleier. Loven åpner likevel for at den kan fravikes ved leie av lokale, jf § 1-2 andre punktum.<sup>50</sup> Utleie av lokale er ofte forbeholdt profesjonelle parter, og da er ikke behovet for de ufravikelige vernereglene like sterkt.

#### 4.2.5 Hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder

Loven avgrenser mot å gjelde for ”*hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder og deres gjester*”. Hospits har vært mye brukt for å skaffe bostedsløse midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5, selv om politiske målsettinger er å begrense bruken. I noen kommuner har således også campinghytter blitt brukt til å huse både rusmisbrukere, barnefamilier og andre som trenger et sted å bo.<sup>51</sup> Det vil derfor være av interesse hvorvidt husleielovens bestemmelser vil komme til anvendelse på disse forholdene.

---

<sup>49</sup> *ibid* s.19

<sup>50</sup> Wyller (2009) s.238

<sup>51</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2008) pkt.2



Bestemmelsens ordlyd trekker i retning av at det er oppholdsstedets virksomhet som er avgjørende for hvorvidt husleieloven skal komme til anvendelse. Det er likevel fremhevet i forarbeidene at det er leieforholdets reelle omstendigheter som vil være det avgjørende, som hvorvidt forholdet er ment å være av en viss varighet.<sup>52</sup>

Når sosialtjenesten bruker hospits som midlertidig husvære er dette nettopp ment å være midlertidig. Det er likevel slik at brukeren ofte ikke har annet permanent bosted og det midlertidige forholdet trekker ut i tid. Her kan det dermed oppstå tvil om husleieloven vil komme til anvendelse.

Hvis leieren har adgang til å ta i mot besøkende, har kokemuligheter og rengjør værelset selv, kan et langvarig avtaleforhold komme inn under loven. Dette gjelder især når leieren ikke disponerer annen bolig.<sup>53</sup>

#### 4.3 Husleieloven § 9–11. Varsel om fravikelse

Husleieloven § 9-11 ble innført ved lov av 15. juni 2007 Nr. 39, og trådte i kraft 1. juli samme år. Bestemmelsen åpner for at utleier kan varsle sosialtjenesten når leier står i fare for å miste boligen.

Det ble under høringen fremsatt forslag om at det burde foreligge en aktivitetsplikt for sosialtjenesten, ved mottak av § 4-18 varsel.<sup>54</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) var uenig da det mente det ville passe dårlig å pålegge sosialtjenesten en aktivitetsplikt gjennom husleieloven.<sup>55</sup> Dette viser vanskelighetene ved at det ikke er gitt en enkeltstående bestemmelse som hjemler retten til bolig, men at den skal fremkomme gjennom sammensetting av flere ulike bestemmelser. Departementet konkluderte med at slik aktivitetsplikt ikke var nødvendig da det ville være i samsvar med sosialtjenestens

---

<sup>52</sup> Ot.prp.nr.82 (1997-1998) s.149

<sup>53</sup> Kobbes kommentarer til husleieloven (2000) s. 28

<sup>54</sup> Se pkt.1.4.5

<sup>55</sup> Ot.prp.nr.38 (2006-2007) s.8

primæroppgaver og i tråd med regler for god forvaltningsskikk at sosialtjenesten alltid vurderte behovet for oppfølging.<sup>56</sup>

#### 4.3.1 Innledning

Først vil bestemmelsens vilkår bli behandlet og så kommer en fremstilling av hvordan regelen blir brukt i praksis.

Husleieloven § 9 -11 første ledd, første punktum angitt to kumulative vilkår, som begge må være oppfylt for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. For det første må det foreligge et grunnlag for å begjære fravikelse av leietager, og for det andre må det være en grunn til at sosialtjenesten varsles.

#### 4.3.2 Materielle regler

##### 4.3.2.1 Krav om grunnlag for begjæring

Husleieloven § 9-11 første ledd bestemmer at det må være grunnlag for å begjære fravikelse, for at sosialtjenesten skal kunne varsles. Ordlyden tilsier dermed at dette utelukker andre henvendelser fra utleier vedrørende leietager. Det er i forarbeidene lagt til grunn at *”leier må ha opptrådt på måte som gir utleier grunnlag til å begjære fravikelse”*.<sup>57</sup> Reelle hensyn taler likevel for at sosialtjenesten skal kunne varsles med en bekymringsmelding hvis utleier frykter at det er tilstøtt leietager noe alvorlig. De fleste begjæringer om fravikelse som namsmannen mottar, er på bakgrunn av manglende husleiebetaling. Det ikke er presisert i loven at varslingen kun må dreie seg om manglende betaling. Det avgjørende må derfor være at leier blir fratatt besittelsen til boligen. Om grunnlaget er manglende betaling eller oppsigelse av leieforholdet på grunn av utgått kontrakt vil være likegyldig, da resultatet i alle fall er at leietaker blir bostedsløs. Dette vil også være forenlig med bestemmelsens formål som et forebyggende hjelpetiltak.

---

<sup>56</sup> Ibid s.8

<sup>57</sup> Ot.prp.Nr 38 (2006-2007)s.7

Dette er en ”kan” regel slik at det er opp til utleier å avgjøre om varsel skal sendes eller ikke. Bestemmelsen ble først utformet som en ”bør” regel i høringsutkastet,<sup>58</sup> men dette ble endret til en ”kan” regel etter at det i høringsrunden ble påpekt at en ”bør” regel kunne få utilsiktede konsekvenser. Det ble fremhevet at i tilfeller der varsel ikke ble sendt kunne det få negative følger, som for eksempel ved heving av et leieforhold. Dette skyldes at vesentlighetskravet for misligholdet vanskelig kan sies oppfylt hvis sosialtjenesten ikke har mottatt noe varsel.

Videre ble det påpekt at utleier for å være på den sikre siden kanskje ville sende varsler der det strengt tatt ikke var nødvendig. Dette kunne således medføre at resurser ble satt inn der det ikke var nødvendig, og på bekostning av andre. Med tanke på hvor belastet sosialkontorene allerede er i dag, kunne det medføre en uheldig utvikling.

#### 4.3.2.2 Krav om grunnlag for varsling

Loven oppstiller et vilkår om at det må være en grunn til at sosialtjenesten varsles. Ordlyden leder oss her til å forstå at det må være en grunn foruten grunnlaget for begjæringen. Det er fremhevet i lovforarbeidet at bestemmelsen er noe vag og upresis utformet slik at utleiere som ikke vanligvis foretar slike vurderinger, skal kunne anvende skjønn.<sup>59</sup> Bestemmelsen er en parallell til tvangsfullbyrdelsesloven § 13-6 som inneholder en oppfordring til namsmannen om å varsle sosialkontoret før fravikelse gjennomføres. Når sosialtjenesten involveres på et enda tidligere tidspunkt, kan det spare saksøkte for de rettsgebyr som påløper ved oversending av begjæringen til Namsmannen.

Hva som skal til for at utleier kan si at det foreligger en grunn til å varsle sosialtjenesten, må avgjøres konkret fra sak til sak. For de private utleierne vedkommende kan det hende at sosialtjenesten kanskje var tilstede på visning, eller at de står for betalingen av husleien og eventuelt at de har stilt garanti for depositum. På denne måten forstår utleier at det foreligger et klientforhold til sosialtjenesten.

Når det gjelder leietagere i kommunale leiligheter vil det være naturlig å undersøke om sosialkontoret tidligere har bistått leietager. Det kan ha vært gjennom betaling av leien eller

---

<sup>58</sup> Ibid s.7

<sup>59</sup> Ot.prp.nr.38 (2006-2007)s.8

at leietager har hatt forvaltningsavtale. Hvorvidt leietager har hatt utkastelsessaker tidligere, vil være av betydning. Her er det ofte gjengangere, slik at problemstillingen ofte er kjent for utleier. Andre grunner til å varsle sosialtjenesten kan for eksempel være leietagers alder, at det bor barn registrert på adressen, inngangsdør som står åpen eller bekymringsmeldinger fra naboer om post som ikke er hentet.

### 4.3.3 Prosessuelle regler

#### 4.3.3.1 Krav om skriftlig varsel

Husleieloven § 9-11 fastslår i første setning, andre komma at ”varsel” kan sendes til sosialtjenesten. Det er ikke nærmere angitt hva et slikt varsel skal inneholde av opplysninger, bortsett fra at det skal gis skriftlig. Det er med andre ord uklart hvorvidt opplysninger om grunnlaget for begjæringen og eventuelt skyldig beløp er opplysninger sosialtjenesten bør få hvis de ikke skal gå inn og realitetsbehandle saken.

Sosialtjenesten sender i første omgang kun ut et standardbrev til leietager der de oppfordrer dem til å ta kontakt. Dette praktiseres noe ulikt i bydelene, avhengig av arbeidsmetoder og ressurser. Noen av bydelene driver en noe mer oppsøkende virksomhet, og da kan gode grunner tale for at de får innsyn i grunnlaget for begjæringen. Med tanke på leietagers personvern er det er mulig det er tilstrekkelig for sosialtjenesten å få opplyst at vedkommende står i fare for å miste boligen. Den beste løsningen hadde kanskje vært at sosialtjenesten kunne fått opplysningene ved behov. Faktum er at de fleste saker som oversendes Namsmannen likevel blir innstilt før berømmelsen.<sup>60</sup>

#### 4.3.3.2 Anmodning om henstand

Det følger av husleieloven § 9 – 11 første ledd, andre punktum at begjæringen ikke ”bør” oversendes Namsmannen før det er gått minst to uker. Dette er nødvendig for at sosialtjenesten skal ha tid til å se på saken og eventuelt komme i kontakt med leietager. Utleier kan eventuelt også sende varselet til sosialtjenesten samtidig med at betalingsoppfordringen går ut til leietager. En betalingsoppfordring er et skriftlig varsel om

---

<sup>60</sup> I 2008 sendte Boligbygg Oslo KF 743 begjæringer om fravikelse, hvorav 632 ble innstilt før fravikelsen. 26 av de som faktisk ble kastet ut ble gjeninnsatt i leieforholdet, mens 57 leieforhold opphørte.

særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18, som bestemmer at begjæring om fravikelse først kan sendes to uker etter at slikt varsel er sendt. Betalingsoppfordringen kan for øvrig tidligst sendes på kravets forfallsdag.

Etter bestemmelsens annet ledd har utleier en plikt til å opplyse leietager om at sosialtjenesten blir varslet om misligholdet. Dette må sendes leietageren senest samtidig med at sosialkontoret blir varslet. I følge forarbeidene er det likevel ikke noe i veien for å varsle leier på et tidligere tidspunkt.<sup>61</sup> Dette kan eventuelt løses ved å opplyse leietager allerede ved første purring om at det vil bli sendt varsel ved en betalingsoppfordring.

I forbindelse med fakturering av de kommunale boligene har varslingsrutinen blitt løst ved å innta en standard tekst på betalingsoppfordringen. Den informerer om at det samtidig med dette varsel, blir sendt varsel til sosialtjenesten med mindre leier har reservert seg.

Boligbygg sender i gjennomsnitt ut 200 betalingsoppfordringer hver måned. Omfanget og det faktum at nærmest alle leietagerne tilhører kategorien vanskeligstilte, gjør at det ikke blir tatt en enkeltvurdering av hver enkelte leietager før varsel sendes til sosialtjenesten.

#### 4.3.3.3 Fullmakt til å varsle sosialtjenesten

Husleieloven § 9 – 11 første ledd tredje punktum åpner for at andre enn utleier skal kunne varsle sosialtjenesten om mislighold. I motsetning til Oslo kommune, har de fleste andre kommuner eksterne leverandører som tar seg av husleieforvaltningen. Loven åpner med dette for at også de eksterne leverandørene skal kunne varsle sosialtjenesten når det foreligger fullmakt fra utleier.

Når det gjelder organiseringen i Oslo kommune kommer utleier ofte i direkte kontakt med leietager, enten ved at leietageren møter opp personlig eller via telefon. Leietageren gir som oftest tillatelse til at taushetsbelagt informasjon utveksles, og på denne måten får sosialtjenesten og utleier kommunisert bedre for å ivareta den vanskeligstilte. Det er ofte gjengangere som får varsel om begjæring. Ved at utleier kjenner leietagers historikk og problemer, er det lettere å fange opp disse tilfellene før saken har gått for langt. Disse

---

<sup>61</sup> Ot.prp.nr.38.(2006-2007) s.11

forholdene som utveksles kan for øvrig også tale i mot at kommunene setter bort oppgaven med å inndrive husleien til eksterne leverandører som ikke på samme måte er underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt og opplysningsplikt.

#### 4.3.3.4 Reservasjon

Husleieloven § 9 -11 har i første ledd siste setning gitt leietageren anledning til å reservere seg mot at varsel sendes sosialtjenesten. Det følger av forarbeidene at dette er en aktivitetsplikt.<sup>62</sup> Hvis leietager ikke gir en slik melding, legger man til grunn at leietageren er positiv til at sosialtjenesten varsles. Bestemmelsens ordlyd sier ingenting om når det må foreligge en reservasjon. Reelle hensyn taler derfor for at reservasjonen også må kunne fremsettes i ettertid. Mange åpner kanskje ikke posten, slik at de vil bli forulempet om sosialtjenesten kontakter dem når det gjelder mislighold av husleien.

For leietagere av kommunale boliger er reservasjonsadgangen løst ved at det er tatt inn en klausul i husleiekontrakten som opplyser at man må aktivt reservere seg for at ikke varsel skal sendes. Reservasjonsadgangen er veldig lite brukt blant kommunens leietagere, og det viser seg at de som faktisk har reservert seg er ikke særskilt dårlige betalere.<sup>63</sup>

#### 4.4 Varslingsregelen i praksis

I Oslo kommune er det i all hovedsak kun Boligbygg<sup>64</sup> som har faste rutiner der de varsler sosialkontorene når beboer står i fare for å bli kastet ut. For at sosialkontoret skal kunne motta varsel fra Boligbygg, er det en forutsetning at de har en egen rutine for hvordan de skal håndtere innkommende meldinger om leietagere som står i fare for å miste boligen. På dette området er det skjedd positive endringer med tanke på at flere unngår fravikelser.

Det er likevel viktig å ta med i vurderingen at ikke alle fravikelser skal unngås. En stor del av de kommunale leilighetene er allerede fraflyttet eller forlatt, men leietager har ikke

---

<sup>62</sup> Ot.prp.nr 38(2006-2007) s.9

<sup>63</sup> Informasjon fra Boligbyggs reservasjonsliste.

<sup>64</sup> Toril Lieng ved Østensjø boligkontor bekrefter at også Sinsen eiendom varsler sosialtjenesten ved mislighold, men de oversender bare en kopi av betalingsvarslene hver måned.

levert oppsigelse eller nøkler. Med tanke på alle de som står i boligkø er det viktig at disse leilighetene blir klargjort for ny utleie så fort som mulig.

For øvrig er det også viktig å huske verdien for enkeltmennesket til å få være delaktig i prosessen. Erfaringer har vist at det kan bli en vane for noen at kontakten hovedsaklig foregår mellom sosialtjenesten og utleier, mens leietageren selv blir passiv. Dette har en tendens til å skje i prosjekt- eller fokusperioder. Når prosjektene er over, kan dette ha blitt en hvilepute for enkelte leietagere som forventer at andre ordner opp.

#### 4.4.1 Samarbeidsprosjektet

Samarbeidsprosjektet ”*Færre utkastelser*”<sup>65</sup> var et samarbeidsprosjekt mellom Namsmannen og de tre bydelene i Oslo kommune med høyest antall sendte begjæringer og gjennomførte fravikelser.

Prosjektets hovedmål var å redusere antall begjæringer om fravikelse som ble oversendt Namsmannen, samt å få bedre samarbeidsrutiner internt i Oslo kommune<sup>66</sup>. Boligbygg som kommunens boligforvalter var den aktøren som sendte flest begjæringer om fravikelse og ble av den grunn en viktig samarbeidspartner i prosjektet.

Prosjektperioden varte fra 2004-2006 og var finansiert av midler fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).<sup>67</sup> På samme tid ble det også innvilget kompetansetilskudd fra Husbanken til å implementere pilotprosjekter. Dette ble gjort i form av oppsøkende telefonkontakt med leietagere. Utleier ringte ved førstegangs purring, bydelen ringte etter betalingsoppfordringen,<sup>68</sup> og namsmannen ringte før fravikelsen fant sted.

Etter erfaringer høstet fra samarbeidsprosjektet ble det innført en tre ukers forfallsfrist på betalingsoppfordringene i de kommunale leilighetene, i motsetning til lovens minimumskrav på to uker, jmfør tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18. Den forlengede fristen er gitt for at sosialtjenesten skal ha tid nok til få behandlet flest mulig saker. Det kan ta tid å

---

<sup>65</sup> Oslo kommune (2004) Bydel Gamle Oslo, prosjekter

<sup>66</sup> Helge Bang, daværende Namsmann var initiativtager til prosjektet. Dette blant annet på grunn av bekymring for det store antall fravikelser i kommunen.

<sup>67</sup> den gang Helse og sosialdepartementet

<sup>68</sup> Varslingsregelen ble på denne måten utprøvd og praktisert i Oslo fra 2004, tre år før loven trådte i kraft.

få innkalt klienter som trenger hjelp til timeavtale. Klienten må som regel i ettertid også fremskaffe den dokumentasjon som behøves før søknad kan skrives. Det må også påberegnes noe behandlingstid før et eventuelt vedtak kan fattes.

Det varierer hvor mange varsler hver bydel mottar, men bydelene i indre Oslo der de fleste kommunale gårdene er lokalisert, har en betydelig større andel av leietagere som mottar betalingsoppfordringer.

Boligbygg sender gjennomsnittlig 280 § 4-18 varsler hver måned.<sup>69</sup> Av disse varslene blir det gjennomsnittlig sendt i underkant av 60 begjæringer hver måned.

Boligbygg har sendt informasjon til alle bydeler om at de ved henvendelse kan få oversendt varslingslister hver måned, så fremt de følges opp. Dette er noe alle bydelene bortsett fra Ullern og Søndre Nordstrand har samtykket i.

Det blir fastsatt en tidsfrist for sosialtjenesten til å komme med tilbakemelding til Boligbygg før begjæring skal tas ut. Hvis noen saker er vanskelige å løse, eller det av andre grunner foreligger spesielle omstendigheter, samarbeider sosialtjenesten og utleier for å unngå å sende saken til namsmannen.

Som nevnt i pkt 4.3 annet avsnitt, ble det ikke innført noen aktivitetsplikt for sosialtjenesten ved mottak av varsel. Det er likevel forventet at sosialtjenesten gjør det de kan når de mottar varselet.

Så lenge prosjektet ”Færre utkastelser” varte, var det faste rutiner på hvordan man behandlet listene. Sosialtjenesten ringte til Boligbygg både underveis og dagen før begjæringene skulle skrives ut. På denne måten hadde man en god kontroll på at klienter ikke ble oversett ved en feiltakelse.

Selv om erfaringene og rutinene fra prosjektperioden skulle implementeres for ettertiden, blir ikke dette like mye vektlagt nå. Det skal dog sies at bydelene har ulike rutiner, slik at noen har et aktivt fokus på dette hele tiden.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Tall fra husleieseksjonen i Boligbygg

<sup>70</sup> Dette gjelder blant annet bydelene Østensjø og Sagene.



Selv om de vanskeligstilte på leiemarkedet ikke er en ensartet gruppe, har de ofte noen innbyrdes likheter. Dette kan for eksempel være angst for å åpne posten, og de kvier seg for å søke hjelp hos sosialtjenesten eller å kontakte boligutleier. Resultatet er ofte at når namsmannen står på adressen, befinner det seg ofte personer der med et stort hjelpebehov. Dette fører ofte til at saksbehandlingen med sosialkontoret må tas over telefon på gangen, og at det må fattes hastevedtak. Dette er både prosessøkonomisk belastende, samtidig som det kan være både nedverdiggende og en utrolig påkjenning for den det gjelder.

#### 4.4.2 Nedbetalingsavtaler

Det er ikke mulig å få nedbetalingsavtaler på husleie når man leier kommunal bolig. Det ble gjort forsøk med nedbetalingsavtaler på 90-tallet, men dette ble avvirket<sup>71</sup>. Det viste seg at de færreste klarte å betale den løpende leien samtidig som de skulle betale ned på gammel restanse. Dette resulterte i at leietakeren ofte endte opp med en uoverkommelig restanse.

Nå blir leietagere oppfordret til å betale den eldste utestående leien, og heller ligge etter med betaling for inneværende måned. Dette resulterer i månedlige purregebyrer samt renter, noe som viser hvor dyrt og vanskelig det kan være for de som har minst å rutte med.

Nedbetalingsavtaler blir likevel gitt ved brensel- og fyringsregninger da beløpene her er mye lavere enn ved husleierestanser.

Gjennom samarbeidet ”Færre utkastelser” har sosialtjenesten og kommunens boligutleier utvekslet erfaringer og lært av hverandre. Ved at sosialtjenesten er klar over rutinene hos utleier er det også enklere for dem å hjelpe leietageren. Det har også hjulpet at utleier har større fokus på restansene, og ikke lar det gå mer enn to eller tre måneder før sosialtjenesten varsles. Tidligere kunne det gjerne gå opptil seks måneder, noe som medførte store problemer for sosialkontoret når så pass store restanser skulle dekkes.

---

<sup>71</sup> Opplysning fra Boligbygg Oslo KF.

#### 4.4.3 Gjengangere

Når det gjelder gjengangere, har det vært jobbet aktivt for å få de på et bedre spor. Det ble forsøkt med oppsøkende og utradisjonell hjelp. Dette ga gode resultater så lenge hjelpegruppen var engasjert og prosjektet bestod.

Erfaringsmessig har det de siste årene vært en negativ utvikling når det gjelder de ny innflyttede i kommunale leiligheter. Det er en tendens til at de kommer dårlig ut helt fra starten, og at de enten ender opp med å miste boligen ganske fort, eller at de blir gjengangere.

En årsaksfaktor til at de såpass tidlig i leieforholdet får betalingsproblemer, kan være organiseringen i kommunen og da spesielt med tanke på den kommunale bostøtten. Søknad om bostøtten sendes bydelen etter at husleiekontrakten er underskrevet. Dette resulterer i at det kan forfalle både to og tre husleier før bostøtten er iverksatt. Utleier har ingen informasjon om hvem som søker bostøtte eller hvor mye den enkelte får innvilget. Selv om bostøtten kommer med etterbetaling for de foregående månedene, er det leietager som må betale eventuelle påløpte gebyrer.

Det er min erfaring at ikke alle får den booppfølging som de kunne trenge. Dette er ikke en lovpålagt tjeneste, og det vil derfor avhenge av bydelens økonomi hvor mange av de trengende som får det.

I etterkant av prosjektet "*Færre utkastelser*" er det et betydelig bedre samarbeid mellom kommunen som utleier og sosialtjenesten. Det er etablert faste møter der bydelen, boligkontoret, sosialtjenesten, Boligbygg og namsmannen i Oslo møtes og utveksler erfaringer. På denne måten har de som jobber internt i kommunen bedret kompetansen, og dermed fått en bedre forståelse for hverandres arbeidsoppgaver og målsettinger. Det er likevel viktig at rutiner fra prosjekter implementeres og videreutvikles for at ikke viktig kunnskap og erfaringer skal gå tapt.

#### 4.4.4 Konklusjon

Konklusjon vil etter dette være at husll§ 9-11 har de beste grunner for seg. Tidligere erfaringer bestod i at informasjon ikke ble delt mellom sosialtjenesten og kommunens

utleier. Dette resulterte i utkastelser som lett kunne vært unngått dersom kommunen hadde kommunisert bedre innad. Varslingsregelen ble innført etter erfaringer fra prosjektet ”Færre utkastelser” og har i tillegg også bidratt positivt til holdningsendringer, selv om det fortsatt er rom for forbedringer. Der utkastelser tidligere kunne brukes som straff eller for å oppnå oppdragene effekt, er det nå et større fokus på hjelpetiltak for alle grupper av vanskeligstilte.

Bruken av varslingslistene etter § 9-11 åpner opp for at personer som står i fare for å miste boligen kan bli fanget opp av systemet tidligere, selv om den ikke gir den enkelte noe rettskrav på hjelp til å beholde boligen.

Det er likevel viktig å ikke miste av syne at dette er et særdeles inngripende virkemiddel overfor leietager.

#### 4.5 Husleieloven § 11–1. Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

Som tidligere nevnt er husleielovens regler ufravikelige og på denne måten ment å gi leietager ett sterkt vern mot utleiere som blir ansett som den profesjonelle part. Det er likevel gjort unntak i husleielovens kapittel 11 som blant annet omhandler de svakeste på leiemarkedet. Her er det anledning til å fravike mange av de ordinære reglene, slik at de vanskeligstilte faktisk får et svakere vern en det som ellers følger av husleieloven.<sup>72</sup>

Husleielovens kapittel 11 inneholdt tidligere to bestemmelser som nå med en del endringer er blitt slått sammen i en paragraf.

Den tidligere husll.§11-1 kom til anvendelse på personer som hadde et ”*spesielt boligbehov av varig karakter*”. Dette kunne være omsorgsboliger for de med høy alder eller leiligheter tilpasset de med funksjonshemming, eller det kunne være boliger for psykisk syke eller de med andre belastninger.<sup>73</sup> For at forholdet skulle komme inn under bestemmelsen, var det et vilkår at boligen hadde vært særskilt tilrettelagt for brukergruppen.

---

<sup>72</sup> Wyller (2009) s.230

<sup>73</sup> Ot.prp.nr.74 (2007-2008) s. 30

Den gamle husleieloven § 11-2 var forbeholdt de med ”*spesielle boligbehov av midlertidig karakter*”. Her var boligbehovet tenkt å gjelde for en begrenset periode, oftest kortere enn tre år. Den korte leietiden kunne skyldes at leietager var i påvente av annen tilrettelagt permanent bolig, det kunne være bosetting av flyktninger og asylsøkere eller andre som av ulike årsaker ikke var inne på det ordinære boligmarkedet.<sup>74</sup> Kortidskontrakter ble også ofte brukt, og gjerne som et ledd i et behandlingsopplegg, ofte kaldt ”botrening”.

Det var tidligere et vilkår om at leilighetene måtte klausuleres av et offentlig organ for at bestemmelsene i §§11-1 og 11-2 skulle komme til anvendelse. Leietageren måtte også skriftlig opplyses om at det ved klausulerte leiligheter var færre rettigheter enn det som ellers gjaldt ved leie av ordinære boliger. Videre var det også et krav om at leietageren muntlig måtte informeres om hvilke rettigheter som ikke kom til anvendelse ved leie av en klausulert bolig, slik som retten til fremleie og opptak av husstandsmedlemmer.<sup>75</sup>

#### 4.5.1 Innledning

Husleielovens kapittel 11 gjelder særregler for vanskeligstilte på boligmarkedet, og de gjelder kun for bestemte boligtyper. Bestemmelsen ble endret ved lov av 16. januar 2009 nr. 6 og trådte i kraft 1. september 2009. Kommunens mulighet til å inngå leiekontrakter med kortere varighet enn tre år vil fortsatt være tilstede i den nye bestemmelsen i husleieloven §11-1, men den er nå vesentlig innskrenket.

#### 4.5.2 Utleie av offentlig disponert bolig

Husleieloven § 11-1 første ledd inneholder en avgrensning av virkeområdet og en definisjon av vanskeligstilte.

Bestemmelsen er forbeholdt ”*offentlig disponert bolig*”. Etter en alminnelig språklig forståelse av offentlig disponert bolig kan det ikke ha betydning hvorvidt det er det offentlige som faktisk er eier av leiligheten. Her må man legge til grunn at leiligheter som er innleid av det offentlige for videre utleie, også er omfattet av ordlyden.

---

<sup>74</sup> Ibid s.30

<sup>75</sup> Kobbes kommentarer til husleieloven (2000) s. 595

Etter den gamle bestemmelsen var det et vilkår at leiligheten var klausulert av et offentlig organ, til bruk av personer med et spesielt boligbehov.<sup>76</sup> Dette er ikke videreført i dagens bestemmelse for offentlig disponert bolig, men klausuleringen ble likevel opprettholdt for privat bolig, jf bestemmelsens annet punktum.

Oslo kommune leide tidligere inn en del leiligheter for videre utleie, men dette var lite kostnadseffektivt. Bydelene i Oslo leier fortsatt inn leiligheter for videre utleie mens Boligbygg Oslo KF som kommunens største boligforvalter har i det siste gått mer over til å kjøpe seksjons- og andelsleiligheter som et tillegg til de kommunale gårdene.

#### 4.5.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet

I husleieloven § 11- 1 første ledd, tredje punktum følger en personellavgrensing. Boligen skal være forbeholdt de ”vanskeligstilte på boligmarkedet”.

Det er også en vid definisjon av vanskeligstilte, jamfør ”*dårlig økonomi, nedsatt funksjonsevne, helsemessige eller sosiale problemer, dårlige kunnskaper om det norske boligmarkedet eller liknende forhold*”.

Etter en alminnelig språklig forståelse av ”*dårlig økonomi*” kan man legge til grunn at det hovedsakelig dreier seg om de med lav inntektsmulighet. Det vil ofte være de som er utenfor arbeidslivet, sosialklienter og de som har offentlige trygdeytelser som eneste inntektskilde.

Utrykket ”*helsemessige og sosiale problemer og nedsatt funksjonsevne*” er en forholdsvis vid betegnelse. Man kan tenke seg at noen grupper er sterkt representert i denne betegnelsen, slik som personer med kronisk somatiske sykdommer, psykiske lidelser og spill- eller rusavhengighetsproblemer for å nevne noen.

Nyankomne flyktninger og asylsøkere har naturlig nok ”*dårlige kunnskaper om norske boligforhold*”, og vil ofte komme inn under denne kategorien. Her er det også ofte

---

<sup>76</sup> Wyller (2009) s.593

kombinasjon av både dårlig økonomi og for eksempel opplevelse av krig, tortur, voldtekt og annen elendighet.

Med ”*eller lignende forhold*” forstår vi at definisjonen av vanskeligstilte er forholdsvis omfattende og det vil derfor variere med hvem som faller inn under definisjonen av vanskeligstilte. Personer som sitter i fengsel eller er innlagt på institusjoner og snart skal tilbake til samfunnet, kvinner som har vært utsatt for mishandling, innvandrerfamilier med mange barn og liten inntekt er eksempler på grupper som kan komme inn under denne definisjonen.

Reelle hensyn taler for at det foretas en helhetsvurdering av den enkeltes livssituasjon og hjelpebehov. Det overordnede kravet vil likevel være at den enkelte må ha et bestemt problem som fører til at de trenger bistand til anskaffelse av bolig.<sup>77</sup>

#### 4.5.4 Krav om skriftlig opplysning

Husleieloven § 11-1 andre ledd opprettholder vilkåret om at leietager skriftlig må få opplyst at det følger færre rettigheter ved inngåelsen av denne type leiekontrakt. Her er det kommet inn en presisering i den nye bestemmelsen om at leier også må få opplyst hvilke unntak dette gjelder. Der utleier ikke informerer leier om dette, vil husleielovens alminnelige regler komme til anvendelse.

#### 4.5.5 Opptak av husstandsmedlemmer og fremleie

Husleieloven § 11-1 tredje, fjerde og femte ledd inneholder bestemmelser som regulerer adgangen til opptak av husstandsmedlemmer, partiell fremleie, samt ordinær midlertidig fremleie. Regelen inneholder en begrensning i forhold til de ellers gjeldende bestemmelser i husleieloven, og er for en stor del en videreføring av bestemmelsene i husll. §§11-1 og 11-2.

Under høringen til lovforslaget fra KRD ble det fra kommunene uttrykt at det ville ha en uheldig virkning om utleier ikke kunne nekte leier opptak av nærstående. Dette er begrunnet med at boliger for vanskeligstilte er tildelt på bakgrunn av personspesifikke referanser. Hvis retten til opptak av husstandsmedlemmer blir for vid, er man redd for at det

---

<sup>77</sup> Ot.prp.nr.74 (2007-2008) s. 51

kan resultere i at vanskeligstilte blir forbigått i boligkøen. Det ble videre fremhevet at man ved å nekte leietager opptak av husstandsmedlemmer måtte trå forsiktig og ikke miste av syne at dette er et alvorlig inngrep i familielivet. Her fant KRD også støtte i emk. art. 8 om retten til respekt for eget privatliv og familieliv.

Forøvrig ble det også påpekt at hvis det skulle bli ytterligere problemer i bomiljøet som følge av opptak i husstanden, er det alltid en mulighet til å forfølge dette etter de ordinære reglene i lovverket.<sup>78</sup>

#### 4.5.6 Kortidskontrakter

Husleieloven § 11 -1 sjette ledd regulerer adgangen til å avtale kortere leietid enn tre år. Dette er et unntak fra husleieloven § 9-3 som bestemmer at det som hovedregel ikke kan avtales leietid som er kortere enn tre år.

Det må i så fall forligge ”*særlige grunner*” for at regelen skal komme til anvendelse. Ordlyden gir ikke mye veiledning, men forarbeidene trekker frem at det kan tenkes forhold enten ved personen eller boforholdet forøvrig som gjør at man ser seg nødt til en prøveperiode.<sup>79</sup> Det er videre bestemt at dette er begrenset til kun å gjelde en gang for ”*samme bolig mellom samme parter*”. Her åpner loven for at det er mulig for kommunen å flytte rundt på leietager, siden vilkåret kun gjelder ”samme bolig” selv om det nok ikke er tilsiktet.

I bestemmelsens tredje punktum følger en snever unntaksregel fra hovedregelen om kun én korttidskontrakt. Men for at den skal kunne komme til anvendelse må det foreligge tungtveiende grunner. Ordlyden gir ingen veiledning her, men det kan tenkes forhold som er oppstått etter inngåelsen av den første leiekontrakten.<sup>80</sup>

Siste setning bestemmer at tidsbestemte kontrakter blir tidsubestemte hvis de er inngått i strid med bestemmelsene, noe som for øvrig følger av lovens normalregler, jf § 9-3.

---

<sup>78</sup> Ot.prp.nr.74 (2007-2008) s. 38

<sup>79</sup> Ibid s.38

<sup>80</sup> Wyller (2009) Note 823

#### 4.5.7 Øvrige høringsuttalelser

Under høringsrunden<sup>81</sup> var det flere kommuner som ytret et sterkt ønske om en utvidet tilsynsrett for kommunen som utleier. De ønsket å ha mulighet til å føre tilsyn med beboer og med leiligheten ved å kunne låse seg inn ved behov. Kommunene fikk ikke gjennomslag hos departementet, som mente at dette var å strekke loven for langt med tanke på privatlivets sfære. Her er det viktig å huske på at selv de med et hjelpebehov ikke må fraskrive seg alle rettigheter til et verdig liv.

Det overordnede boligpolitiske målet<sup>82</sup> om at alle skal kunne bo godt og trygt, innebærer at det må tilrettelegges for de vanskeligstilte på boligmarkedet, selv om det kan være en utfordring for kommunen.

## 5 Sosialtjenesteloven

### 5.1 Innledning

Lov om sosiale tjenester m.v. av 13.des. Nr. 81. 1991, hører inn under Helse- og omsorgsdepartementet, (HOD)<sup>83</sup> og til dels Arbeids- og inkluderingsdepartementet, (AID).

Sosialloven er et resultat av Sosialdepartementets gjennomgang og revidering av den tidligere sosialomsorgslovgivningen. Den bestod av lov om edruskapsvern (1932), barnevernsloven (1953), lov om sosial omsorg (1964) og lov om fylkeskommunalt ansvar for alkoholinstusjonene (1984). For barnevernsloven sin del besluttet departementet at den ikke skulle inngå sammen med de andre i den nye sosialloven, men at den skulle videreføres i en egen lov.

---

<sup>81</sup> Ot.prp.nr.74 (2007-2008) s. 34

<sup>82</sup> Ibid s.36

<sup>83</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s.6



Bakgrunnen for den nye sosialtjenesteloven var å samle eksisterende lovgivning og gjøre den mer helhetlig, samt å tilpasse den til de endrede samfunnsforhold.<sup>84</sup> Det eksisterte fra tidligere et skille mellom de som ble sett på som verdig og uverdigg trengende. Selv om mange fortsatt opplever dette skillet i dag, ble det i lovs form allerede forlatt ved lov om sosial omsorg i 1964, som tok sikte på å etablere et mer rettighetsbasert system for den enkelte. Karakteristisk for sosialtjenesteloven er den utstrakte bruken av fullmakter. På denne måten er noe av lovgivningsvirksomheten delegert til de samme som har ansvaret for å gjennomføre og praktisere regelverket. Dette kan være uheldig hvis forvaltningens egne prioriteringer er det som får størst betydning.<sup>85</sup> Fullmaktene er for øvrig like bindende som loven selv, forutsatt at den er innenfor fullmaktens skranker.

Sosiallovens bestemmelser må for øvrig ses i sammenheng med den alminnelige forvaltningsretten, og de ulovfestede forvaltningsprinsipper for å få fremstilt en helhetlig rettstilstand på området.<sup>86</sup>

Det er kun to bestemmelser i sosialtjenesteloven som omhandler retten til bolig, sosialtjenesteloven § 3-4 om boliger til vanskeligstilte og § 4-5 om midlertidig husvære. Loven inneholder likevel også andre generelle bestemmelser som kan bli brukt som et tungtveiende argument når man utreder retten til bolig. Jeg vil av den grunn nedenfor undersøke hvilke bestemmelser i sosialloven som også kan ha betydning for å hindre bostedsløshet.

## 5.2 Lovens formål.

Sosialtjenesteloven § 1-1 kom inn i loven etter et ønske om å klargjøre sosialtjenestens overordnede målsetting. Lovens formål er viktig ved tolkningen av lovens bestemmelser som i stor grad er skjønnspregede.<sup>87</sup> Dette er likevel ingen rettighetsbestemmelse, men en generell regel som må legges til grunn ved tolkning av lovens øvrige bestemmelser.

---

<sup>84</sup> Ibid s.6

<sup>85</sup> Andenæs m.fl. s.44 (2003)

<sup>86</sup> Andenæs m.fl. s.30 (2003)

<sup>87</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s.20

Lovens litra a bestemmer at sosialtjenesteloven skal bidra til å ”fremme økonomisk og sosial trygghet”, og at lovens bestemmelser skal tolkes med det formål å ”bedre levevilkårene for vanskeligstilte” og å ”forebygge sosiale problemer”. Videre er lovens formål å fremme ”økt likeverd og likestilling.” Loven er på denne måten retningsgivende samt at den gir veiledning på de prioriteringer sosialtjenesten til enhver tid bør vektlegge.<sup>88</sup> Forarbeidene fremhever likevel at realiseringen av disse målene ikke kan avhenge av sosialtjenesten alene. Andre sektorer innen forvaltningen må også samarbeide for at man skal finne de beste løsningene.

Bestemmelsens andre ledd, litra b er bygget over samme lest som første ledd, men den oppstiller likevel en målsetting av en annen karakter ved at den gjelder for ”den enkelte” borger.<sup>89</sup> Et sentralt moment her er at den enkelte skal gis mulighet til å delta i samfunnet på like linje med andre, selv om de har utfordringer i livet som krever at de må ha hjelp fra det offentlige. Bestemmelsen kan brukes som et argument for at man så lenge det er mulig skal få den hjelpen man trenger i sitt eget hjem, og på denne måten unngå å bli institusjonalisert mot sin vilje.<sup>90</sup> Videre vil også bestemmelsen være et sterkt argument for å bosette de som er uten fast bolig, jf. det å ”leve og bo selvstendig”.

### 5.3 Sosialtjenestens generelle oppgaver

Sosialtjenestelovens kapittel 3 konkretiserer sosialtjenestens arbeidsoppgaver, selv om bestemmelsene er generelt utformet. Bestemmelsene må forøvrig ses i sammenheng med formålsbestemmelsen i loven § 1-1. Selv om loven pålegger kommunen plikter, gir ikke det den enkelte borger motsvarende rettigheter av den grunn.<sup>91</sup>

#### 5.3.1 Generell forebyggende virksomhet.

Loven § 3-1 bestemmer at sosialtjenesten har et ansvar i å følge med på og forebygge sosiale problemer. Den skal skaffe seg kunnskap om utviklingen i nærmiljøet, og spesielt

---

<sup>88</sup> Ibid s.22

<sup>89</sup> Kjøenstad (2005) s.148

<sup>90</sup> Ibid s.148

<sup>91</sup> Kjøenstad (2000) s.34

søke å forebygge fremvekst av rusmisbruk og dårlig bomiljø i bydelene. I og med at sosialtjenesten og boligkontoret selv står for tildelingen av boliger for de som søker om kommunal bolig, må en viktig faktor være å tenke strategisk og helhetlig når de bosetter. På denne måte er det mulig å begrense faren for at det dannes dårlig bomiljø. Dette bør særlig tilstrebes på områder der det også bor barnefamilier.

### 5.3.2 Samarbeid med andre deler av forvaltningen.

Bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 3-2 første ledd omhandler det ansvar sosialtjenesten har i å delta og komme med innspill til den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten.<sup>92</sup> Videre pålegger bestemmelsen også sosialtjenesten en plikt til å samarbeide på tvers av sektorer i forvaltningen. Med dette oppfordres sosialtjenesten til å jobbe tverrfaglig og tenke helhetlig, men likevel innenfor de grenser som følger av § 8-8 om taushetsplikt.

Forarbeidene fremhever at samarbeid også er ment å gjelde på individnivå.<sup>93</sup> Dette er blant annet viktig ved tildeling av boliger til vanskeligstilte. De vanskeligstilte på boligmarkedet har som oftest sammensatte problemer. Ved tildeling av bolig har brukeren ofte bistand fra flere instanser foruten sosialtjenesten og boligkontoret. Her kan tenkes tilfeller hvor det både er flyktning- og ruskonsulent involvert, eller det kan være instanser innen psykiatrien og barnevernet som er en del av hjelpeapparatet. Dette viser hvor komplekst bildet kan være for brukerne, og samtidig hvor viktig det er med samarbeid og kommunikasjon innad i forvaltningen.

Sosialtjenesteloven § 3-2 annet ledd bestemmer at det er sosialtjenestens ansvar å bringe klarhet i situasjoner om ansvarsfordeling. Dette gjelder både mellom andre forvaltningsorgan hvor det er uklart hvem som har ansvaret, men også i tilfeller der klienter ikke får den hjelpen de skal ha fra en annen forvaltningsinstans.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s.158

<sup>93</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s.35

<sup>94</sup> Kjøenstad (2005) s.150

### 5.3.3 Samarbeid med frivillige organisasjoner.

Sosialtjenesten oppfordres i loven § 3-3 til å samarbeide med frivillige organisasjoner. Bestemmelsen er ikke like forpliktende på dette området som den er når det gjelder andre deler av forvaltningen, jf § 3-2. Frivillige organisasjoner kan for eksempel være Frelsesarmeen, Kirkens bymisjon, Pro Senteret og Selvhjelp for innvandrere. De frivillige organisasjonene har ofte et sterkt engasjement, og har ofte pågående prosjekter og satsingsområder. Det hender at vanskeligstilte finner det vanskelig å forholde seg til sosialtjenesten og gjerne oppsøker frivillige organisasjoner for å få hjelp. På den måten kan man si at de frivillige organisasjoner ofte taler de svakes sak. Derfor er det viktig at sosialtjenesten forsøker å finne den beste løsningen for klienten, og samarbeide med organisasjonene til beste for klienten.

Boligprosjektet i Schandorffsgate 4, der Oslo kommune, Kirkens bymisjon og Husbanken har gått sammen om et tilrettelagt botilbud for de med dobbelt diagnose er et eksempel på et slikt samarbeid.<sup>95</sup> De som får plass her kan leve med sikkerhet om at de ikke blir kastet ut. Huset er laget med tanke på at det skal tåle hard bruk og blir derfor omtalt som ”*panserbolig*”. Toalett og vasker er laget i uknuselig materiale, og gulvet er lagt med brannsikkert materiale. Huset består av 11 hybelleiligheter, samt kjøkken og oppholdsrom. Det er personell på jobb døgnet rundt, men de som bor der velger selv hvordan de vil styre dagene sine og hvor de vil oppholde seg.

### 5.3.4 Boliger til vanskeligstilte.

Sosialtjenesteloven § 3-4 regulerer kommunens ansvar for boligpolitikken, herunder sosialtjenestens medvirkningsplikt til å skaffe de vanskeligstilte på boligmarkedet en tilfredsstillende bolig.

Ordlyden i bestemmelsen er meget generell, og den er for øvrig gitt liten plass i lovens forarbeider. Det er likevel kort presisert at sosialtjenesten har en plikt til å være med og ta del i den kommunale boligplanleggingen.<sup>96</sup> Bestemmelsen pålegger dermed sosialtjenesten et særskilt ansvar når det gjelder å videreformidle informasjon til byrådet når de for

---

<sup>95</sup> Se pkt 6

<sup>96</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s.158

eksempel ser at bydelens etterspørsel på kommunale boliger overstiger tilbudet. Herunder kommer boliger til vanskeligstilte, omsorgsboliger for eldre og uføre og tilrettelagte boliger for de med funksjonshemninger. Sosialtjenestens ansvar strekker likevel ikke lenger en at det vil holde med å vise til Husbanken for låne- og støtteordninger, eller at det utarbeides langsiktige boligplaner som blir igangsatt når kommunen har økonomi til det.<sup>97</sup>

Med dette forstår man at loven ikke skaper noen rettighet til bolig for den enkelte, men at det er en generell regel for kommunens boligsosiale politikk.

#### 5.4 Midlertidig Husvære

Sosialtjenesteloven § 4 -5 oppstiller en plikt for sosialtjenesten til å bistå med et midlertidig botilbud til de som ikke selv klarer å finne seg bolig. Retten til en midlertidig bolig er således lovfestet. Bestemmelsen er for øvrig en videreføring av hjelpeplikten i lov om sosial omsorg § 3–1 som gav de husløse et krav på midlertidig ”underbringelse”.<sup>98</sup>

Det fremgår verken av lovtekst eller forarbeider hvor mye den enkelte selv må ha prøvd før det omfattes av lovens vilkår om å ”ikke klare dette selv”. Etter naturlig språklig forståelse av ordlyden forstår vi at vedkommende i alle fall må ha gjort et forsøk på å skaffe seg et sted å bo før sosialtjenestens hjelpeplikt trer inn. Her kan det være fare for at det oppstår usaklig forskjellsbehandling siden det vil avhenge av de ulike saksbehandlerne hvordan de praktiserer lovregelen, og hvor høyt de setter terskelen for at hjelpeplikten skal inntre.<sup>99</sup>

I lovens forarbeider er det nevnt at hjelpeplikten er begrenset til å gjelde personer og familier i en akutt nødssituasjon.<sup>100</sup> Det kan være at de har blitt kastet ut av boligen, er sluppet ut fra fengsel eller institusjon uten annet botilbud, eller det kan dreie seg om en familiekriser.<sup>101</sup> Men en person som har sovet ute i flere måneder og som plutselig

---

<sup>97</sup> Kjønsstad (2005) s.150

<sup>98</sup> Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s.68

<sup>99</sup> Andenæs (1997) s.149

<sup>100</sup> Rundskriv U-10/2002, s. 28

<sup>101</sup> U-5/2003

bestemmer seg for å oppsøke sosialtjenesten for å få hjelp til bolig, må likevel ha et likestilt krav til husvære selv om situasjonen ikke har oppstått akutt og han er vant til å sove ute.

Sosialtjenesteloven § 4-5 er en naturalytelse og ikke en pengeytelse, og av den grunn oppstiller den en plikt for sosialtjenesten til faktisk å finne et husvære.<sup>102</sup> Det vil derfor ikke være nok bare å gi vedkommende penger til selv å finne et sted til midlertidig bolig.

Likeledes må det holde at sosialtjenesten administrerer dette fra skrivebordet, og opplyser vedkommende om bostedets beliggenhet. Det kan ikke være påkrevd at de faktisk følger den enkelte, så fremt de klarer å ta seg frem på egen hånd. Om vedkommende ikke skulle ha penger til transport for å komme frem, vil bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5-1 om økonomisk stønad komme til hjelp.

Videre fremkommer det heller ikke av loven hvilke kvalitetskrav som stilles til et midlertidig husvære. Sosialtjenesten benyttet seg tidligere ofte av hospits eller pensjonat når de skulle skaffe noen et midlertidig husvære. Kvaliteten var av en slik karakter at den ikke kunne sies å oppfylle ”visse minimumskrav med tanke på standard og kvalitet”.<sup>103</sup> I tillegg ble både barnefamilier og unge under 18 år plassert i hospits med ofte svært belastet miljø. Sosialdepartementet utarbeidet derfor et rundskriv U-5/2003 som er en veileder til kommunen for å sikre forsvarlig kvalitet ved de boliger kommunen benytter. I Oslo er det utarbeidet en kvalitetsavtale mellom kommunen og utleier som skal sikre at det gis et forsvarlig tilbud.

Plikten er etter denne bestemmelsen likevel begrenset til kun å gjelde et ”midlertidig” sted å bo. Det er i rundskriv U-5/2003 lagt vekt på at tilbudet ikke skal vare over lengre tid, og at sosialtjenesten så snart som mulig skal utarbeide en plan for å sikre den bostedsløse en varig bolig så fremt det er mulig. Det er også fra Regjeringens side blitt satt som et mål at opphold i midlertidig bolig ikke skal overstige tre måneder.<sup>104</sup> Det er for øvrig også uttalt at det særlig skal arbeides for at de som skrives ut fra institusjoner og fengsel ikke skal måtte tilbringe den første tiden i midlertidige boliger.<sup>105</sup> Det er derfor beklagelig at

---

<sup>102</sup> Sosiale tjenester og naturalytelser s.121

<sup>103</sup> U-5/2003

<sup>104</sup> ”På vei til egen bolig”s.26.

<sup>105</sup> St.meld. nr. 23 (2003–2004), pkt.5.3.3

riksrevisjonens rapport viser at de som faktisk skal prioriteres når det gjelder utskrivning fra fengsel og annen institusjon, er blant de som tilbringer mer enn tre måneder i midlertidig husvære.<sup>106</sup>

Konklusjonen må etter dette bli at for å komme frem til en rettsregel om varig bolig må man anvende sosialtjenesteloven § 4-5 om rett til midlertidig husvære sammen med rundskriv U-5/2003, og formålsbestemmelsen i § 1-1, samt § 3-1 om forebyggende virksomhet og § 3-4 om boliger til vanskeligstilte.

## 5.5 Lovgivning og saksbehandling på sosialrettens område

Sosialtjenesteloven gir utgangspunkt når det offentlige skal bistå de som ikke selv klarer å skaffe seg en egnet bolig. Det kan av den grunn være formålstjenlig å se på hvordan loven og saksbehandlingen virker sammen.

Sosialtjenestelovens bestemmelser skiller seg ut fra annen lovgivning ved at den skiller mellom ytelser der man konkurrerer om knappe ressurser og de såkalte rettighetsbaserte ytelsene.

### 5.5.1 Rettighetsbestemmelser

En rettighetsbestemmelse gir borgeren et rettskrav på en bestemt yttelse, forutsatt at gitte vilkår er oppfylt. I sosialtjenesteloven er det kun § 4-3 ”om hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv”, § 4-5 ”om rett til midlertidig husvære” og 5-1 ”om stønad til livsopphold” som fult ut er rettighetsbestemmelser. Krav til en gitt rettighet kan ikke avslås med den begrunnelse at forvaltningen ikke har ressurser. Dette ble stadfestet i Rt. 1990 s.874 ”Fusa-dommen” der det fremgår at det eksisterer en viss minstestandard både av hensyn til kvalitet og omfang som kommunen ikke kan gå under ved tildeling av sosiale rettigheter. Dommen har med dette til en viss grad bidratt til å begrense kommunens frihet.

---

<sup>106</sup> Riksrevisjonens rapport s.26

For lovens øvrige bestemmelser gjelder det kun en rett til å konkurrere om knappe ressurser.<sup>107</sup> Et eksempel på dette er tildeling av kommunale boliger. Hvis bydelen ikke har tilgjengelige leiligheter, må man enten bli satt på venteliste, eller søke på det private markedet.

### 5.5.2 Saksbehandling og rettssikkerhet

Saksbehandlerne i kommunen følger ofte kommunale retningslinjer og innarbeidet praksis når de tar avgjørelser. Dette tillegges også atskillig betydning selv om den rettskildemessige verdien er svært liten.<sup>108</sup> På bakgrunn av funn gjort ved undersøkelser av saksbehandlingen i kommunal forvaltning, er det mye som taler for at det på velferdslovgivningens område kunne vært fruktbart med en annen type lovgivningsteknikk. Ved å formulere bestemmelsene slik at de blir lettere tilgjengelig for de uten juridisk bakgrunn som skal praktisere lovverket, kan mye være gjort med tanke på rettssikkerheten.<sup>109</sup>

Rettsikkerhet betyr at den enkelte skal sikres mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side. Med dette forstår vi at det ikke skal tas utenforliggende hensyn, og at den enkelte skal kunne kjenne seg trygg på at avgjørelsene som blir tatt er rettsriktige. Den enkeltes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling ligger helt i kjerneområdet for rettssikkerhetsbegrepet.

Mange vedtak av stor velferdsmessig betydning og ofte til dels inngripende karakter blir avgjort i forvaltningen. Derfor er det ytterst viktig med forsvarlig saksbehandling som sikrer rettsriktige avgjørelser. Når saksmengden er stor og tiden er liten kan det være fristende å slippe utøvelse av skjønn, og heller forholde seg til faste innarbeidede rutiner. Her er det særlig viktig å ikke miste av syne prinsippet om individuell behandling slik at rettssikkerheten overholdes.

Følgene av feil ved saksbehandlingen er regulert i forvaltningsloven § 41. Hovedregelen i forvaltningsloven § 34 er full overprøving av alle sider av saken. På sosialtjenestelovens

---

<sup>107</sup> Kjønstad (2005) s.97

<sup>108</sup> Andenæs (2003) s.204

<sup>109</sup> Ibid s.67



område er det derimot begrenset til at fylkesmannen kun kan overprøve det frie skjønn hvis det er ”åpenbart urimelig” etter sosialtjenesteloven § 8-7.<sup>110</sup>

## 6 Internasjonal rett

### 6.1 Innledning

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter (ØSK), ble vedtatt av FNs Generalforsamling 16. desember 1966.<sup>111</sup> Konvensjonens bestemmelser er folkerettslig forpliktende for de statene som har sluttet seg til den.

I henhold til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 11 nr.1 følger det at enhver har rett til en tilfredsstillende levestandard for seg og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. Norge har etter dette forpliktet seg til å sikre disse rettighetene. Når det gjelder gjennomføringen fremgår det av artikkel 2 (1) at statene har forpliktet seg til gradvis å oppnå full realisering av rettighetene i konvensjonen ”*achieving progressively*”. Dette innebærer at selv om konvensjonspartene har forpliktet seg til å ”sette inn alt på” gjennomføringen, er det forståelse for at gjennomføringen skjer gradvis, men det stilles likevel store krav til progresjon.<sup>112</sup>

### 6.2 Klageadgang og generelle kommentarer

Det foreligger per dags dato ingen individklageadgang etter konvensjonen, selv om det er utarbeidet en tilleggsprotokoll om individklageadgang. Tilleggsprotokollen skal åpne for at enkelt personer og grupper skal kunne klage til konvensjonens overvåkningskomité, forutsatt at alle nasjonale rettsmidler er utømt. Siden Norge fortsatt ikke har tatt stilling til

---

<sup>110</sup> Kjønstad (2000) s.220

<sup>111</sup> Ruud (2006) s. 238

<sup>112</sup> Høstmælingen (2003) s. 45

om de skal ratifisert tilleggsprotokollen<sup>113</sup> blir konvensjonen ofte kritisert for kun å inneholde ideelle målsettinger og ikke individuelle rettigheter som kan påberopes ovenfor forvaltningen og domstolene.<sup>114</sup>

I henhold til artiklene 16 og 17 skal statene sende inn rapporter om hvilke tiltak de har satt i gang for å sikre rettighetene etter konvensjonen. Rapportene gjennomgås av FNs økonomiske og sosiale råds (ECOSOC) egen komité. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights som komiteen heter, vedtar også de såkalte ”*General comments*” som er generelle kommentarer om tolkningen av konvensjonen.

Når det gjelder retten til bolig har komiteen ikke gitt noen generelle kommentarer til forståelsen av ”*adequate standard of living*” i artikkel 11 (1). Det er likevel gitt generelle kommentarer om forståelsen av ”*adequate food and housing*”. For det første må ordet adekvat ikke bare gjelde for mat, men også for bolig. Videre påpeker komiteens at den norske oversettelsen av ”*housing*” til ”*bolig*” er et for snevert begrep. ”*Housing*” må blant annet omfatte bostedsgifter som står i rimeligforhold til inntektsnivået, det må være tilgjengelige boliger for de vanskeligstilte, og boligene må være egnet for brukergruppen.<sup>115</sup>

Norge har mottatt kritikk av FN komiteen for blant annet å ikke ha oversikt over hvor mange som står i kø for å få tildelt kommunal bolig. I disse dager jobbes det i Utenriksdepartementet med Norges femte rapport til ØSK komiteen, hvor det skal redegjøres for Norges oppfølging av komiteens anbefalinger.<sup>116</sup>

### 6.3 Rettspraksis

ØSK artikkel 11 ble påberopt i LB-2008-55839, som var en anke over en kjennelse fra byfogden angående begjæring om fravikelse etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13 (2) litra e.

Saken gjaldt en bostedsløs som på egenhånd hadde satt seg i besittelse av en kommunal leilighet. Leiligheten hadde tidligere vært leid ut til en bekjent av saksøkte, men denne

---

<sup>113</sup> Utenriksdepartementets hjemmeside, Norges femte rapport til ØSK

<sup>114</sup> Alice Kjellebold (2006) s. 303

<sup>115</sup> Høstmælingen (2003) s. 298

<sup>116</sup> Utenriksdepartementets hjemmeside, Norges femte rapport til ØSK

hadde levert oppsigelse og flyttet ut, uten å levere fra seg nøklene til leiligheten. Saksøkte som på sin side ikke hadde noe annet boalternativ flyttet inn uten noen form for avtale. Bydelen han tilhørte<sup>117</sup> hadde ingen ledige leiligheter og det var mer enn seks måneders venteliste. Av den grunn påberopte saksøkte seg en rett til bolig gjennom ØSK artikkel 11 (1). Boligbygg begjærte saksøkte fraveket jamfør tvangsfullbyrdelsesloven § 13(2) litra e. Lagmannsretten uttalte at: ” *A har ikke på noe tidspunkt hatt lovlig tilgang til leiligheten. Lagmannsretten finner det klart at den generelle bestemmelsen om rett til bolig i ØSK artikkel 11 nr. 1 ikke kan gi rettslig grunnlag for å opprettholde besittelsen av en konkret bolig som besittes uten lovlig hjemmel. Vilråene for tvangsfravikelse etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd bokstav e er da oppfylt.* ”

Dommen går ikke inn på innholdet i ØSK artikkel 11 (1), bortsett fra at den stadfester at ikke er mulig å ”snike” i boligkøen ved å påberope seg konvensjonsbestemmelsen.

#### 6.4 Lovforslag

ØSK har stilt spørsmål til statens manglende oversikt over hvor mange som faktisk står i kommunal bolig kø, uten at departementet har iverksatt tiltak som kan dokumentere dette.

Det kan være meget ressurskrevende å få medhold i krav om bolig. Når man skal utlede retten til bolig går man først igjennom de norske bestemmelsene, for så å se på konvensjonsbestemmelsene i andre omgang i stedet for å gå rett på konvensjonsbestemmelsene og se om det norske lovverket oppfyller sine

Sosialistisk venstreparti fremmet forslag om å grunnlovsfeste retten til bolig i § 104 litra d,<sup>118</sup> noe som ble avvist av Stortinget i januar 2004. Forslagene var følgende:

---

<sup>117</sup> Østensjø bydel

<sup>118</sup> Dokument nr. 12: 19 (1999–2000) og Innst. S. nr. 101 (2003–2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

## Alternativ A:

"Ny § 110 d skal lyde:

Enhver Borger har Ret til en Bolig. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af denne Grundsætning fastsættes ved Lov."

## Alternativ B:

"Ny § 110 d skal lyde:

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette saaledes at enhver Borger har Ret til en Bolig."

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konkluderte med at de mente lovverket var tilstrekkelig og så ikke behov for ytterligere presiseringer. Komiteens flertall støtte seg på at retten til en rimelig levestandard herunder et tilfredsstillende sted å bo er nedfelt i FN konvensjonen om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter som er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven. Videre fremhevet de at retten til en tilfredsstillende bolig allerede var ivaretatt gjennom den nasjonale lovgivningen, henholdsvis sosialtjenesteloven.

## **7 Avsluttende kommentarer og oppsummering**

### 7.1 Kommentarer

Retten til bolig er ikke hjemlet i en enkelt bestemmelse. For at man skal finne frem til en rettsregel, må ulike lover, prinsipper og andre regler harmoniseres og tolkes.<sup>119</sup> Dette kan være en stor utfordring for de som skal praktisere lovverket. Mange av saksbehandlerne i kommunen som jobber med den boligsosiale problematikken har ikke juridisk bakgrunn.

---

<sup>119</sup> Andenæs (2003) s.30

De har ofte bakgrunn i andre profesjoner, og vil dermed inneha en mer mål- og middeltenkning enn den rent juridiske normrasjonelle beslutningsmodellen.<sup>120</sup>

Etter min erfaring ligger det store utfordringer i kompetansenivået i kommunesektoren. Manglende juridisk kunnskap og rutinepregede avgjørelser kan bidra til å svekke den enkeltes rettssikkerhet. Dette gjør seg særlig gjeldende på sosialrettens område der klientene ofte ikke kjenner sin rettsstilling og utfallet av uriktige avgjørelser kan ha stor velferdsmessig betydning for den enkelte.

Kommunen har nylig fått kritikk av riksrevisjonen for sin saksbehandling når det gjelder den boligsosiale problematikken. Riksrevisjonen fant søknader om kommunal bolig som ble ført opp på søkerlister, men som likevel ikke ble realitetsbehandlet. Videre fant de at det ble fattet vedtak om bolig som ikke var skriftlige, mens andre vedtak ikke inneholdt begrunnelse. Dette er et klart brudd på rettssikkerheten fordi det avskjærer klageadgangen.<sup>121</sup>

Som nevnt tidligere<sup>122</sup> er det flere instanser involvert når det gjelder tildelingen og forvaltningen av de kommunale leilighetene. Grovt skissert kan man si at bydelene har ansvaret for tildelingen, oppfølgingen og botreningen. Det kommunale foretaket har ansvar for vedlikehold og istandsetting av leiligheter, samt uteområder og fellesareal.<sup>123</sup> Med en så omfattende bruk av sektorisering og delansvar, blir det boligsosiale landskapet både utydelig og uoversiktlig for brukerne. Det er mye som taler for at det burde foretas en gjennomgang av kommunens ansvarsområder for å sikre bedre ivaretagelse av samme klientgrupper. Dette stemmer også med funn gjort av NIBR ved evaluering av strategien ”På vei til egen bolig”. Undersøkelsen avdekket mangler i samarbeid og koordinering mellom de ulike avdelingene når det gjaldt oppfølging av vanskeligstilte.<sup>124</sup> Disse momentene viser at den boligsosiale infrastrukturen bør forbedres.

---

<sup>120</sup> Andenæs (2003) s.34

<sup>121</sup> Riksrevisjonens rapport s. 10

<sup>122</sup> I pkt.3.3.1

<sup>123</sup> Boligbyggs årsmelding s.23

<sup>124</sup> NIBR-rapport: 2008:15 s. 173

## 7.2 Oppsummering

Målet for studien har vært å svare på om lovgiver har gitt nok virkemidler til å forhindre bostedsløshet. Oppgaven har illustrert at regelverket på området er komplisert og omfattende. Dette har gjort det både utfordrende og vanskelig å innhente informasjon om blant annet hvor mange søkere som venter på kommunal bolig, og hvor stor boligmangel egentlig er i Oslo. Dette stemmer også godt overens med de funn som er beskrevet i Riksrevisjonens rapport.

Mens retten til midlertidig husvære er en lovfestet rettighet gjennom sotjl.§ 4-5, er det ingen tilsvarende bestemmelse som lovfester retten til varig bolig. Regjeringen konkluderte i St.meld. nr. 23 (2003-2004) med at så fremt det ikke forelå ”*særlige grunner*” var det fra deres side ikke noe ønske om å legge nye plikter til kommunen i form av en lovbestemmelse. De ville heller satse på å stimulere kommunenes boligpolitiske aktivitet gjennom kompetanseutvikling og økonomiske virkemidler.<sup>125</sup>

Det gjenstår likevel å se om lovgiver i fremtiden fortsatt vil være like tilbakeholdende med å lovfeste eller eventuelt grunnlovsfeste retten til bolig. Selv om lovverket inneholder bestemmelser som til en viss grad ivaretar den enkeltes rett til en bolig, er det likevel et behov for endringer og presiseringer for at de som har rett, også skal få en reell rett. Hovedutfordringen synes å være en mangel på en presis bestemmelse i en og samme lov. Det burde være en tydeligere forpliktelse for kommunen slik at retten til bolig blir reell.

Fundamentet i velferdspolitikken er at alle skal ha et sted å bo. Med Regjeringens ambisiøse målsetting om å avskaffe fattigdom og forhindre bostedsløshet, må det mer til enn vage løfter. Å lovfeste retten til bolig vil både kunne bidra til forutberegnelighet for klientene og til å sikre forsvarlige avgjørelser.

## 7.3 Konklusjon

---

<sup>125</sup> St.meld. nr. 23 (2003-2004) s.93

Konklusjonen blir dermed at lovgiver fortsatt er tilbakeholdende med å gi de vanskeligstilte en egen rettighetsbestemmelse. De avstår på denne måten fra å forplikte seg, men velger å fortsette å tilnærme seg problemstillingen ved bruk av ulike strategier og ved tiltak som settes inn gjennom politiske virkemidler som blant annet Husbanken.

Se <http://www.ub.uio.no/ujur/henvisninger/>

## 8 Registre

### 8.1 Litteratur

- Christian Fr. Wyller *Boligrett*. 5. utg. Stavanger 2009
- Njål Høstmælingen *Internasjonale menneskerettigheter*. 2 utg. Oslo 2004
- Torstein Eckhoff *Rettskildelære*. 5. utg. ved Jan E. Helgesen Oslo 2001
- Kristian Andenæs *Sosialomsorg i gode og onde dager*. 1 utg. Oslo 1992
- Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse *Velferdsrett I*. 3.utg. Gyldendal 2005
- Morten Ruud og Geir Ulfstein *Innføring i folkerett*. 3. utg. Oslo 2006
- *Sosialrett*. Kristian Andenæs...[et al.]. 6. utg. Universitetsforlaget Oslo 2003
- *Sosial trygghet og rettssikkerhet*. Asbjørn Kjønstad ...[et al.]. 2 utg. Oslo 2000
- Kristian Andenæs *Kritisk Juss*. 1997 s. 149 Utgitt av Rettspolitisk Forening
- *Kobbes kommentarer til husleieloven*. Harald S. Kobbé ... [et al.]. Oslo, 2000

### 8.2 Lovgivning

- Lov om husleieavtaler (husleieloven) av 26. mars 1999
- Lov om sosiale tjenester m.v.(sosialtjenesteloven) av 13. des. Nr. 81. 1991
- Lov om tvangsfullbyrdelse 1992-06-26 nr 86
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av (forvaltningsloven) 10. feb. 1967

- Lov om tvangfullbyrdelse 26. juni. Nr. 86. 1992
- Lov om Den Norske Stats Husbank av 1. mars. Nr. 3. 1946, som oppheves ved ny Lov om Husbanken av 29. mai. Nr. 30. 2009
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966, gjort til norsk lov i Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr.30

### 8.3 Forarbeider og rundskriv

- Ot. Prp. Nr. 29 (1990-1991) om lov om sosiale tjenester m.v.
- Ot. Prp. Nr. 38 (2006-2007) om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven)
- Ot.prp.nr.74 (2007-2008) om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven)
- Ot.prp.nr.82 (1997-1998) Om lov om husleieavtaler (husleieloven)
- Ot. Prp. Nr. 6 (2008-2009) om lov om Husbanken
- NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken
- St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken
- Rundskriv U-5/2003, veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5
- Rundskriv U-10/2002, om boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold.

### 8.4 Nettsider

- [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)
- [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) Soria Moria – erklæringen (2005)
- Regjeringens strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet ”På vei til egen bolig”s.26. (regjeringen.no)
- Fylkesmannens rapport fra tilsyn med Arendal kommunes plikt til å tildele midlertidig bolig (2008) [www.helsetilsynet.no/templates/Page\\_9608.aspx](http://www.helsetilsynet.no/templates/Page_9608.aspx) [Sitert 17. nov. 2009]
- [www.helse-og-velferdsetaten.oslo.kommune.no/bolig/kommunal\\_bolig](http://www.helse-og-velferdsetaten.oslo.kommune.no/bolig/kommunal_bolig)



- [www.riksrevisjonen.no/Sider/hovedside.aspx](http://www.riksrevisjonen.no/Sider/hovedside.aspx) Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, Dokument nr. 3:8 (2007-2008)
- [www.nibr.no](http://www.nibr.no) NIBR-rapport: 2009:17
- [www.boligbygg.oslo.kommune.no/om\\_oss/arsberetninger](http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/om_oss/arsberetninger)
- Samarbeidsprosjektet færre utkastelser (2004) [www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/prosjekter/article4787-2049.html](http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/prosjekter/article4787-2049.html) [Sisert 17. nov. 2009]
- Alice Kjellevoid, Sosiale menneskerettigheter - av betydning for norsk helse- og sosialrett (2006) (Sisert fra lovdata)
- Wyller, Christian Fr. Noten er tilføyd 18.10.2009. Kommentar til Husleieloven I: Rettsdata nettversjon.

Regjeringens strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet "På vei til egen bolig"s.26.

- 
- <http://hdr.undp.org/en/> FN Human Development report 2007-2008

## 8.5 Domsregister

- Rt. 1990 s.874
- LB-2008-55839

Se <http://www.ub.uio.no/ujur/henvisninger/>