

Arne Holm

Husleielovens varslingsregel



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Husleielovens varslingsregel

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2012:18	Modeller for sosial utleie
NIBR-rapport 2011:13	På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger
NIBR-rapport 2009:26	Utkastelser og tvangssalg
NIBR-rapport 2009:17	Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging
NIBR-rapport 2008:15	På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007

Rapportene koster kr 250,- og kan bestilles fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
nibr@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene.

Publikasjonene kan også skrives ut fra www.nibr.no

Arne Holm

Husleielovens varslingsregel

NIBR-rapport 2013:7

Tittel:	Husleielovens varslingsregel
Forfatter:	Arne Holm
NIBR-rapport:	2013:7
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-986-0
Prosjektnummer:	3145
Prosjektnavn:	Husleielovens varslingsregel
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder:	Arne Holm
Referat:	Rapporten er en evaluering av husleieloven §9-11, som gir utleier mulighet til å varsle sosialtjenesten <i>når det er grunnlag for å begjære fravikelse av husrommet</i> . Hensikten med bestemmelsen var å bidra til færre utkastelser. I evalueringen drøftes både utleieres kjennskap til bestemmelsen samt hvilke varslingsrutiner som er etablert hos ulike grupper utleiere. Evalueringen drøfter også oppfølgingen av slike varslinger hos sosialtjenesten/Nav-sosial, samt i hvilken grad ordningen har bidratt til å redusere antallet utkastelser.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	August 2013
Antall sider:	67
Pris:	kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gautstadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2013

Forord

Denne rapporten er en evaluering av husleieloven § 9-11, som gir mulighet for utleier til å varsle sosialtjenesten ved mislighold i et leieforhold. Evalueringen er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Kontaktperson i departementet har vært Marianne Frisvold Furuseth.

Rapporten er skrevet av Arne Holm ved Norsk institutt for by- og regionforskning, som også har vært prosjektleder for prosjektet. Katja Johannessen har lest og kommentert utkast til rapport.

Vi takker alle våre informanter for å ha brukt av sin tid på å svare på våre spørsmål.

Oslo august 2013

Trine M. Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
Summary	9
1 Innledning.....	14
1.1 Bakgrunnen for evalueringen	14
1.2 Problemstillinger	17
1.3 Avgrensninger.....	18
1.4 Nærmere om bestemmelsen.....	18
1.5 Gangen i rapporten.....	19
2 Design og metode	20
2.1 Informanter i utvalgte casekommunene	20
2.2 Vignetter med husholdninger i fare for å bli kastet ut	22
3 Hvor kjent er ordningen og hvilke varslingsrutiner er etablert?	25
3.1 Er utleierne kjent med bestemmelsen i husleieloven?.....	25
3.2 Varslingsrutiner	26
3.3 Utleiernes argumenter for ikke å varsle Nav/sosialtjenesten ved mislighold av leieforholdet	30
3.4 Navs håndtering av varslingene som betingelse for utleieres varslingsrutiner	33
3.5 Avsluttende kommentarer	35
4 Virkemidler og oppfølging i Nav/sosialtjenesten av varslingene	36
4.1 Problemstillinger	36
4.2 Virkemidler hos sosialsentrene/Nav.....	44
4.3 Typehushold	45

4.4	Merarbeid i sosialtjenesten eller lønnsom investering?.....	49
4.5	Avsluttende kommentarer	51
5	Realitet eller formalitet: Konsekvenser av bestemmelsen	52
5.1	Reduksjon i antall utkastelser	52
5.2	Reduksjon i kostnader	54
5.3	Fordelingseffekter av dagens praksis	54
5.4	Avsluttende merknader	55
6	Mot gode modeller for en egnet varslingsregel.....	56
6.1	Liten kunnskap om regelen	56
6.2	Varslingsrutiner først og fremst hos de kommunale utleiebedriftene	57
6.3	Nav-kontorenes oppfølging	58
6.4	Forebygging i forkant mer lønnsomt enn bosetting i etterkant	59
6.5	Regelens betydning for antallet utkastelser	59
6.6	Mot gode modeller for varsling ved fare for utkastelser.....	61
6.7	Videreutvikling av dagens bestemmelse	63
	Litteratur	66

Sammendrag

Arne Holm

Husleielovens varslingsregel

NIBR-rapport 2013:7

Liten kunnskap om regelen

Varslingsregelen i husleieloven er lite kjent i utleiemarkedet. Mest kjent er bestemmelsen blant de kommunale boligbedriftene. Der er fire av fem som er med i denne studien kjent med muligheten for å varsle sosialtjenesten ved mislighold. Blant de private utleierne er det kun to av ni blant de større profesjonelle som kjenner til muligheten til å varsle, uten at dette betyr at de praktiserer den. De kjenner bestemmelsen som en frivillig sak, og benytter seg av sin mulighet til ikke å varsle.

Blant de mindre private utleierne er bestemmelsen lite kjent. Det samme gjelder blant boligbyggelagene.

Mange av de private, åtte av ni, er imidlertid meget målbevisst når det gjelder å velge ut sine leietakere. Personer de antar er usikre betalere, velges bort. Dette reduserer faren for å komme i en situasjon som kan føre til utkastelse.

Også to av i alt 14 Nav-ansatte svarer at de ikke kjente til bestemmelsen.

Selv om kunnskapen om ordningen er begrenset, varsles Nav eller sosialtjenesten i en del tilfeller der utleier kjenner til at det er en relasjon mellom leietaker og Nav. Ved kommunal garanti skjer det så godt som alltid. Dette skjer imidlertid uavhengig av hvorvidt utleier kjenner til varslingsbestemmelsen.

Mange private utleiere hevder dessuten at de ikke er bekvemme med, eller at det er unaturlig, å varsle Nav eller sosialtjenesten ved mislighold. Dette gjelder halvparten av de større profesjonelle og

samtliges av de mindre utleierne. Disse, samt samtliges av boligbyggelagene, er tydelige på at de opplever at deres forhold til leietaker er av kontraktmessig art og at mislighold må holdes innenfor denne relasjonen. Selv etter å ha blitt gjort kjent med muligheten for å varsle Nav-kontoret ved mislighold gjennom denne studien, hevdet de private utleierne og boligbyggelagene at dette sannsynligvis ikke ville bli praktisert i særlig grad blant annet av hensyn til personvernet. Flertallet av utleierne, samtliges mindre, private, syv av ni profesjonelle private og samtliges boligbyggelag, var mer orientert mot å avslutte leieforhold de opplevde ikke fungerte.

Varslingsrutiner først og fremst hos de kommunale utleiebedriftene

Selv om det ikke er en nødvendig forutsetning for å varsle Nav-kontoret/sosialtjenesten at man kjenner til bestemmelsen i husleieloven, kommer det tydelig frem i evalueringen at det først og fremst er de kommunale boligbedriftene eller tilsvarende som varsler Nav-kontorene. Dette er en innarbeidet rutine hos alle de kommunale boligbedriftene eller tilsvarende, som vi har sett på i denne studien. Varslingen skjer i hovedsak i form av lister som oversendes til det aktuelle Nav-kontoret. Listene sorteres i liten grad av utleier, dette er en jobb som gjøres av Nav-kontoret.

Kun en av ni blant de større, private utleierne varsler. Alle varsler imidlertid der det foreligger en kommunal depositumsgaranti eller at det på annen måte er et kjent og definert forhold mellom leietaker og Nav.

Nav-kontorenes oppfølging

Det er store variasjoner i hvilke rutiner Nav-kontorene har etablert når det kommer til oppfølging av de sakene de varsles i. I utgangspunktet skjer varslingen summarisk, ved at aktuelle Navkontor får oversendt en liste fra den kommunale utleieren over husleierestanser. Det er da opp til Nav-kontoret å gå igjennom listen og foreta en sortering og prioritering mellom personene på listen. Her baserer Nav-kontorene seg i stor grad på kunnskap om egne brukere, og gjør sine prioriteringer ut fra det. Personer som ikke er kjent ved Nav-kontorene blir ikke fulgt opp like tett som de som allerede er kjent ved kontoret.

Seks av 14 Nav-kontor har helt faste rutiner ved varsling, enten i form av egne personer som tar seg av varslingssakene eller i form av fordelingsrutiner mellom aktuelle saksbehandlere. Tre av disse har også etablert en fast organisasjon rundt dette med oppfølging i utsatte husstander, som for eksempel, boligteamet i Drammen.

I tillegg kommer to av Nav-kontor som systematisk går gjennom listen med husleierestanser og følger opp spesielle grupper, særlig barnefamilier. De resterende seks Nav-kontorene vi har intervjuet har ikke etablert spesielle rutiner rundt dette, men følger opp mer sporadisk.

Basert på våre informanters rapporteringer, både på Nav-kontorene, hos namsmyndighetene og ikke minst blant de kommunale utleierselskapene, er et hovedfunn i studien er at jo tettere og fastere rutiner Nav-kontoret har rundt oppfølging av varslingssakene, jo flere saker løser seg, og jo færre ender med utkastelse.

Antar en at det er en høyere andel av hva vi kan kalle «utsatte» husholdninger i de kommunale boligene, og at mange av disse er kjente hos det aktuelle Nav-kontoret, kan vi slutte at rutineene vi her avdekker hos over halvparten av Nav-kontorene evner å fange opp en andel av husholdninger med spesielle behov. Det er allikevel verdt å være oppmerksom på at det er en gruppe som *ikke* følges like tett opp.

Det er leietakere i private boliger, de som er ukjente for Nav-kontoret eller som ikke har en aktiv sak. I et stramt leiemarked må vi anta at det også er en del personer med spesielle behov som faller i denne kategorien. Så lenge det ikke skjer en strategisk utvelgelse av spesielt utsatte husholdninger, har ikke Nav-kontorene mulighet eller kapasitet til å fange opp alle. Dette understreker behovet for det vi i rapporten kaller *selektiv varsling*, hvor utleiery i større grad tar et ansvar for å varsle etter nærmere spesifiserte kjennetegn, som for eksempel der det gjelder barnefamilier, eldre, gjengangere eller andre. Dette ville også vært i henhold til bestemmelsens intensjon, om å varsle *dersom det er grunn til det*. Etter all sannsynlighet er det ikke grunn til å varsle i alle tilfellene, men foreligger det skjellig grunn til å anta at husholdningen har visse utfordringer som de ikke håndterer selv, vil det være i henhold til lovens intensjon å varsle. Dette forutsetter imidlertid at utleiery ikke bare har spesiell kunnskap

om sine leietakere, men også at de ser lønnsomheten i å varsle Nav-kontorene i disse tilfellene. Denne studien viser at dette kan være en utfordring, noe som også støttes i studien gjort av Lieboerforeningen i Oslo fra 2007.

Forebygging i forkant mer lønnsomt enn bosetting i etterkant

Nav-kontorene er helt klart av den oppfatning at det er mindre arbeidskrevende å jobbe forebyggende på utkastelser, enn å bosette i etterkant av en realisert utkastelse. Er det vanskelig å finne en løsning i en sak etter en varsling, er den enda vanskeligere å jobbe med etter en eventuell utkastelse.

For personer med et kjent og aktivt forhold til Nav-kontoret, følges vedkommende opp innenfor de allerede etablerte kanalene for kontakt, enten dette er sms, telefon eller eventuelt hjemmebesøk. De aller fleste Nav-kontor opplever ikke dette arbeidet som spesielt ressurskrevende.

Mer arbeid er det om en skal opprette helt nye saker på personer, men også her er det arbeidsbesparende å komme tidlig inn i prosessene, og før en person er kastet ut.

Regelens betydning for antallet utkastelser

Det er ikke mulig å finne konkrete data på hvorvidt varsling har resultert i nedgang i antallet utkastelser. Det registreres ikke i namsmyndighetenes saksbehandlingssystem SIAN hvorvidt det er blitt varslet i en gitt sak. Med dette forbeholdet er alle våre informanter i Nav av den oppfatning at antallet utkastelser går klart ned, jo tettere en følger opp varslingssakene. Ved et Nav-kontor hevdet vår kilde at antallet utkastelser var redusert med to tredjedeler som følge av at en via varslinger kom tidligere inn i sakene. Dette betyr at varsling kan være et viktig virkemiddel for å redusere antall utkastelser.

Mot nye modeller for varsling

Varsling av Nav-kontoret eller sosialtjenesten så tidlig som mulig der det foreligger mislighold i et leieforhold, har klare effekter på antall utkastelser. Slik ordningen benyttes i dag, er det imidlertid liten grad av selektiv vurdering i bruken av den, slik lovens intensjon er. De kommunale utleierne varsler i hovedsak i alle saker, mens de private i liten grad varsler.

Økt vekt på det selektive i ordningen kunne ha bidratt til å spisse bruken av ordningen mot noen utvalgte grupper, som for eksempel barnefamilier, eldre eller gjengangere. Dette forutsetter imidlertid at særlig de private utleierne må gå mer inn i sakene enn de har gjort til nå. Å opplyse private utleiere om at det er kostnadsbesparende for dem å bringe inn Nav-kontoret på et tidlig tidspunkt, for slik å unngå kostnader til gebyrer etc hos namsmyndighetene vil her være et mulig tiltak på veien mot en selektiv varsling. Dette forutsetter at utleieren har mer kunnskap om sine leietakere enn de har i dag. Her er en straks oppe i etiske dilemmaer om hvor grensene går for hvilken informasjon en kan og skal spørre om når en søker en leietaker, og ikke minst, hvilke forhold som skal inn i en husleiekontrakt. Dette går utover rammene for denne evalueringen, men kan være viktig å ta med seg videre hvis en ønsker at de private utleierne skal ha mulighet til å forvalte en mer selektiv varsling i forhold til husleielovens bestemmelse.

Summary

Arne Holm

The Norwegian Tenancy Act's provision on notification

NIBR Report 2013:7

Little awareness of the notification provision

The notification provision in the Tenancy Act is not well known in the wider rental market. Knowledge of the provision is highest in the municipal housing companies. Four of the five participating in this study were aware of the possibility to notify social services in the event of a breach of contract. With regard to private landlords, only two of the nine larger professional rental firms were aware of the provision, though without necessarily act on it. They see the provision as an option, and take advantage of the opportunity not to inform the social services.

There is scant knowledge of the provision among the smaller private landlords, and the same is true of the housing cooperatives.

Many of the private landlords, eight out of nine, exercise considerable caution when it comes to selecting tenants. If a potential tenant seems unreliable, no contract will be offered. This reduces the risk of situations likely to result in eviction.

Also two of the fourteen NAV (Norwegian Labour and Welfare Organisation) officers participating in the study said they were unaware of the provision.

Although the provision is not well known, landlords do sometimes alert NAV or the social services if they are aware of a prior relationship between the tenant and NAV. When a municipal guarantee is involved, landlords notify the services almost without fail. In this latter case, a landlord will notify NAV irrespective of

whether he is familiar with the provision in the Tenancy Act or not.

Many private landlords do not feel comfortable about contacting NAV or the social services when a tenant defaults, or they find it unnatural to do so. These sentiments are shared by half of the larger professional rental businesses and all of the smaller landlords. Both groups, as well as the entire group of housing cooperatives, insist that their relationship with tenants is contractual in nature, and any breaches of contract should be dealt with within that relationship. Even when this study made landlords aware of the opportunity to notify NAV if contracts were broken, the private landlords and housing cooperatives told us they would probably not be availing themselves of the opportunity for reasons of, among other things, people's statutory right to privacy. The majority of landlords, that is all the smaller, private landlords, seven out of the nine professional rental businesses and all of the housing cooperatives, were more inclined to terminate tenancies which in their experience weren't working.

Notification procedures primarily in place in the municipal rental companies

Although it is not necessary to know of the notification provision in the Tenancy Act to alert NAV / social services, it is clear from the evaluation that the municipal housing companies or equivalent bodies are more likely than anyone else to institute such action. It is an established procedure in all of the municipal housing companies or equivalent organisations participating in this study. Normally, inventories will be sent to the NAV office in the relevant area. Landlords do not screen or classify entries on these lists to any extent; this is something the NAV office takes care of.

Only one of the nine larger private rental firms notifies NAV / social services. On the other hand, if a municipal deposit guarantee is involved or the tenant has a known and defined relationship with NAV, all landlords alert the services.

Responsive action by NAV

The procedures in place at the different NAV offices on responding to notifications vary considerably. The original notification tends to be summary; the local NAV office receives a notice from the landlord with an inventory of tenants in arrears. It

is then up to the NAV office to go through the inventory, classify and differentiate entries on the basis of priority. NAV officers rely here on what they already know about the clients, and make priorities accordingly. People who are not known to NAV are not monitored as closely as those who are.

There are standard notification procedures at six of the fourteen NAV offices in that notification cases are either dealt with by specially assigned officers, or a system is in place to allocate cases among the relevant officers. Three NAV offices have also created special teams to work with vulnerable households. The housing team at the Drammen branch of NAV is one such example.

In addition, two of the NAV offices go systematically through the list of arrears with a view to monitoring certain groups, especially families with children. The remaining six NAV offices interviewed by us have special procedures in this area, but responsive action is taken on a somewhat more sporadic basis.

The testimony of our informants at the NAV offices, the enforcement authorities and, not least, the municipal housing companies, revealed an important finding. The more defined and established the response procedure in notification cases at NAV offices, the more likely will be solved and fewer end in eviction.

Assuming a higher proportion of what we might call “vulnerable” households among tenants in municipal housing, many of whom will also presumably be known to the local NAV office, the procedures we have found in more than half of the local NAV offices are quite successful at identifying some of the households with special needs. However, it is worth noting that this is a group which is not monitored closely.

There are tenants in private rented accommodation that are unknown to the local NAV office and on whom there is no current file. In a tight rental market, this category will probably include people with special needs. As long as the most vulnerable households are not selected systematically, the NAV offices will lack the ability or capacity to identify them all. This highlights the need for what we call in the report a selective system of notification, where landlords to a greater extent than today accept responsibility to base notifications on particular characteristics or criteria, such as young families with children, seniors, habitual

offenders or other categories. Doing so would tie in moreover with the purpose of the provision, i.e. to make the services aware of a situation if there is reason to do so. It will probably be unnecessary to alert the services in every single case, but if there is reason to believe a household is facing seemingly insurmountable problems, it would chime with the intention of the law to alert the services. In these cases, however, landlords will not only need detailed knowledge of their tenants, they must also understand that it pays to notify the NAV offices. As this study shows, however, achieving this might be something of a challenge, as indeed a 2007 study by the Oslo Tenants Association confirms.

Prevention costs less than re-housing after the event

NAV offices are clearly of the opinion that it is less labour intensive to prevent evictions than to re-settle people afterwards. If solving a case in response to an alert is difficult, it is even harder to solve it after the tenant has been evicted.

In the case of pre-existing clients of the local NAV office, they will be contacted through the usual channels, by sms, phone or home visits. Most NAV offices do not find this work particularly resource intensive.

If a new file has to be put together from scratch, it will obviously be more demanding, but here too it will save time and effort to get involved and start procedures as early as possible, and before the person is evicted

The impact of the provision on the eviction rate

There are no reliable data to say whether the notification system has reduced the number of evictions. The enforcement authorities' processing system SIAN does not include in its records of evictions whether the social services were notified by the landlord or not. Apart from this caveat, however, all our informants at the NAV offices believed that the more determined one's response to notifications, the more the eviction rates will decline. At one NAV office, our source claimed that evictions had been cut by two-thirds as a result of initiating procedures at an earlier stage. This means that notifications could be a useful tool in efforts to reduce the eviction rate.

Towards new models of notification

Making the NAV offices or social services aware as early as possible of a breach of contract has a clear impact on the eviction rate. As the system works today, selective assessments are rare, contrary to the intentions of the law. The municipal landlords notify the authorities basically as a matter of course; private sector landlords do so only sporadically.

By placing greater emphasis on the selective aspect of the system, its ability to identify particular groups of tenants, such as young families with children, the elderly or habitual offenders, should improve. But this would require private landlords in particular get substantially more involved in the cases than they do at present. If private landlords were made aware of the cost-effective benefits of alerting NAV offices of a problem at an early date, thus avoiding enforcement authority fees, it would be a useful step forward towards a more selective form of notification. For this to work, though, landlords would need to know more about their tenants than they do today. This raises several ethical dilemmas concerning the limits to the type of information one should share with a landlord, what kind of information a landlord can and should ask a potential tenant to supply, and not least, which clauses should be included in the tenancy contract. Answering these questions goes beyond the scope of this evaluation, but it would be sensible to make note of them if one wishes to give private landlords an opportunity to adopt a more selective notification procedure in light of the provision in the Tenancy Act.

1 Innledning

Denne evalueringen tar utgangspunkt i husleielovens § 9-11, som gir utleier mulighet til å varsle sosialtjenesten i kommunen med skriftlig varsel, *når det er grunnlag for å begjære fravikelse av husrommet*, som det heter i loven. Ordningen, som ble innført i 2007, hadde til hensikt å bidra til å redusere antall utkastelser gjennom å bringe sosialtjenesten eller NAV tidligere på banen i leietvister som kunne føre til en fravikelse. I denne evalueringen ser vi både på kjennskap til ordningen blant utleiere, hvorvidt ordningen benyttes, sosialtjenestens oppfølging og i hvilken grad den har bidratt til å redusere antall utkastelser.

1.1 Bakgrunnen for evalueringen

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker en evaluering av husleielovens § 9-11, der utleier gis rett til å varsle sosialtjenesten i kommunen dersom leiers mislighold gir grunnlag for begjæring om utkastelse. Bestemmelsen lyder som følger:

§ 9-11. Varsel om fravikelse

Når det er grunnlag for å begjære fravikelse av husrommet kan utleier, dersom det er grunn til det, sende skriftlig varsel til sosialtjenesten i kommunen om misligholdet. En eventuell begjæring om tvangsfravikelse bør tidligst fremsettes for namsmyndigheten to uker etter at skriftlig varsel er sendt til sosialtjenesten. Utleier kan gi andre fullmakt til å sende slikt varsel. Leier kan i skriftlig melding til utleier reservere seg mot at slikt varsel blir sendt til sosialtjenesten.

Utleier skal senest samtidig med oversendelse av varsel til sosialtjenesten i kommunen etter første ledd, sende

kopi av varselet eller annen melding om innholdet til leier.

Bestemmelsen hadde som formål å forebygge antallet utkastelses-saker, både i form av begjæringer og faktisk gjennomførte (Ot.prp.38 (2006–2007)). Bakgrunnen for dette var erfaringer fra strategien *På vei til egen bolig*, hvor det kom frem at mulighetene for å redusere antallet både begjæringer om og realiserte utkastelser var størst der en lykkes i å få sosialtjenesten inn på et så tidlig tidspunkt som mulig etter at misligholdet av leieforholdet var en realitet. En forutsetning for at sosialtjenesten skal komme inn i saken på et tidlig tidspunkt, er imidlertid at de blir varslet.

Før bestemmelsen trådte i kraft, var det utbredt praksis at sosialtjenesten ikke ble varslet før saken hadde gått til namsmyndighetene, men det var ingen automatikk i dette. På dette tidspunkt kunne det ofte være for sent for sosialtjenesten å avverge at en utkastelse ble realisert (Holm 2001)¹. Samtidig ble også kostnadene ved alternative løsninger for å avverge en utkastelse høyere, jo lengre tid misligholdet ble akkumulert. Dette gjelder ikke bare for sosialtjenesten, hvor kostnadene knyttet til å finne alternative boliger økte, jo senere de kom inn i prosessen, men også for utleier og leietaker, blant annet i form av akkumulerte restanser som det ble vanskelig å finne dekning for.

I studien fra 2009, hvor NIBR analyserte utkastelser to år etter at varslingsregelen var innført, kom det frem at det først og fremst er de kommunale boligbedriftene eller tilsvarende som varsler sosialtjenesten. Sosialtjenesten opplever sjelden eller aldri å bli varslet av private utleiere. Videre oppgir sosialtjenesten at de i liten grad har kapasitet til å gå inn i alle de saker de varsles om. De avventer gjerne en henvendelse fra den enkelte leietaker. Det er i stor grad kun i de tilfellene de ser at en person som er under aktiv oppfølging fra sosialtjenesten, står i fare for å bli kastet ut, de i noen ser det formålstjenlig å forfølge en henvendelse fra utleier på eget initiativ (Holm og Astrup 2009).

Det er i et velferdsperspektiv viktig å finne frem til tiltak som kan redusere antallet utkastelser. I situasjoner der den utkastede befinner seg i en vanskelig situasjon også langs andre dimensjoner,

¹ Studien til Holm 2001 er interessant som referanseramme for hvordan situasjonen var før varslingsregelen kom i stand.

kan det være store omkostninger knyttet til en realisert utkastelse. For de aller fleste som leier sin bolig, men spesielt for barnefamilier, er stabile boforhold en kvalitet som bidrar til å skape stabilitet på livets andre arenaer. De personlige omkostningene kan være store ved å komme i en utkastelsessituasjon, og kan i noen tilfeller også bidra til å skape vansker med å komme over i et stabilt og godt boforhold senere. Dette forsterkes av dagens stramme leiemarked. Også for utleier vil det i de fleste tilfellene være en fortjeneste knyttet til langvarige og stabile leietakere. Et avbrudd i leieforholdet som skyldes restanser eller annet mislighold av leiekontrakten, fremskynder en prosess der en må ut for å finne ny leietaker. Dette gir tap i leieinntekter samtidig som det er kostnadskrevenende i seg selv. I tillegg påløper gebyrer for leietaker ved en eventuell utkastelse.

Blir et leieforhold avsluttet med en utkastelse, vil det i noen tilfeller være nødvendig med bistand fra kommunen, ved sosialtjenesten, for å få vedkommende husstand inn i ny bolig. Dette kan være både en krevende og kostbar oppgave i et stramt boligmarked. Det vil derfor være i sosialtjenestens interesse å forhindre at utkastelser realiseres.

Studier viser at det er et mangfold av situasjoner og husholdninger som kan havne i en utkastelsessituasjon (Holm 2001; Holm og Astrup 2009). Noen klarer å komme seg tilbake i en bosituasjon ved egen hjelp, mens det for andre vil være behov for bistand fra sosialtjenesten eller andre. Studier viser at det blant bostedsløse ikke er uvanlig å ha opplevd utkastelser (Dyb og Johannessen 2009). Johannessen og Dyb (2011) finner imidlertid at kommuner som blir presentert for en sak der en person har fått begjæring om utkastelse agerer veldig ulikt, og i noen tilfeller vil utkastelsen medføre bostedsløshet.

Samtidig viser studier at vel 90 prosent av de realiserede utkastelsene på en eller annen måte har sammenheng med misligholdt husleie, samtidig som en av fire begjæringer om utkastelse realiseres som en utkastelse.² Dette betyr på den andre siden at tre av fire saker løser seg mellom begjæring sendes og utkastelsen skal gjennomføres.

² Jamfør Holm 2001 og Holm og Astrup 2009.

I sum betyr dette at det er fortjenester knyttet til å forebygge utkastelser for både leietaker, utleier og sosialtjenesten. Varslingsregelen i husleieloven kan være et av flere viktige tiltak i denne sammenhengen. Spørsmålet er imidlertid om regelen har fungert som det virkemidlet den var ment å være.

1.2 Problemstillinger

Denne evalueringen av husleielovens § 9-11 vil særlig fokusere på om paragrafen er kjent og benyttes, hvordan dette følges opp av sosialtjenesten samt i hvilken grad dette bidrar til å redusere antallet utkastelser.

Nærmere presisert er problemstillingene formulert slik:

- Er bestemmelsen i husleieloven kjent blant utleiere? Er det eventuelt forskjeller mellom hvor kjent den er innenfor det kommunale og private leiemarkedet?
- Hvilke utleiere benytter seg av denne adgangen til å varsle? Eventuelt i hvilke tilfeller varsles det og hvor hyppig varsles sosialtjenesten om mislighold?
- Hva gjør sosialtjenesten når de mottar slike varsler? Hvilke virkemidler tas i bruk når sosialtjenesten blir varslet? Hvilke virkemidler eller muligheter har sosialtjenesten til å foreta seg noe som kan bidra til å avverge at en utkastelse effektueres? I hvilke tilfeller benyttes eventuelt virkemidlene og hvor hyppig?
- Hvor mye arbeid innebærer varslingsregelen for sosialtjenesten? Herunder saksbehandling og håndtering av varslingen samt hvor raskt sosialtjenesten kommer inn i saken?
- Har regelen bidratt til færre utkastelser, eller er varselet kun blitt en formalitet kort tid før eventuell begjæring sendes til namsmyndighetene?
- Har regelen bidratt til å holde nede kostnadene knyttet til husleierestanser, gebyrer og andre avgifter for kommunen, leier og utleier?

1.3 Avgrensninger

Antallet utkastelser varierer sterkt mellom norske kommuner og storbyene er klart overrepresentert. Over 40 prosent av samtlige utkastelser som realiseres, finner sted i Oslo.

Vi vil derfor drøfte disse problemstillingene med utgangspunkt i et materiale først og fremst samlet inn fra de større byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, samt Tromsø og Drammen.

I loven heter det at det er sosialtjenesten som kan varsles. I mange kommuner benytter en seg imidlertid ikke lenger av en organisasjonsmodell der sosialtjenesten er skilt ut som egen instans. Snarere er denne i stor grad organisert inn under Nav, gjerne under Nav-sosial. Samtlige av de større byene har en slik modell.

Likeledes vil også forvaltningen av de kommunalt eide boligene i stor grad være organisert av egne heleide boligbedrifter i de samme kommunene. I de tilfellene vi i studien viser til *kommunale boliger* vil dette da være boliger som enten er forvaltet av kommunen direkte eller via et slikt heleid kommunalt boligselskap.

1.4 Nærmere om bestemmelsen

Bestemmelsen i husleieloven er ikke utformet som noen plikt for utleiere. Det er helt frivillig om de ønsker å varsle sosialtjenesten om mislighold i leieforholdet. Ønsket fra lovgiver er mer å åpne for at det skal være mulighet for å varsle, ut fra en erkjennelse av at det er lettere å løse en sak om en kommer tidlig inn i prosessen.

Manglende varslings får derfor heller ingen konsekvenser for utleier.

Det ligger en oppfordring om seleksjon i lovens ord om at det skal varsles *dersom det er grunn til det*. Det er derfor ikke lovens intensjon av sosialtjenesten skal varsles i alle tilfeller der det foreligger mislighold, men der det foreligger en grunn til å varsle. Det er imidlertid opp til utleier å foreta den individuelle vurderingen av i hvilke tilfeller det er grunn til å varsle.

Ordlydens vaghet her, understreker utleiers *frie skjønn*.

Loven sier ikke noe om sosialtjenestens rolle. Bestemmelsen retter seg mot utleier og sosialtjenestens plikter er regulert i blant annet sosiallovgivningen og forvaltningsloven.

1.5 Gangen i rapporten

I denne rapporten ser vi i kapittel 3 på hvor kjent bestemmelsen er, før vi ser på hvordan den praktiseres av utleiere. Deretter vil vi i kapittel 4 drøfte hvordan Nav-kontorene eller sosialtjenesten følger opp de tilfellene de blir varslet om. Vi vil også se i hvilken grad dette gir et merarbeid for sosialtjenesten. I kapittel 5 vil vi reise spørsmålet om varslingsregelen har bidratt til å redusere antallet utkastelser og utgiftene for partene til gebyrer etc. ved utkastelse.

Avslutningsvis vil vi i kapittel 6 kort drøfte bestemmelsen mer prinsipielt, som en modell for å redusere antall utkastelser.

Før resultatene av evalueringen presenteres, vil vi i neste kapittel kort presentere design og metoder.

2 Design og metode

For å besvare problemstillingene i denne evalueringen har vi benyttet oss av kvalitative data fra ulike relevante aktører i 6 kommuner. Dette omfatter både private og kommunale informanter, i tillegg til namsmannen. En klar fordel ved å gjennomføre intervjuer med ulike aktører i samme kommune, er at vi får belyst eventuelle strategier hos enkeltinformanter både fra vedkommende selv, men også fra andre samhandlende aktører. Dette kan antas å bringe fruktbar informasjon også om hvordan samarbeidet rundt eventuelle varslinger fungerer, og hvorvidt og på hvilken måte dette bidrar til å redusere antallet utkastelser. Vi vil i dette kapitlet kort redegjøre for hvem vi har intervjuet, og hvordan dette har vært gjennomført.

2.1 Informanter i utvalgte casekommunene

Gitt at utkastelser i stor grad er et storbyfenomen, har vi valgt ut byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger samt Tromsø og Drammen som casekommuner. I hver av disse kommunene har vi intervjuet et sett av sentrale aktører som vi antar har erfaringer med hovedproblemstillingene fra hvert sitt ståsted. Vi har ønsket å få en bredde blant informantene ved både å intervjuer kommunale, private og halvprivate aktører. I tillegg kommer intervjuer med de statlig ansatte namsmennene.

Nærmere bestemt har vi intervjuet følgende aktører i de ulike kommunene:

1. Kommunale utleiare. Her har vi gjennomført intervjuer med sentrale aktører i de aktuelle kommunale utleieenhetene. I Oslo har dette vært Boligbygg, samt tilsvarende selskap i de andre kommunene, som Bergen Bolig og Byfornyelse, samt

Trondheim, Stavanger og Drammen eiendom. I Tromsø har vi intervjuet boligkontoret.

2. Boligbyggelag. Vi har intervjuet et utvalg boligbyggelag i de aktuelle bykommunene. I Oslo har vi intervjuet OBOS og USBL, i Trondheim TOBB, i Bergen VESTBO, BONORD i Tromsø og Nedre Buskerud Boligbyggelag, som blant annet har boliger i Drammen.
3. Store, private utleiere. Større profesjonelle, private utleiere i de utvalgte byene er intervjuet. Disse teller i antall:
Oslo: 4
Bergen: 2
Trondheim: 2
Drammen: 1
4. Mindre private utleiere. Denne gruppen er det mer utfordrende å nå. Vi har trukket to utvalg:
 - Utleiemegleren. Utleiemegleren formidler utleieboliger for private og tar seg av alle de praktiske sidene ved utleieforholdet. Vi har intervjuet den sentrale forvaltningsavdelingen, samt en lokalavdeling.
 - Vi har benyttet sidene til nettstedet «Finn» og intervjuet tre private utleiere i hver av de aktuelle kommunene, til sammen 18 utleiere.
5. Sosialtjenesten/Nav. Vi har intervjuet Nav-kontoret i tre bydeler i Oslo, tre kontorer i henholdsvis i Bergen, Trondheim og Stavanger, samt NAV kontorene i Tromsø og Drammen. Til sammen er 14 Nav-kontor intervjuet.
6. Namsmannen: Namsmannen i Oslo, Trondheim, Stavanger og Drammen er intervjuet.
7. Andre: Vi har også intervjuet andre aktører for å supplere eller utdype forhold som kommer frem i de øvrige intervjuene. Dette har vært:
 - Bergen kommune
 - Leieboerforeningen

Alle intervjuene er gjort via telefon.

Utvalget av større profesjonelle private utleiere er fremkommet via saksbehandlingssystemet SIAN, hvor de største aktørene når det

kommer til fravikelsessaker på utleiesiden er identifisert. Vi trakk et tilfeldig utvalg av dette.

Motivasjonen for å velge ut både kommunale utleiere, boligbyggelag, store profesjonelle private og enkeltstående mindre, private har vært at vi ønsker å evaluere hvorvidt kunnskapen om varslingsregelen og rutinene knyttet til denne varierer mellom de ulike aktørene på utleiemarkedet.

I tillegg til disse aktørene har vi også intervjuet Leieboerforeningen i Oslo, for å se hvilke erfaringer de har gjort seg fra sitt ståsted vedrørende varslingsregelen. Leieboerforeningen gjorde også prosjektet «Modeller for praktisering av varslingsregelen (husleieloven § 9.11)» for Husbanken i 2008. Da hadde bestemmelsen riktignok bare vært fungerende et års tid, men vi vil knytte til oss noen av de erfaringene Leieboerforeningen gjorde i forbindelse med det prosjektet.

Intervjuene med Nav/sosialtjenesten har vært strukturerte, men tilpasset de rutiner de enkelte Nav-kontorene har etablert.

Vi sendte kun unntaksvis ut spørsmålene på forhånd. Som regel tok vi en telefon, og gjorde intervjuet med en gang, så langt dette lot seg gjøre.

Vi har i hovedsak intervjuet seksjonsledere på Nav, i noen tilfeller lederne for kontoret. Hos de kommunale utleierne, boligbyggelagene og større, private utleiere har vi derimot intervjuet de som sitter tettest på rutinene med innkreving av husleie.

2.2 Vignetter med husholdninger i fare for å bli kastet ut

I tillegg til intervjuene med Nav-kontorene, som ble skissert ovenfor, har vi bedt de samme kontorene ta stilling til fire ulike *vignetter*. Vignetter er korte, fiktive historier som i dette tilfellet beskriver personer i ulike relevante utkastelsessituasjoner.

Vignettene ble sendt ut på mail i etterkant av intervjuet, med følgende spørsmål:

1. Hvor sannsynlig er det at dere hadde blitt varslet i de følgende fire tenkte tilfellene?
2. Hadde dere valgt å foreta dere noe om dere eventuelt var blitt varslet i følgende tilfeller? I så fall hva?

Vignettene er som følger:

1. Kvinne, 29 år, enslig, med to barn under 10 år, leietaker i privat eid bolig, ikke bruker av Navs tjenester. Kvinnen er arbeidssøkende. Ingen betalingsanmerkninger eller registrerte vansker i forhold til rus og/eller psykiatri.
Det er privat utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.
2. Kvinne, 29 år, enslig, to barn under 10 år, leietaker i kommunalt eid bolig. Har kommunal depositumsgaranti, mottaker av økonomisk sosialhjelp over noen tid. Kvinnen er arbeidssøkende. Barna har vært fulgt opp av kommunens barnevern, med avlastningshjem i perioder og støttekontakt. Kvinnen har tidvis hatt rusproblemer.
Det er kommunal utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Varslingen kommer frem på lister som rutinemessig sendes Nav om hushold med husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.
3. Mann, 35 år, enslig, ingen barn, leietaker i privat eid bolig. Ikke bruker av Navs tjenester. Mannen er i arbeid, men har tidvis hatt vansker med å disponere økonomiske midler. Ingen øvrige merknader knyttet til rus eller andre vansker.
Det er privat utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.
4. Mann, 39 år, enslig, ingen barn, leietaker i kommunalt eid bolig. Mannen har vært mottaker av økonomisk sosialhjelp i lengre tid og har kommunal depositumsgaranti. Mannen har rusvansker, samt noen atferdsvansker. Han har tidligere blitt kastet ut av privat leid bolig, grunnet en kombinasjon av manglende husleie og atferdsvansker med bakgrunn i rusproblemene.

Det er kommunal utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Varslingen kommer frem på rutinemessig på lister som sendes Nav om hushold med husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.

Svaropplutningen var middels ved denne metoden, hvor syv av de 13 svarte. Fire besvarte skriftlig, tre pr telefon.

3 Hvor kjent er ordningen og hvilke varslingsrutiner er etablert?

I dette kapitlet vil vi først se på spørsmålet om hvor kjent utleiery er med bestemmelsen i husleieloven, før vi ser på hvilke varslingsrutiner utleiery eventuelt har etablert i forhold til Nav/sosialtjenesten.

3.1 Er utleierne kjent med bestemmelsen i husleieloven?

Utleiemarkedet består av mange aktører, alt fra kommunalt eide boligbedrifter og annen kommunal utleievirksomhet, til kollektive utleievirksomheter, for eksempel i regi av boligsamvirket til private utleiery. Innenfor det private utleiemarkedet finner vi også en stor bredde i aktører, fra store, profesjonelle utleiery, til mange mindre utleiery som leier ut ett objekt. Dette gjør utleiemarkedet meget sammensatt (Medby 2012).

Spørsmålet er hvor kjent bestemmelsen er blant aktør innenfor disse ulike segmentene av utleiemarkedet, og spesielt i hvilken grad det er systematiske kunnskapsvariasjoner. Vi vil også se hva som eventuelt kan betinge disse variasjonene utleieaktørene imellom. Har det sammenheng med hvordan utleievirksomheten er organisert, eventuelt i kombinasjon med størrelse? Har større, profesjonelle aktører en annen kunnskap om bestemmelsen enn mer enkeltstående private utleiery?

Kommunale utleiery

Fire av fem av vrye informanter i de kommunale eiendomsbedriftene vi har intervjuet, kjente til muligheten for å varsle sosialtjenesten eller Nav ved mislighold av leieforholdet.

Kollektive enheter/boligbyggelag

Boligbyggelagene kjenner i liten grad til regelen om varsling. Ingen av vrye informanter i boligbyggelagene kjente til bestemmelsen.

Større, private utleiery

I hovedsak er ordningen lite kjent blant større private utleiery. Kun to av ni blant de som var med i denne studien, kjente til ordningen.

Mindre, private utleiery

Blant de enkeltstående private utleieryne vi har ringt opp via utleieformidlingsstedet «www.finn.no» var det helt unntaksvis at utleieryne kjente til regelen. Av 18 private utleiery var det kun en som svarte at han kjente til bestemmelsen. Vedkommende var jurist og hadde god oversikt over gjeldende regelverk i leieforhold. For de andre var dette ukjent.

Oppsummerende

Dette betyr at det i hovedsak er blant de kommunale utleiebedriftene vi kan forvente varslingsrutiner. I det private utleiemarkedet er kunnskapen om regelen svært begrenset.

3.2 Varslingsrutiner

Det er ingen nødvendig sammenheng mellom å kjenne til adgangen til å varsle Nav/sosialtjenesten ved mislighold av leieforholdet og det faktisk å foreta ulike former for varsling. Med andre ord kan det være en rekke situasjoner der utleiery kan varsle Nav-kontoret uten at de nødvendigvis har kjennskap til varslingsregelen.

Som vi så i avsnittet ovenfor er det først og fremst de kommunale utleieryne som kjenner varslingsregelen. Det er også her vi finner de mest etablerte varslingsrutinene. Med små variasjoner har alle de kommunale utleieenheterne i de storbyene vi har sett, faste rutiner for å varsle Nav/sosialtjenesten ved mislighold av leieforholdet, særlig ved husleierestanser. Dette gjelder også ved den

boligbedriften som ikke kjente til varslingsbestemmelsen. Dette skjer ved at de kommunale utleieenheterne, boligbygg for eksempel i Oslo, oversender en liste til de relevante Nav-kontorene/sosialsentrene, bydelene i tilfellet med Oslo. Dette gjøres hver måned. Der fremgår det hvilke leietakere som etter en purring, ikke har betalt husleien. Nav-kontorene har da en frist, to til tre uker vanligvis, for å gå inn i sakene og gjøre en vurdering.

Disse varslingsrutinene knytter seg kun til husleierestansene. I tilfeller av husbråk eller andre former for mislighold av leieforholdet, vurderer de kommunale utleierne fra sak til sak hvordan de best kan løse saken. Kontakt med Nav/sosialtjenesten er en av flere muligheter. Oppstår det situasjoner med beboere som på annen måte er under oppfølging, vil en ta kontakt med relevant tjeneste. Dette kan være booppfølging, psykiatrisk team, rusomsorgen, hjemmesykepleien, sykehjem i tilfeller med eldre etc. Poenget her er å nå de deler av hjelpeapparatet som vurderes som mest relevant for å avhjelpe situasjonen.

Gitt at de private utleierne, enten disse er store og profesjonelle eller mindre aktører på boligmarkedet, med et par unntak, i liten grad kunnskap om varslingsregelen, finner vi her i liten grad etablerte faste rutiner for å varsle Nav/sosialtjenesten. To unntak finnes. Det ene er i Drammen, der en stor privat aktør følger opp sine beboere gjennom å varsle Nav/sosialtjenesten ved manglende husleie.

Her oppgir vår kilde at de har ukentlig kontakt med Nav. Utleieren, som er en stor aktør i Drammen med sine vel 170 utleieenheter pt, har mange leietakere som er avhengig av garantier fra Nav. Vedkommende utleier sender bekymringsmelding til Nav når det oppstår en situasjon som skulle tilsi dette, og sender kopi til Nav av utestående fordringer, når leietaker ikke betaler. Dette betyr at Nav Drammen får vite hvem som ikke har betalt husleien hos denne utleieren hver måned.

Denne kontakten er først og fremst knyttet opp mot personer som allerede har en kontakt med Nav, gjennom kommunale garantier, sosialstønad, eller annet. Unntaksvis tar utleier i dette tilfellet også kontakt med Nav for personer uten en etablert kontakt med denne. Dette springer ut av den tette kontakten som er etablert mellom denne utleieren og Nav.

Også en annen mindre, privat utleier gir uttrykk for de tar kontakt med Nav rutinemessig, via e-post, for de av leietakerne som har en kontakt hos Nav. Dette gjøres etter én ubetalt husleie. E-posten sendes helt konkret til Nav, ved den personen som har signert depositumsgarantien.

En tredje modell i så måte finner vi hos en annen større halvkommunal utleier³, i Trondheim, der denne er aktiv i forhold til å bistå leietakere ved husleierestanser. Denne utleieren er imidlertid ikke privat, men mer halvkommunal, idet boligene som leies ut er eid av kommunen. Vedkommende halvprivate utleier sender imidlertid ikke sakene direkte til Nav, men anbefaler den aktuelle leietaker å ta kontakt med Nav, og forsøker å være lempelig med å etablere innbetalingsrutiner som er tilpasset leietakere med uregelmessige inntekter og likende.

De øvrige syv større, private utleierne vi har vært i kontakt med har i liten grad etablert rutiner for å varsle Nav om husleierestanser. Dette betyr imidlertid ikke at de ikke tar kontakt med Nav i enkelte tilfeller. Dette gjelder helt uavhengig av kunnskap om varslingsregelen. Således finner vi at de øvrige 7 større, private utleierne vanligvis varsler Nav i tilfeller med husleierestanser der:

- Vedkommende leietaker har en kommunal depositumsgaranti.

Her har nær sagt samtlige av de større, private utleiere etablert klare rutiner, som speiler lengden på depositumsgarantien. Er det en tre måneders garanti, varsles Nav ved førstegangsspurring. Dette gjøres for å sikre at hele saken vurderes og behandles og en utkastelse eventuelt effektueres i de tilfellene Nav velger ikke å gå inn i saken, innenfor en tidsramme på tre måneder. Dette er for at utleier vil unngå tap så langt det lar seg gjøre. Utleiere som godtar tre måneders depositum sier imidlertid at dette i mange tilfeller blir knapt, og seks måneders depositum er å foretrekke. Dette godtar Nav imidlertid kun unntaksvis. Men generelt finner vi at jo kortere den kommunale garantien er, jo raskere varsles Nav av utleier og jo mer press er det på å få til en løsning fort, slik at et eventuelt tap for utleier lar seg dekke opp innenfor depositumsgarantien.

³ Utleieren leier ut kommunalt eide boliger og må defineres som delvis kommunal.

To av de større, private utleierne varsler også Nav i tilfeller der:

- Den aktuelle utleier har stønad fra Nav eller det på annen måte er etablert en Nav-kontakt.

I tillegg svarer to større, private utleiere at de kan være tilbøyelig til å gjøre det, om de kjenner til Nav-kontakten. Dette gjelder om husleien uteblir en måned. Sannsynligheten for at utleier tar kontakt med Nav øker om det er opplyst om en bestemt kontaktperson på det aktuelle Nav-kontoret for vedkommende leietaker, og om utleier har dennes mailadresse eller telefonnummer.

Utover dette kontaktes også andre instanser i noen tilfeller, som rusomsorgen, psykiatrisk team eller tilsvarende, hjemmesykepleien, sykehjem for eldre, etc., dersom utleier har rimelig grunn til å tro at vedkommende leietaker er bruker av disse tjenestene eller at det forligger et behov for dette. Dette forutsetter imidlertid vanligvis kjennskap til leietaker som går utover den utleier nødvendigvis sitter inne med.

Halvparten av de større, private utleierne, et stort flertall av de mindre enkeltutleierne samt ingen av våre boligbyggelag godtar kommunale depositumsgarantier. Kontakt depositum godtas imidlertid vanligvis, men dette opererer Nav i liten grad med. De fleste av disse, det vil si samtlige boligbyggelag, over halvparten av de større, private og samtlige private, små utleiere, har dessuten utviklet utvelgsrutiner knyttet til utleie som er orientert mot å velge ut de sikre betalerne. Således uttaler en leder i et større boligbyggelag:

Vi har så lite utkastelser at vi praktiserer ikke varsling. Dette har blant annet sammenheng med at vi har utviklet kriterier for leie basert på inntekt, referanser fra andre leieforhold samt medlemskap i boligbyggelaget. ... Ved å sile leieboere på denne måten forbygger vi mye i forhold til utkastelser.

Dette reduserer behovet for og fokuset på varslingsrutiner hos en rekke utleieaktører, første og fremst de private og blant boligbyggelagene. Et av argumentene som benyttes er at en leieavtale er en avtale mellom utleier og leietaker, og at Nav ikke er part i dette. Det er derfor unaturlig for dem å ta kontakt med Nav

ved mislighold av leieforholdet. Dette blir et ansvar de overlater til leietaker.

Alle boligbyggelag praktiserer direkte søknadsprosesser til sine utleieboliger, og velger sine leietakere bevisst ut. Personer som mottar støtte fra Nav, eller som har ulike typer problematikk som kan ha betydning for hvordan leieforholdet forløper, velges bort.

Dette innebærer at i forhold til det Holm og Astrup fant i sin studie fra 2009, har det funnet sted kun mindre endringer i etableringen av varslingsrutiner, når det kommer til forskjeller mellom kommunale og private utleiende. Også i studien fra 2009 var det i særlig grad de kommunale boligbedriftene som varslet sosialtjenesten i kommunen ved mislighold. Boligbygg i Oslo kommune varslet for eksempel, da som nå, sosialtjenesten i samtlige tilfeller, mens de private utleierne var mindre aktive også i 2009.

3.3 Utleiernes argumenter for ikke å varsle Nav/sosialtjenesten ved mislighold av leieforholdet

Om vi snur resonnetet og spør: Hvorfor varsler ikke utleierne Nav-kontoret/sosialtjenesten ved mislighold av leieforholdet, kan vi oppsummere diskusjonen overfor i noen hovedpunkter, basert på informantenes egne utsagn:

1. Utleier kjenner ikke til muligheten

Dette er ikke et argument for ikke å varsle, men mer en årsak til at det ikke varsles. Utleierne kjenner ikke til muligheten.

Som lederen i et større boligbyggelag sier det:

Jeg kjente ikke til muligheten for å varsle sosialtjenesten. Vi varsler aldri sosialtjenesten. Vi behandler husleierestanser som en ordinær innkrevningssak. Alt går mekanisk.

2. Tidsaspektet, å bringe inn Nav/sosialtjenesten tar for mye tid

Dette argumentet henger tett sammen med lengden på depositumet og forventningen blant utleierne om ikke å gå i minus

ved mislighold av husleiebetalingen. Dette betyr at samtlige utleiere ønsker at hele prosessen med purring, inkassovarsel og utkastelse ved namsmyndigheten må finne sted innenfor den tidsramme depositumsgarantien gjelder for, fors lik å redusere risikoen for tap. Da er det ikke tid til å varsle Nav.

Som en informant i et stort privat profesjonelt utleierfirma sier det:

Vi må få saken avgjort innenfor en tre måneders frist.
Vi purrer etter 14 dager. 14 dager deretter sendes saken til namsfogden. Da er det ikke tid til å blande inn Nav.

I den grad det opereres med seks måneders depositum, vil det kunne være noe større villighet blant utleierne til å bringe inn Nav/sosialtjenesten på et tidlig tidspunkt i prosessen.

3. Namsfogden varsler, unødvendigjør varsling fra utleier

Halvparten av de store private utleierne som ikke praktiserer varsling, viser til at namsfogden varsler etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18. Da opplever disse det som unødvendig at de skal varsle etter husleielovens § 9-11.

Problemet med dette resonnementet er at saken da har kommet så langt, at Nav/sosialtjenesten har kortere tid til å finne en løsning. Det påløper dessuten gebyrer etc. hos namsmyndigheten, i tillegg til ytterligere husleierestanser i mellomtiden.

4. Etablering av kontakt med Nav eller sosialtjenesten er leietakers ansvar. Utleiere har ikke noe sosialt ansvar

Bortimot samtlige av de 7 større private utleierne som ikke varsler, samt alle boligbyggelagene, av den vurdering at kontakt med Nav/sosialtjenesten må etableres av leietaker, ikke av dem som utleier. Dette oppleves både å gå utover den rolle utleier ser for seg selv, samt å være problematisk av etiske grunner, med henvisning til taushetsplikten etc.

Som en større privat utleier sier det:

For oss er det helt uaktuelt å varsle Nav. Da må vi ha fullmakt fra leietaker, eventuelt en forhåndsavtale med fullmakter.

En leder i et større boligbyggelag viser til at de som utleier ikke har noe sosialt ansvar. Han hevder:

Vi har ikke noe sosialt ansvar for å knytte til det offentlige i forbindelse med utleieboliger.

Å varsle Nav/sosialtjenesten ses med andre ord som en form for rolleblending, der utleier tar seg en sosial rolle vedkommende ikke har, etter noen utleieres oppfatning.

5. Bestemmelsen er ingen plikt for utleier

Et par av de større, private utleiere viser til at bestemmelsen ikke definerer noen plikt for dem som utleier, og at de ikke ville påta seg dette merarbeidet når de ikke må. De vil ha minst mulig arbeid og utgifter knyttet til de «dårlige» eller «usikre» betalerne.

6. Opplevelsen av Navs/sosialtjenestens håndtering av de varslene som sendes

Flertallet av utleiere viser også til egne erfaringer eller «opplevelsen» knyttet til Nav/sosialtjenestens handlemåte ved varslinger. Dette varierer en del, men kanskje særlig de private utleierne er noe skeptiske til Navs muligheter til å gå inn i saken og løse den.

En større privat utleier sier for eksempel følgende:

Sosialtjenesten er for passive.

En annen hevder:

Vi hører sjelden noe fra Nav om vi varsler.

En av de ni større, private utleierne er imidlertid mer positive til Navs innsats med sakene og hevder at:

Nav strekker seg veldig langt for å løse en sak og avverge en utkastelse.

De kommunale boligbedriftene er gjennomgående mer positive til Nav-kontorenes håndtering av varslene. I de større byene, der det er flere Nav-kontor, vises det imidlertid til at erfaringene varierer mellom de ulike kontorene.

Dette punktet utdypes i neste avsnitt.

3.4 Navs håndtering av varslingene som betingelse for utleieres varslingsrutiner

Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er altså om utleieres varsling av Nav kan ha sammenheng med hvordan de opplever at Nav forholder seg til de varsler som blir sendt? Gitt at utgangspunktet er at det i hovedsak er de kommunale utleierne som tar kontakt, synes varslingsrutinene utover dette i noen grad å avhenge av hva misligholdet består i. Således synes ulikhetene i utleieres varslingsrutiner i noen grad å ha sammenheng med saksforholdet og hvilke forventninger og erfaringer utleierne har til Navs eller sosialtjenestens muligheter til å løse konflikten.

Generelt vil det være tre hovedkategorier med årsaker til utkastelser: (1) Restanser (2) Brudd på ordensregler, husbråk, atferdsvansker og liknende og (3) Utløp av kontrakt (Holm og Astrup 2009).

Ved restanser anses Nav/sosialtjenesten mer å kunne bidra der det allerede er etablert en relasjon til leietakeren. Utover dette forventes ikke Nav å kunne bidra eller være relevant i samme grad og de varsles i liten grad.

De kommunale utleierne gir imidlertid uttrykk for at deres erfaringer med Navs håndtering av de sakene de varsles i, varierer. Dette blir særlig uttalt i de storbykommunene som har flere Navkontor. Dette vil gjelde samtlige av de fire større bykommunene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Samtlige kommunale utleiere opplever at ulike Nav-kontor har ulike rutiner knyttet til oppfølging av varslingene. Dette påvirker i mindre grad de kommunale utleiebedriftenes varslingsrutiner, slik vi finner det i denne studien, men kan ha en betydning for hvorvidt de private prioriterer dette.

En kilde i en større kommunal utleiebedrift, som forholder seg til flere Nav-kontor hevder således:

Det er viktig å ivareta rutinene i det daglige, ellers sklir det lett ut. utfordringen ligger i hvordan dette jobbes med i bydelene. Oppfølging og rutiner er viktig. Der de tar dette alvorlig, nytter det.

Den aktuelle kommunale boligaktøren opplever med andre ord at de ulike Nav-kontorene i varierende grad har etablert rutiner for å følge opp varslings sakene. Dette kobles så på effektene av Nav-kontorenes innsats for å redusere utkastelser.

Ved brudd på ordensreglene synes det mer uklart hvem utleier mener kan være adressat for å kunne bistå. I de tilfellene det er etablert en relasjon til Nav, kan disse kontaktes. I andre tilfeller kan det være andre deler av det kommunale tjenesteapparatet som vil kunne være relevant, for eksempel rusomsorgen i tilfelle med rusmisbrukere, psykiatrisk team eller tilsvarende ved psykiske vansker etc. Ofte vil imidlertid ikke utleier kjenne til hvorvidt leieboeren har etablert noen relasjon til disse delene av det kommunale hjelpeapparatet. Da blir det også vanskeligere for utleier å vite hvem de eventuelt skal varsle.

Her er vi over i en prinsipiell diskusjon som stadig kom opp i intervjuer med utleiere, nemlig hvor langt skal utleier gå i forhold til å bevege seg inn i leietakerens privatliv, når det kommer til for eksempel eventuelle rusproblemer, psykiatriske vansker etc. Her er holdningene ulike, men generelt er de kommunale utleiebedriftene langt mer tilbøyelige til å tilby sin bistand i de tilfellene de ser at leietakeren har vansker knyttet til rus og psykiatri etc., og der dette får konsekvenser for deres håndtering av boforholdet, enn de private utleierne er.

Når det kommer til brudd på husordensregler, husbråk etc., som en kommunal utleier ser har sammenheng med for eksempel et rusproblem, er denne mer tilbøyelig til å undersøke om det er en kontakt med rusomsorgen i kommunen for den aktuelle leietaker, og bistå i saken, enn de private utleiere er. Med et par unntak, vegrer de private utleiere seg for å gå for tett inn i det de opplever som leietakernes privatliv, og føler seg mer komfortable med å sende saken til namsmyndighetene om sakens karakter kan føre til en fravikelse. Denne tendensen er særlig sterk for de mindre, private utleierne, som kanskje bare leier ut et objekt. De har mer et ønske om å bytte ut en brysom leietaker, enn å bistå sosialt i forhold til å avhjelpe eventuelle atferdsvansker og koble på det kommunale tjenesteapparatet.

En tredje kategori som kan gi grunnlag for fravikelse er at kontrakten har utløpt. Om det av ulike grunner ikke er ønskelig fra utleiers side å fortsette leieforholdet, sendes saken direkte til

namsmyndighetene. Nav får imidlertid innsyn i saken gjennom såkalt § 4-18 varsel, etter tvangsfullbyrdelsesloven, fra namsmyndigheten.

Denne diskusjonen munner også ut i en prinsipielt viktig diskusjon, nemlig om varslingsregler skjer automatisk eller om det baserer seg på skjønnsmessige vurderinger, slik intensjonen i husleieloven § 9-11 er. Vi finner imidlertid her at grad av automatikk versus skjønn i stor grad kobles opp mot hva som er misligholdets kjerne. Automatikken i varslingsreglene inntreffer først og fremst ved husleierestanser, og da hos de kommunale utleierne, og ikke i samme grad når det kommer til brudd på husordensregler og atferdsrelaterte konflikter. I de sistnevnte tilfellene er innslaget av skjønnsmessige vurderinger mye mer fremtredende, særlig blant de private utleierne.

Automatikken i varslingsreglene i tilfeller med husleierestanser speiler også, som vi har sett, husleiegarantiens utmåling. Jo færre måneder husleiegarantien gjelder for, jo raskere setter utleier i gang varslingsprosessen, nettopp for å redusere eventuelle tap.

3.5 Avsluttende kommentarer

Varslingsreglene er lite kjent blant de private utleierne. Blant de kommunale boligutleierne er den i større grad kjent, men uten at kunnskap om regelen nødvendigvis betinger den enkeltes varslingsrutiner.

Det er først og fremst de kommunale boligbedriftene som varsler Nav der mislighold kan ende i en fravikelsessak. Dette gjelder alle saker der det er snakk om husleierestanser. I tilfeller med brudd på husordensregler, varsles det mer selektivt.

I de tilfellene private utleiere varsler, er dette underlagt en selektiv vurdering. Dette skjer i mange tilfeller uten at utleier har kjennskap til varslingsreglene. I hovedsak varsles Nav av private der det foreligger en kommunal depositumsgaranti. Ved brudd på husordensreglene varsles Nav i mindre grad. I noen av disse tilfellene kan det være mer aktuelt å ta kontakt med relevante tjenesteteam i kommunen innen rus, psykiatri eller annet. Dette forutsetter imidlertid kunnskap om leietaker som går utover det utleier sitter inne med.

4 Virkemidler og oppfølging i Nav/sosialtjenesten av varslingsene

Gitt at varslingsregelens utgangspunkt er å bidra til å redusere antall utkastelser, ved å bringe Nav eller sosialtjenesten tidligere på banen i saker med mislighold, er det minst to sentrale spørsmål vi må reise: Hvordan følger Nav opp der de varsles? Hvilke rutiner har de for oppfølging? Og for det andre, hvilke muligheter har Nav for å handle aktivt i en sak de er varslet i. Dette handler både om Nav-kontorenes handlingsmuligheter, men også om handlingsevne. Det siste knytter seg både til det enkelte Nav-kontorets egne rutiner, men også hvorvidt utleiernes varslingsrutiner er tilpasset arbeidsrutinene på det aktuelle Nav-kontoret. Skjer for eksempel varslingen såpass tidlig at det er tilstrekkelig med tid til å behandle saken hensiktsmessig? Dette handler om hvor effektiv varslingen er i forhold til å gi Nav *mulighet* til å komme så tidlig på banen at en utkastelse lar seg forhindre.

Vi vil også se på hvilket merarbeid varslingen medfører for Nav/sosialtjenesten. Dette vil vi relatere til varslingsrutinenes omfang.

4.1 Problemstillinger

Nav/sosialtjenestens oppfølging av varslinger etter husleielovens § 9-11 vil avhenge av flere forhold. Vi finner at følgende forhold er av betydning:

1. Rutiner ved Nav/sosialtjenesten: Hvilke rutiner har Nav/sosialtjenesten bygget opp i forhold til å håndtere varslingsmeldingene?

2. Varslingens omfang: Hvorvidt sosialtjenesten varsles i samtlige tilfeller eller hvorvidt utleier foretar en «siling» av hvilke saker de varsler i, ser ut til å ha betydning for Nav/sosialsentrenes håndtering av saken.
3. På hvilket stadium i prosessen varsles de? Hvor mye tid har Nav/sosialtjenesten til å finne en løsning?
4. Er den aktuelle leietakeren aktiv/passiv bruker av Nav/sosialsenterets tjenester, eller er vedkommende ukjent?
5. Hva er kjernen i misligholdet? Er det husleierestanser, husordensproblemer eller kontraktens utløp?
6. Kapasitet hos Nav/Sosialsentrene: Dette gjelder først og fremst i forhold til arbeidskapasitet.
7. Hvilke virkemidler har Nav/sosialtjenesten tilgjengelig?
8. Egenskaper ved leietakeren: Er dette en gjenganger som over tid ikke har vist vilje eller evne til å endre sin uheldige disponering av egne midler eller er det en barnefamilie hvor det har oppstått en forbigående krise?
9. Vi vil drøfte disse forholdene i sammenheng nedenfor, da dette i sum kan bidra til å belyse Nav/sosialsentrenes håndtering av varslingssakene.
10. Vi kan også anta at det kan være sammenhenger mellom disse forholdene, som igjen betinger hvilke muligheter sosialtjenesten opplever at de har i det enkelte tilfelle.

Rutiner ved Nav/sosialtjenesten

Siden det først og fremst er de kommunale boligbedriftene som varsler, er en relativt høy andel av de personene det varsles om, kjent ved Nav-sosial, enten ved en aktiv eller passiv sak. Dette gjør det i prinsippet lettere for Nav/sosialtjenesten å gå raskt inn i mange av sakene. Minst tre av Nav-kontorene som er med i denne studien har bygget opp sine rutiner nettopp rundt hvor aktivt brukerforhold den enkelte har til dem.

Således har for eksempel et Nav-kontor i Oslo med mange varslingssaker, en klar rutine på å gjennomgå listene fra Oslo kommunes boligbygg og sortere de etter hvorvidt personene har en aktiv eller passiv sak hos dem, og hvorvidt de er kjente eller ukjente.

Sakene håndteres deretter som følger:

Der den enkelte har en aktiv sak og er kjent ved kontoret: I disse tilfellene fordeles sakene på de respektive saksbehandlerne som har sakene. Disse kjenner situasjonene best for den enkelte og tar ansvar for å følge opp og ta kontakt. Som oftest ved å ringe eller sende sms. Brev er mer tidkrevende og benyttes mindre. Saksbehandlerne forteller den det gjelder at de har fått beskjed om at det foreligger en restanse og spør om det er behov for råd eller veiledning for å løse situasjonen. Ofte har saksbehandlerne en forestilling om hvorfor vedkommende er kommet opp i den aktuelle situasjonen. Dette letter kommunikasjonen rundt både problemet og løsningene.

Der den enkelte har en passiv sak, men er kjent på kontoret: Her tas saken hånd om av mottaket ved det aktuelle Nav-kontoret. Også i disse tilfellene tas det aktive grep for å få kontakt med personen det gjelder. Nav-kontoret har mulighet til å sjekke opplysninger om den enkelte, og vil kunne danne seg et generelt bilde av situasjonen. Mottaket vurderer hva som er mest hensiktsmessig. Man ringer vedkommende opp, forteller at man har fått beskjed og spør om de har behov for råd og veiledning.

Der den enkelte er ukjent av Nav-kontoret: På det aktuelle Nav-kontoret som følger denne oppdelingen av sakene, går saker som gjelder ukjente personer til booppfølgerne i boligseksjonen. Boligkontoret er også i det aktuelle tilfellet lagt inn under Nav. Booppfølgerne ringer vedkommende opp. Noen får Nav-kontoret tak i, andre ikke. Der en ikke får tak i vedkommende via telefon, kan en velge å sende et brev. Andre ganger kan en velge å gå på hjemmebesøk, om en lurer på noe spesielt. Dette kan være i tilfeller med høy alder, der det er barn inne i bildet, etc. En kan også ta kontakt med hjemmetjenesten eller andre mulige instanser som kan tenkes å ha kontakt mot husstanden. Som vår informant ved det aktuelle Nav-kontoret sier det: *Vi må se hvor nervøs en skal være.* Nav-kontoret viser slik en høy grad av innsatsvilje, også rettet mot de som er ukjente, særlig der en mistenker spesielle omstendigheter.

Dette er uansett personer som leier i kommunalt eid bolig, og en kan utnytte nettverket der for å undersøke saken. Ligger det post i postkassen for eksempel, er beboeren sett i det siste etc.

Om det ikke oppnås noen kontakt på annen måte med det aktuelle Nav-kontoret, skal hjemmebesøk vurderes. Dette kan eventuelt gjennomføres etter at Nav-kontoret er varslet av namsmyndighetene. Hensikten er, i følge vår informant, at:

Ingen skal kastes ut, uten at sosialkontoret synes det er greit og det er vurdert av sosialkontoret.

Da er praksis ved det aktuelle Nav-kontoret at det journalføres at det *er greit*. Her må en i følge samme informant hele tiden imidlertid påse at:

Folk i nød må ikke kastes ut. De må få hjelp.

I stedet for å fordele sakene på saksbehandlere og la mottaket jobbe med de som ikke er kjente, oppgir et annet Nav-kontor at de har en enkeltperson som jobber opp mot utkastelser. Vedkommende følger opp de sakene det aktuelle Nav-kontor varsles om. Igjen benyttes brev, oppringning, kanskje hjemmebesøk for å få kontakt.

Det aktuelle Nav-kontoret tar kontakt med sms, hvor det spørres om hva som er problemet. Dette opplever kontoret selv at ufarliggjør det å ta kontakt og at en på den måten når veldig mange av de som har vansker.

Ved Nav-kontoret i Drammen har en etablert et eget boligteam, i samarbeid med fylkesmannen. Dette er et prøveprosjekt som tilbyr lavterskelsbasert tett oppfølging i egne boliger for personer med spesielle behov. Modellen baserer seg på oppfølging i en fase på vei mot selvhjulpenhet, før den enkelte skal over i vanlig bosetting og følges opp av det ordinære oppfølgingsteamet.⁴ Dette boligteamet har en regelmessig gjennomgang av husleierestanser, i tillegg til jevnlige møter med Drammen Eiendom. Formålet er å avverge at noen kommer i en utkastelsessituasjon.

Langt fra alle Nav-kontorene har etablert så tette rutiner rundt oppfølgingen av varslings sakene i tilknytning til de kommunalt eide boligene, som illustrert med disse tre eksemplene. Her synes det å være en sammenheng med saksmengden ved Nav-kontoret. To av de tre Nav-kontorene med veletablerte oppfølgingsrutiner i

⁴⁴ Tilbudet baserer seg på en "Housing first" strategi. Om denne, se blant annet Rambøll 2012.

etterkant av en varsling, har også en høy andel saker, noe som i noen grad også gjelder det tredje av disse. Dette kan indikere at saksmengde er en viktig indikator for hvilket behov Nav-kontorene ser for å utvikle gode rutiner på dette området.

Blant Nav-kontorene uten så veletablerte rutiner på dette arbeidet, synes det mer vanlig at særlig ukjente personer uten verken en aktiv eller passiv sak hos Nav-kontoret i større grad bare tilskrives, enn at de aktivt følges opp. Da skal Nav-kontoret ha mistanke om at det foreligger noe spesielt, men for å bli oppmerksom på dette, må en starte en kartlegging av sakene, for eksempel i forhold til om det er barn i husstanden, personer med høy alder etc. Men generelt prioriteres ukjente lavest blant de personene Nav-kontorene varsles om. Dette blir et ressurs spørsmål.

De tette rutinene vi særlig ser hos to av de tre Nav-kontorene analysen omfatter i Oslo springer ut av det såkalte *ringe prosjektet* i Oslo noen få år tilbake, hvor prosjektansatte hadde som oppgave å følge opp personer som var truet med utkastelse, blant annet ved å ringe de opp og tilby råd og veiledning. Et antall bydeler har videreført rutiner etablert som følge av dette prosjektet, som illustrert med to i vår studie. Disse jobber meget bevisst med varslingsene, for å forebygge utkastelser.

Uansett synes det å være en generell observasjon at personer som er kjente på Nav-kontoret, enten med en aktiv eller passiv sak, er lettere å følge opp. En kan da bruke den kontaktinformasjonen en har til å ringe opp og forsøke å få vedkommende i tale. Mange informanter ved Nav-kontorene er tydelige på at det ikke er tilstrekkelig med ressurser til alle, og at de prioriterer personer som er kjente hos dem, selv om alle de varsles om tilskrives med tilbud om råd og veiledning.

På hvilket stadium varsles Nav-kontoret?

Nav-kontoret varsles av de kommunale utleieenhetene som hovedregel meget tidlig i prosessen. Dette betyr i praksis at det sendes en liste til Nav-kontorene fra det kommunale boligselskapet hver måned, med oversikt over de som etter en purring ikke har betalt husleie. Dette gjelder samtlige kommunale boligselskaper som er med i denne studien.

Rutinene hos alle de kommunale boligbedriftene vi har intervjuet, er å sende purring til leietaker 14 dager etter forfall. Dette varsles

Nav-kontorene vanligvis ikke om. Når så måneden er kommet til en ende, og det er gått nye 14 dager etter at det ble purret første gang, sendes listene til det aktuelle Nav-kontoret.

Disse rutinene synes hensiktsmessig. Flere kommer i den situasjonen at betalingsfristen for husleie overskrides, av ulike grunner, enn som har reelle problemer med å betale husleien. Skulle Nav-kontoret blitt varslet allerede etter 14 dager, ville dette betydd at Nav også ble varslet om en del tilfeller som ikke reelt hadde vansker med å betale husleien, men som bare hadde glemte det, vært bortreist etc. Når det derimot er gått en måned, er det mer sannsynlig at det ofte vil være et spørsmål om reelle problemer, og det er mer formålstjenelig å koble inn Nav-kontoret.

Alle våre informanter i Nav-kontoret ser det også i hovedsak formålstjenelig at boligbedriften gjør denne første purringen uten å bringe inn dem. På den andre siden er det viktig at det ikke er påløpt for mange restanser før Nav-kontorene bringes inn. Jo høyere utestående beløp, jo vanskeligere er det som regel å få løst saken. Dette er i seg selv et argument for å bringe Nav-kontoret inn i saken på et tidlig stadium.

Dette betyr at når Nav kobles på, er det ofte gått en måned siden første forfall. Vanligvis sendes en sak til namsmyndigheten etter to ubetalte husleier. Dette betyr at Nav-kontorene i utgangspunktet bare har to til tre uker på seg til å oppsøke leietaker, definere problemet, få til en dialog og finne en løsning. Dette kan være knapt noen ganger. De aller fleste Nav-kontorene melder om god dialog med den aktuelle boligbedriften, som kan utvise fleksibilitet, slik at det aktuelle Nav-kontoret får den tid det har behov for, til å få på plass en ønsket løsning.

Som utleier, har også de kommunale boligbedriftene en egeninteresse i at leieforholdet fortsetter. Det gir mindre omkostninger, både i form av vakanser og i form av kostnader ved å finne frem til nye leietakere.

I de tilfellene Nav-kontorene varsles av private utleiere, vil de kunne ha et tettere press på seg i forhold til å få på plass en løsning fort, da de private utleierne helst vil ha saken avklart innenfor perioden for garantien. Dette for å redusere sitt eget tap.

De fleste Nav-kontorene vi har hatt kontakt med, gir uttrykk for at mange private utleiere drifter sine boliger strengt og effektivt. Dette kan noen ganger gjøre det hektisk å få på plass en løsning tidsnok, slik våre informanter på Nav-kontorene gir uttrykk for.

Også de kommunale boligbedriftene drives med det for øyet å sørge for en lønnsom virksomhet. I praksis er de imidlertid mer fleksible generelt sett, enn de private utleierne. Dette begrunnes fra våre informanters side, i de kommunale boligbedriftene, med at det blir kommunen som blir ansvarlig for å finne en bolig mange av de personene dette gjelder også etter en utkastelse, så da er det bedre å forsøke å finne en løsning mens husstanden fortsatt er i en bolig.

Hva er kjernen i de saker Nav-kontorene går inn i?

Siden Nav-kontorene i hovedsak kun varsles der det er husleierestanser, er det dette som i hovedsak blir de sakene de jobber med i denne sammenhengen. Saker vedrørende husbråk kanaliseres som regel andre steder. Det samme gjelder kontrakter som har utløpt.

Kapasitetssituasjonen ved Nav-kontorene til å følge opp varslingsene

Det er alltid et spørsmål om kapasitet hvilke saker og personer Nav-kontorene skal følge opp og på hvilken måte. Utgangspunktet er imidlertid at det er mer arbeidskrevende å måtte bosette en husstand som har blitt kastet ut, enn å forebygge at dette skjer. Likeledes sier en av informantene også at:

Jo mer arbeidskrevende det er å bistå folk i å bli i boligene sine, jo mer arbeidskrevende er det også om de mister den.

Samtlige informanter er derfor enige om, at det er arbeidsbesparende for Nav-kontoret å jobbe forebyggende. Dette betyr også at det prioriteres å jobbe forebyggende der en kan, og der en opplever at det gir resultater.

I praksis innebærer dette at mange Nav-kontor strekker seg langt i forhold til å forsøke å avverge en utkastelsessituasjon. Dette kan være ressurskrevende. Her er Nav-kontorenes tilbøyelighet til å prioritere kjente brukere, med aktive saker, også relevant. Selv om det vil kunne være mange komplekse saker og tunge problemer i

tilknytning til disse brukerne, er det mindre ressurskrevende å følge opp aktive brukere, der en allerede har opprettet en sak, har kontaktinformasjon og kjenner saken, enn å opprette helt nye saker og sette seg inn i helt ukjente personers situasjon. Her blir det ofte mer unntaksvis at Nav-kontorene selv tar initiativ til å opprette en sak. Men blir en klar over at det foreligger spesielle vansker, som for eksempel at det er snakk om en barnefamilie, personer med høy alder etc., forsøker en også å strekke kapasiteten så langt som mulig, for å avhjelpe.

Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er imidlertid sammenhengen mellom rutiner i arbeidet og kapasitet. En observasjon er at de Nav-kontorene som har de tydeligst definerte rutineene på området, også er de som i minst grad viser til kapasitetsproblemer med å følge varslingssakene tilstrekkelig opp. Dette på tross av at de Nav-kontorene som har de mest veletablerte rutineene på dette området, også i stor grad synes å være de som har de høyeste andelene utkastelsessaker.

Dette kan indikere at det er de kontorene som har de fleste sakene, som også opplever det største behovet for å utvikle rutiner for dette arbeidet og som gjennom dette også har den høyeste kapasiteten til å følge opp sakene. Gode rutiner i dette arbeidet, virker arbeidseffektiviserende, og gir med det en opplevelse av høyere kapasitet.

Egenskaper ved leietakeren kan påvirke Nav-kontorets prioritering av en sak

Kapasitetsutfordringer innebærer at Nav-kontorene *må* prioritere. Dette gir de aller fleste Nav-kontor uttrykk for. Selv om man i utgangspunktet forsøker å hjelpe alle, er det noen tilfeller som en ser et særlig behov for å avhjelpe situasjonen. Dette gjelder særlig tilfeller der det er barn inne i bildet. Også der personer er under tett oppfølging, og der et brudd i boforholdet vil skade et planlagt rehabiliteringsforhold, er en meget tydelig på at en prioriterer saken.

Der Nav-kontorene varsles om personer de ikke kjenner fra før, vil nettopp slike sider ved husstanden være viktig i en prioriteringsprosess.

Det er imidlertid også noen Nav-kontorene bevisst velger *ikke* å prioritere. Dette kan være personer som ikke viser vilje til å

disponere sine ressurser på en måte som ivaretar hensynet til et stabilt boforhold. Ofte snakker vi da om gjengangere, hvor Nav-kontorene gjentatte ganger har vært inne i bildet med råd og veiledning, kanskje kombinert med økonomisk bistand, men hvor læringen har uteblitt. I noen tilfeller blir Nav-kontorene også oppmerksomme på husstander som selv om det er økonomisk evne tilstrekkelig til å betjene boutgiftene, velger å disponere annerledes. I noen slike tilfeller kan Nav-kontoret velge å ikke bistå økonomisk, men nøye seg med råd og veiledning. Er det imidlertid barn i husstanden, strekker Nav-kontorene seg langt for å få til en løsning.

4.2 Virkemidler hos sosialsentrene/Nav

Når det gjelder kjernen i misligholdet og hva sosialtjenesten eller Nav-kontorene har mulighet for å gjøre når de blir varslet, viser forskning at økonomisk betinget mislighold er lettest å løse (Holm og Astrup 2009; Johannessen og Dyb 2011). Dette gjelder både fra de store kommunale boligbedriftenes side og fra sosialtjenestens eller Nav-kontorenes side. Dette handler også om hvilke virkemidler som er tilgjengelig. Selv om de kan gå inn med råd og veiledning på et tidlig tidspunkt, disponerer Nav-kontorene i hovedsak først og fremst økonomiske virkemidler.

I forhold til spørsmålet om hvilke virkemidler Nav-kontorene tar i bruk når de blir varslet, blir det derfor viktig å relatere dette til spørsmålet om *når* i forløpet sosialtjenesten blir varslet. Hva har de mulighet til, rent tidsmessig.

Råd og veiledning

Det første Nav-kontorene tilbyr når de tar kontakt med en person som er truet av utkastelse, er råd og veiledning. Dette retter seg særlig mot spørsmålet om økonomisk disponering. Å foreslå et møte mellom Nav og vedkommende leietaker om dette, er ikke uvanlig.

Ulike former for formaliserte forvaltningsavtaler

I noen tilfeller kan det være aktuelt å lage formaliserte forvaltningsavtaler, hvor Nav-kontoret sørger for at husleien blir betalt direkte av den enkeltes stønad. Dette kan være et egnet virkemiddel i tilfeller med disponeringsvansker, men kan redusere

det oppdragende elementet i relasjon til Nav-kontoret. Den enkelte får sine midler forvaltet, i stedet for å forvalte dem selv.

Mer uformell oppfølging

Nav-kontorene kan også velge å gi den enkelte en mer uformell oppfølging av en boveileder eller likende. I noen tilfeller kan disse også bidra til å få på plass løsninger i pågående konflikter. Alternativt kan dette være en overgangsløsning, på veien til en selvstendig bosituasjon.

Økonomisk bistand

Økonomisk bistand kan bli siste utvei i noen tilfeller, hvor alternative løsninger enten ikke forefinnes eller alternativt blir ansett å være rimeligere enn å realisere en utkastelse. Hel eller delvis dekking av husleie vil her kunne være en mulighet.

Å bringe Nav-kontorene inn i en sak mellom utleier og leietaker kan avslutningsvis også være viktig for å bringe partene i dialog med hverandre, rydde opp i misforståelser og klargjøre plikter og rettigheter i et leieforhold. I saker som handler om annet enn rene økonomiske størrelser, vil en løsning være mer tidkrevende å få til enn der det først og fremst er et spørsmål om restanser. I slike prosesser kan meglingsprosesser være et alternativ.

4.3 Typehushold

Et interessant empirisk spørsmål er hvorvidt, og i hvilke tilfeller, Nav-kontor i ulike kommuner ser de samme mulighetene i sakene de blir varslet om eller med andre ord, om det er variasjon i Nav-kontorenes behandling av tilnærmet like tilfeller. For å følge opp dette, har vi utformet fire vignetter med ulike case som Nav-kontorene i de ulike casekommunene har tatt stilling til. Alle er utformet som mulige og realistiske varslingssaker og spørsmålet er om det er variasjoner Nav-kontorene imellom når det kommer til deres forslag til oppfølging og tiltak i de ulike vignettssakene.⁵

⁵ Metoden er blant annet benyttet av Johannessen og Dyb i deres studie fra 2011 om døgnovernatningssteder og Myrvold, Strand, Holm og Hansen i deres studie fra 2002 om kommunal boligpolitikk.

Med forbehold om at svarprosenten bare var på vel 50 prosent, er svarene allikevel mange nok til å illustrere likheter og variasjoner i Nav-kontorenes praksis.

De spørsmålene de enkelte Nav-kontorene ble bedt om å ta stilling til for hvert tilfelle var følgende:

1. Hvor sannsynlig er det at dere hadde blitt varslet i de følgende fire tenkte tilfellene?
2. Hadde dere valgt å foreta dere noe om dere eventuelt var blitt varslet i følgende tilfeller? I så fall hva?

Vignettene er som følger:

1. Kvinne, 29 år, enslig, med to barn under 10 år, leietaker i privat eid bolig, ikke bruker av Navs tjenester. Kvinnen er arbeidssøkende. Ingen betalingsanmerkninger eller registrerte vansker i forhold til rus og/eller psykiatri.

Det er privat utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.

2. Kvinne, 29 år, enslig, to barn under 10 år, leietaker i kommunalt eid bolig. Har kommunal depositumsgaranti, mottaker av økonomisk sosialhjelp over noen tid. Kvinnen er arbeidssøkende. Barna har vært fulgt opp av kommunens barnevern, med avlastningshjem i perioder og støttekontakt. Kvinnen har tidvis hatt rusproblemer.

Det er kommunal utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Varslingen kommer frem på lister som rutinemessig sendes Nav om hushold med husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.

3. Mann, 35 år, enslig, ingen barn, leietaker i privat eid bolig. Ikke bruker av Navs tjenester. Mannen er i arbeid, men har tidvis hatt vansker med å disponere økonomiske midler. Ingen øvrige merknader knyttet til rus eller andre vansker.

Det er privat utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.

4. Mann, 39 år, enslig, ingen barn, leietaker i kommunalt eid bolig. Mannen har vært mottaker av økonomisk sosialhjelp i lengre tid og har kommunal depositumgaranti. Mannen har rusvansker, samt noen atferdsvansker. Han har tidligere blitt kastet ut av privat leid bolig, grunnet en kombinasjon av manglende husleie og atferdsvansker med bakgrunn i rusproblemene.

Det er kommunal utleier som varsler Nav om mislighold i leieforholdet, knyttet til to husleierestanser. Varslingen kommer frem på rutinemessig på lister som sendes Nav om hushold med husleierestanser. Dette gjøres etter Husleielovens § 9-11.

Vignettene har to og to husholdninger som er relativt like, men som varierer på noen sentrale kjennetegn.

Husholdning (1) og (2): Kvinner med barn

Begge disse husholdningene er kvinner med barn under 10 år, enslige forsørgere, begge er arbeidssøkende. Husholdning (2) er imidlertid ment å være mer sosialt utsatt, kvinnen har hatt rusproblemer og barna følges med på av barnevernet. Kvinne (2) leier også kommunalt.

Nav-kontorene svarer enstemmig at de lite sannsynlig hadde blitt varslet i tilfelle med husholdning (1), da hun bor privat. Husholdning (2) hadde Nav-kontorene derimot blitt varslet om, fra den kommunale utleiebedriften. Husholdning (1) ville derfor først blitt kontaktet av Nav-kontoret etter at begjæring var sendt til namsmyndigheten.

De aller fleste Nav-kontor svarer at kontakten da ville funnet sted i brevs form, og gitt informasjon om at hun kunne ta kontakt med Nav-kontoret, for råd og veiledning. Et Nav-kontor uttaler at de sannsynligvis ikke ville gjort noen ting i dette tilfellet, og latt det bli en sak mellom utleier og leietaker, mens et annet Nav-kontor svarer at de ville gått tettere inn, fordi det er barn i husholdningen og forsøkt å kartlegge årsakene til restansen. Et tredje Nav-

kontor går her enda lenger og svarer at barna ville initiert at kontaktetablering ville bli prioritert. Alt etter hva en fant, kunne en forsøke ulike planer eller forvaltningsløsninger. Men skal en komme dit, må en inn på et tidlig tidspunkt, og i dette tilfellet ville dette ikke vært mulig da Nav-kontorene sannsynligvis ikke ville bli gjort oppmerksom på situasjonen før det var gått en begjæring til namsmannen. En av de seks Nav-kontorene som svarer på dette, hevder at de ikke ville vært så aktive overfor husholdning (1) som (2), fordi de ville antatt at det var mer ressurser der.

Husholdning (2) ville blitt fanget opp av det aktuelle Nav-kontoret langt tidligere, i det vedkommende er bosatt i en kommunal bolig, og kommet inn i de kommunale utleiebedriftenes varslingssystemer. Kvinnen ville derfor automatisk blitt fulgt opp av Navs rutiner, forteller et Nav-kontor og gitt oppfølging. Et annet Nav-kontor sier at denne husholdningen ville bli drøftet i et samarbeidsorgan som er etablert i vedkommende kommune mellom den kommunale Helse- og velferdsetaten, Barne- og familietjenesten og Nav. Det gis uttrykk for at en er svært oppmerksom når det er barn inne i bildet.

Et annet Nav-kontor presiserer at de ville ha prøvd å finne frem til årsakene til restansen, og vurdert tiltak i forhold til dette, som forvaltning etc.

Husholdning (3) og (4): Enslige menn

Ser vi på husholdning (3) og (4) er disse også bosatt henholdsvis privat og i kommunal bolig. Husholdning (3) har ingen relasjon til Nav, men har vansker med å disponere midlene sine. Mannen i husholdning (4) har derimot mottatt bistand fra Nav tidligere og har visse tilleggsvanter knyttet til rusvanter.

Igjen svarer alle Nav-kontorene at de ikke ville bli varslet om husholdning (3). Som i tilfelle med husholdning (1) ville Nav-kontorene først blitt klar over problemstillingen når saken var sendt som begjæring til namsmyndigheten. Husholdning (4) ville alle Nav-kontorene imidlertid rutinemessig bli varslet om fra den kommunale boligbedriften. Denne vesensforskjellen speiles også i hvordan de syv Nav-kontorene som svarer på denne delen av vår studie, ville håndtere sakene. Mens mannen i husholdning (4) ville bli fulgt opp på et tidlig stadium av alle syv Nav-kontorene, ville mannen i husholdning (3) av seks av de syv Nav-kontorene få et

rutinemessig brev hvor han gjøres oppmerksom på at han kan få råd og veiledning hos Nav, men da først når saken var sendt til namsmyndighetene. Et Nav-kontor svarer at de ikke ville gjort noe for mannen i husholdning (3). Utover dette svarer også de seks som svarer at til ville tilskrive mannen i husholdning 3, at de utover dette sannsynligvis ville gjort lite for han.

Samtlige syv Nav-kontor ville da være mer aktiv overfor husholdning (4), og et Nav-kontor foreslår å innkalle vedkommende til samtale. Samme Nav-kontor uttaler at de gjør «alt» de kan for å unngå bruk av midlertidig bolig, når det er fare for å miste bolig.

Andre modeller som foreslås er å involvere kommunens helse- og velferdsetat i en utredning, eventuelt med å knytte til seg rusomsorgen, eventuelt også psykiatrisk team eller tilsvarende.

Lærdom fra vignettstudien

Dette innebærer at det er klare variasjoner i hvordan Nav-kontorene ville ha operert overfor de fire vignett-husholdningene, samtidig som det er mindre variasjoner Nav-kontorene imellom i hvordan de ville ha forhold seg til dem. Leietakere i private boliger blir ikke kjent for Nav før saken er sendt til namsmyndighetene. Da er det ofte lite annet å gjøre enn å tilby råd og veiledning. Et unntak er når det er barn i husholdningen. Dette får noen Nav-kontor til å gå tettere på. Dette gjelder også i forhold til husholdning (1) her, selv om Nav-kontorene kobles sent på saken. For den enslige mannen, i privat leid bolig, holder Nav-kontorene en lav profil.

Da er Nav-kontorene mer aktive overfor husholdning (2) og (4), både fordi disse har tyngre problematikk, men også fordi Nav-kontorene varsles tidligere for bosatte i kommunalt eide boliger. Dette innebærer at oppfølgingen kobles på andre rutiner. Både husholdning (2) og (4) prioriteres høyt, men særlig førstnevnte, grunnet barn i husholdningen.

4.4 Merarbeid i sosialtjenesten eller lønnsom investering?

Hvor mye merarbeid varslingsregelen innebærer for Nav-kontorene henger sammen med flere forhold, blant annet hva som

er sakenes kjerne og på hvilket tidspunkt de kommer inn i prosessen. Dette betinger igjen hvilke virkemidler Nav-kontorene må sette i verk. *Arbeid* i denne sammenhengen, betyr tiltak og aktiviteter knyttet til å sørge for at husstanden blir boende i boligen.

Generelt opplever de fleste av våre informanter i Nav at det er mer arbeidskrevende, jo senere de kommer inn i prosessen. Korterere tidsfrister gir færre muligheter til å søke de gode løsningene.

På den andre siden, Nav-kontorene som er med i studien er relativt enige om at det varsles tidligere enn før, og at de kommunale utleierne er blitt tettere på, når det gjelder å følge med på husleierestanser. Jo lengre en venter med å foreta seg noe, jo mer vokser restansene, og jo vanskeligere blir det å finne en løsning og jo mer arbeidskrevende blir saken.

Det er også bred enighet blant informantene på de ulike Nav-kontorene om at det er langt mer arbeidskrevende å måtte bosette personer som har blitt kastet ut, enn å forebygge at dette skjer.

Gitt at det først og fremst er de kommunale boligforvalterne som varsler, vil mange av de personene det varsles om være kjent for Nav-kontorene. Dette virker også arbeidsbesparende. En kan gå rett inn i saken, uten å gjøre mye forarbeid. Å opprette en ny sak vil være mer arbeidskrevende.

Som vi har sett, prioriterer i hovedsak Nav-kontorene av kapasitetsmessige grunner, de som er kjente ved kontoret, enten de har en aktiv eller passiv sak. For de med en aktiv sak, er det vanlig praksis ved de fleste av de Nav-kontorene vi har sett på, at Nav ringer eller sender sms. Dette beskrives vanligvis ikke som veldig ressurskrevende. Hjemmebesøk og likende krever mer, og noe en avventer. I mange tilfeller kan det allikevel være en lønnsom investering, om det kan bidra til at en husstand får beholde boligen sin.

I en del tilfeller ser Nav-kontoret at de kun har kapasitet til å følge opp de personene de kjenner fra før, men fortrinnsvis etter at den utkastelsestruede selv har henvendt seg til dem. Nav-kontorene synes imidlertid gjennomgående å være mer aktive overfor kjente

brukere enn vi fant i studien fra 2009,⁶ hvor sosialtjenesten kun unntaksvis gikk inn i sakene på eget initiativ, selv om de ble varslet.

Men også blant kjente brukere av Navs tjenester oppstår det situasjoner som gir merarbeid gjennom blant annet å utfordre det rådende oppfølgingsregimet. Dette vil i en del tilfelle være situasjoner som går utover de virkemidler Nav-kontorene råder over. Det kan for eksempel handle om forverring av et rusproblem, tiltakende psykiatriske vansker etc., som krever en innsats fra andre deler av det kommunale hjelpeapparatet.

Dette innebærer at en via varslingen om husleierestansen, kan avdekke tjenestebehov det ellers kunne tatt lengre tid å avdekke. Ubetalt husleie kan være en indikator på at noe er galt i en husstand, og slikt sett kan varsling om dette bidra til at hjelpeapparatet kommer inn på et tidligere stadium enn det ellers ville ha gjort.

Blant de Nav-kontorene som har etablert tetttest rutiner i forhold til oppfølging av varslingene, er det en meget utbredt oppfatning at godt organisert arbeid er en lønnsom investering. Det virker arbeidsbesparende og reduserer merarbeidet på Nav-kontoret ved oppfølging av varslingssakene.

4.5 Avsluttende kommentarer

Nav-kontorene har med dette i ulik grad og på ulike måte organisert sitt arbeid med å følge opp varslingssakene. Et hovedfunn er at jo mer organisert dette arbeidet er, jo mindre merarbeid blir det å følge opp hver enkelt varslingssak. De fleste prioriterer imidlertid å følge opp kjente brukere av Navs tjenester. Her kan en første kontakt skje via telefon eller sms, da det allerede er etablert en relasjon. Dette er også i utgangspunktet minst ressurskrevende, med mindre nye situasjoner har oppstått som utfordrer det etablerte oppfølgingsregimet.

Det synes også å være bred enighet om at det i de fleste tilfellene vil være mer ressurskrevende at en utkastelse effektueres enn å forbygge at dette skjer. Jo mer arbeidskrevende det er å bistå til at beboere får beholde boligen sin, jo mer arbeidskrevende synes det også å være om de mister den.

⁶ Holm og Astrup 2009.

5 Realitet eller formalitet: Konsekvenser av bestemmelsen

Formålet med varslingsregelen er å redusere antallet utkastelser. Spørsmålet etter diskusjonene så langt er derfor hva realitetene er når det kommer til å redusere antallet utkastelser som konsekvens av varslingsregelen og reduksjon av kostnadene knyttet til dette i form av gebyrer og annet for både leietakere og utleiere.

5.1 Reduksjon i antall utkastelser

I utgangspunktet er det ikke lett å gi et klart svar på hvorvidt varslingsregelen i seg har bidratt til færre utkastelser. Det foreligger ingen statistikk, verken hos Nav eller i namsmyndighetenes saksbehandlingssystem SIAN hvor det registreres opplysninger om hvorvidt Nav-kontorene eller sosialsentrene har blitt varslet eller ikke. Å trekke slutninger fra utviklingen i antallet begjæringer om utkastelser eller realiserte utkastelser til varslingsregelens betydning, vil derfor være beheftet med mange usikkerhetsmomenter.

Det er dessuten mange forhold som påvirker utviklingen i antallet utkastelsessaker og mange relevante størrelser beveger seg ofte på samme tid. I eksempelvis Oslo, som står for over 40 prosent av de aktuelle sakene, har utviklingen i antallet utkastelser vært relativt stabilt de siste årene, på tross av økt innflytting til byen, et strammere utleiemarked og stigende utleiepriser. Slutninger om årsak, basert på en numerisk utvikling, vil derfor være usikre.

Med disse forbeholdene opplever nesten samtlige av våre informanter på Nav-kontorene at antallet utkastelser fra de kommunalt eide boligene har gått ned de siste årene, og at dette

har sin bakgrunn i mer systematisk jobbing for å følge opp personer som bosettes i disse boligene. Trenden slik våre informanter både på Nav-kontorene, blant de kommunale utleieenheterne og namsmennene gir uttrykk for, er at jo mer systematisk Nav-kontorene jobber i forhold til å følge opp de personene de blir varslet om fra den kommunale utleieren, jo færre utkastelser realiseres i disse boligene. Et Nav-kontor i Oslo, som rutinemessig følger tett opp alle varslings sakene fra den kommunale boligbedriften, anslår at antallet utkastelser er redusert med to tredjedeler på grunn av denne tette oppfølgingen. I de tilfellene utkastelser finner sted ved det aktuelle Nav-kontoret, er det en mer planlagt prosess. Målet er at ingen skal kastes ut av sine boliger, uten at sosialkontoret har vurdert saken. Også i Drammen, hvor boligteamet følger opp de mest utsatte husstandene, opplever flere informanter både i den kommunale boligbedriften og på byens Nav-kontor, at mange fanges opp og at dette reduserer antallet utkastelser.

De kommunale utleiebedriftene opplever imidlertid at det jobbes ulikt med varslings sakene de sender. Dette blir særlig uttalt i større byer, der en kommunal boligbedrift forholder seg til flere Nav-kontor. Dette er blant annet situasjonen i Oslo, der vår informant i Boligbygg opplever at det jobbes veldig forskjellig i bydelene med disse sakene. Der det er etablert gode rutiner, reduseres også antallet utkastelsessaker, i følge vår kilde i Boligbygg.

Det er slik et meget klart inntrykk at antallet utkastelser er gått ned i de kommunale boligene, som følge av tettere oppfølging fra Nav i varslings sakene.

Blant leietakere i private boliger er bildet mer uoversiktlig. Her er Nav-kontorene i mindre grad inne tidlig i prosessen fordi de vanligvis ikke varsles om det. De får først informasjon om dette når de får såkalt § 4-18 varsel etter tvangsfullbyrdelsesloven, fra Namsmannen. Men heller ikke da fanges alle sakene opp. De aller fleste Nav-kontorene skriver rutinemessig brev til alle de varsles om, etter § 4-18, men avventer som regel at den enkelte tar kontakt selv. Her synes effektene av varslingsregelen heller marginal, selv om vi har vist til at også få private utleiere benytter seg av muligheten til varslings sakene.

Nesten samtlige av de større, private utleierne vi har med i denne studien har imidlertid etablert klare rutiner når det kommer til å

velge ut leietakere. Flere har søknadsrunder til ledige boliger, og godtar ikke kommunal garanti, eller bare kontant garanti. Slik forsøker en å unngå usikre betalere. De fleste private utleierne og boligbyggelagene vi har intervjuet anfører grundig forebygging gjennom søknadsprosesser som grunn, når de nesten ikke har utkastelsessaker.

5.2 Reduksjon i kostnader

Kostnadsbesparelsene vil ha sammenheng med temaet drøftet i avsnittet overfor. I den grad varslingsregelen bidrar til å redusere antallet utkastelser, vil det også i hovedsak redusere utgiftene for både utleier, leietaker og Nav/sosialtjenesten. En realisert utkastelse er som regel det dyreste alternativet.

Ingen av Nav-kontorene har imidlertid oversikt over den konkrete utviklingen i dette, annet enn at det følger utviklingen i antallet utkastelser. Reduseres disse, går også midler brukt på gebyrer ned. De gebyrer namsmannen ilegger ved en utkastelse, må bæres av utleier. I tilfelle med kommunalt eide boliger, vil dette si kommunen.

5.3 Fordelingseffekter av dagens praksis

I et politisk fordelingsperspektiv innebærer dagens praksis knyttet til varslingsregelen at personer bosatt i de kommunale boligene følges tettere opp enn personer bosatt i private utleieboliger. Gitt at de private ikke praktiserer varslingsregelen i særlig grad, blir Nav-kontorene først underrettet om at det foreligger et mislighold i leieforholdet etter at begjæring er sendt til namsmyndigheten, et såkalt § 4-18 varsel etter tvangsfullbyrdelsesloven. Dette kan være for sent i noen tilfeller, til å få på plass en enighet mellom utleier og leietaker.

Om en forutsetter at det er leietakere med størst behov for oppfølging som i stor grad bor i de kommunalt eide boligene, kan en slik ulikhet kanskje antas å speile behovet for oppfølging. Men denne sammenhengen holder ikke i alle tilfeller. Jevnt over er det et stramt marked i mange kommuner når det kommer til de kommunalt disponerte boligene, noe som gjør at mange med oppfølgingsbehov må bosettes i private utleieboliger.

Vi finner imidlertid at mange private utleiere varsler det aktuelle Nav-kontoret i de tilfellene det er en kjent relasjon mellom leietaker og Nav. Dette gjelder særlig i tilfeller med kommunal garanti. Slik kan en kanskje anta at konsekvensene av ulik varslingspraksis i de private versus de kommunale boligene, utliknes noe i en del tilfeller.

Der det ikke nødvendigvis utliknes er når det kommer til nye tilfeller av leietakere med behov for hjelp. Dette kan være der det oppstår situasjoner uten forvarsel, og kanskje hos husholdninger uten noen forhistorie hos Nav. I den grad disse leier privat, får ikke Nav-kontoret vite om situasjonen før saken er gått til namsmyndigheten, med mindre den aktuelle beboeren selv velger å ta saken til Nav-kontoret. Heller ikke personer bosatt i kommunalt eid bolig som er ukjente for Nav, følges like tett opp av Nav-kontoret etter varslingen, som der det er en kjent relasjon.

Disse forholdene må tas med i betraktning, når en skal evaluere dagens praktisering av varslingsregelen i et fordelingsperspektiv.

5.4 Avsluttende merknader

Det har ikke vært mulig å gjøre en kvantitativ beregning av utviklingen i antall utkastelser som følge av varslingsregelen. Det samme gjelder utviklingen i omfanget av gebyrer etc. knyttet til utkastelser.

En viktig lærdom fra prosjektet er imidlertid at tett oppfølging fra Navs side i forhold til de sakene de varsles i, synes å bidra til å forebygge og avverge en høy andel utkastelser. En informant anslo at det i et segment av utleiemarkedet, leie i de kommunale boligene, hadde funnet sted en reduksjon på to tredjedeler de siste årene. Hvorvidt dette er representativt eller hvorvidt dette skyldes varslingsregelen skal vi ikke ta stilling til. Det som er et klart inntrykk blant mange informanter, er at mange Nav-ansatte har en *opplevelse* av at antallet utkastelser går ned, jo mer de går inn i saken.

For det private utleiemarkedet er situasjonen mer uoversiktlig, men siden Nav i liten grad varsles, blir det kun arbeidet med § 4-18 varslene som her kan bidra til å avverge utkastelser. Dette er imidlertid på et senere stadium i prosessen.

6 Mot gode modeller for en egnet varslingsregel

I denne studien finner vi at varslingsregelen praktiseres forskjellig blant ulike utleiere, samtidig som kunnskapen om den er mangelfull og oppfølgingen fra Nav-kontorene varierer. I sum gir dette visse fordelingseffekter som vi bør være oppmerksomme på i en evaluering som denne. I dette kapitlet vil vi trekke ut noen av de mest sentrale elementene knyttet til praktiseringen og effektene av varslingsregelen, og se hvordan dette kan settes sammen til gode modeller for egnede varslingsregler vis-à-vis Nav.

6.1 Liten kunnskap om regelen

Varslingsregelen i husleieloven synes generelt å være lite kjent blant alle parter. Der bestemmelsen synes mest kjent, er blant de kommunale boligbedriftene. Der svarer fire av fem at de er kjent med muligheten for å varsle sosialtjenesten ved mislighold. Blant de private utleierne er det kun to av ni blant de større, profesjonelle som kjenner til muligheten til å varsle, uten at dette betyr at de praktiserer den. De kjenner bestemmelsen som en frivillig sak, og benytter seg av sin mulighet til ikke å varsle.

Blant de mindre, private utleierne synes bestemmelsen å være bortimot ukjent. Heller ikke blant boligbyggelagene er den kjent.

De aller fleste av de større, private utleierne svarer dessuten at de sjelden kommer i situasjoner der varsling ville vært aktuelt. Åtte av ni blant disse jobber meget målbevisst når det gjelder å velge ut sine leietakere og personer de antar er usikre betalere velges bort. Dette skjer blant annet gjennom en søkningsprosess til boligene. Det samme er tilfelle for boligbyggelagene.

Også for to av totalt 14 Nav-ansatte er bestemmelsen ukjent er bestemmelsen ukjent. Dette synes noe oppsiktsvekkende, da dette er ment å være et viktig redskap i oppfølgingen av vanskeligstilte husholdninger.

Selv om kunnskapen om ordningen er begrenset, varsles Nav eller sosialtjenesten i en del tilfeller der utleier kjenner til at det er en relasjon mellom leietaker og Nav, som for eksempel ved kommunal garanti. Dette skjer selv om utleier samtidig svarer at de ikke er kjent med bestemmelsen.

Mange private utleiere hevder dessuten at de ikke er bekvemme med å varsle Nav eller sosialtjenesten ved mislighold. Dette er tilfellet hos halvparten av de større, profesjonelle utleierne og alle de mindre, i tillegg til samtlige boligbyggelag. Disse utleierne er tydelige på at de opplever å ha en kontrakt med en leietaker, og at mislighold må holdes innenfor denne relasjonen. Selv etter å ha blitt gjort kjent med muligheten for å varsle Nav-kontoret ved mislighold gjennom å delta i denne studien, hevdet de private utleierne og boligbyggelagene at dette sannsynligvis ikke ville bli praktisert i særlig grad, blant annet av hensyn til personvernet. Det store flertallet av utleiere, både mindre, private, profesjonelle private og boligbyggelag, var i stede mer orientert mot å avslutte leieforhold de opplevde ikke fungerte. Dette støttes også funn i andre studier av leiemarkedet i Norge, jamfør blant annet Medby, Astrup og Holm (2012).

6.2 Varslingsrutiner først og fremst hos de kommunale utleiebedriftene

Selv om det ikke er en nødvendig forutsetning for å varsle et Nav-kontor at man kjenner til bestemmelsen i husleieloven, kommer det tydelig frem i denne evalueringen at det hovedsaklig er de kommunale boligbedriftene eller tilsvarende som varsler Nav-kontorene. Disse har en innarbeidet rutine for dette, slik vi har sett i denne rapporten. Varslingen skjer i hovedsak i form av lister som oversendes til det aktuelle Nav-kontoret. Listene sorteres i liten grad av utleier. Dette er en jobb som gjøres av Nav-kontoret.

De private utleierne har kun unntaksvis etablert varslingsrutiner i henhold til husleielovens § 9-11.

6.3 Nav-kontorenes oppfølging

Det er store variasjoner i hvilke rutiner Nav-kontorene har etablert når det kommer til oppfølging av de sakene de varsles i. I utgangspunktet er den varslingen som finner sted summarisk, ved at aktuelle Nav-kontor får oversendt en liste fra den kommunale utleieren over husleierestanser. Det er da opp til Nav-kontoret å gå igjennom listen og foreta en sortering og prioritering mellom personene på listen. Her baserer Nav-kontorene seg i stor grad på kunnskap om egne brukere, og gjør sine prioriteringer ut fra det. Personer som ikke er kjent ved Nav-kontorene blir ikke fulgt opp i like tett grad som de som allerede er kjent ved kontoret, men blir i de fleste tilfellene tilskrevet. Nav-kontorene tar imidlertid i liten grad noe ytterligere initiativ overfor utkastningstruede som er ukjente for Nav.

Utover dette varierer Nav-kontorenes rutiner etter varsling. Seks av 14 Nav-kontor har helt faste rutiner på dette, enten i form av egne personer som tar seg av varslingssakene eller i form av fordelingsrutiner mellom aktuelle saksbehandlere. Tre av disse har også etablert en fast organisasjon rundt dette med oppfølging i utsatte husstander, som for eksempel boligteamet i Drammen.

I tillegg kommer to av Nav-kontor som systematisk går gjennom listen med husleierestanser og følger opp spesielle grupper, særlig barnefamilier. De resterende seks Nav-kontorene vi har intervjuet har ikke etablert spesielle rutiner rundt dette, men følger opp mer sporadisk.

Antar vi at det er en høyere andel av hva vi kan kalle «utsatte» husholdninger i de kommunale boligene, og at mange av disse er kjente hos det aktuelle Nav-kontoret, kan vi slutte at rutineene vi her avdekker hos over halvparten av Nav-kontorene evner å fange opp en andel av husholdninger med spesielle behov. Det er allikevel verdt å være oppmerksom på at det er en gruppe som *ikke* følges like tett opp.

Det er leietakere i private boliger, de som er ukjente for Nav-kontoret eller som ikke har en aktiv sak. I et stramt leiemarked må vi anta at det også er en del personer med spesielle behov som faller i denne kategorien. Så lenge det ikke skjer en strategisk utvelgelse for varsling av spesielt utsatte husholdninger, har ikke

Nav-kontorene mulighet eller kapasitet til å fange opp alle. Dette understreker behovet for det vi i forrige kapitlet kalte en *selektiv varsling*, hvor utleierte i større grad tar et ansvar for å varsle etter nærmere spesifiserte kjennetegn, som for eksempel der det gjelder barnefamilier, eldre, gjengangere eller andre. Dette ville også vært i henhold til bestemmelsens intensjon, om å varsle *dersom det er grunn til det*. Etter all sannsynlighet er det ikke grunn til å varsle i alle tilfellene, men foreligger det skjellig grunn til å anta at husholdningen har visse utfordringer som de ikke håndterer selv, vil det være i henhold til lovens intensjon å varsle. Dette forutsetter imidlertid at utleierne ikke bare har spesiell kunnskap om sine leietakere, men også at de ser lønnsomheten i å varsle Nav-kontorene i disse tilfellene. Denne studien viser at dette kan være en utfordring, noe som også støttes i studien gjort av Leieboerforeningen i Oslo fra 2007.

6.4 Forebygging i forkant mer lønnsomt enn bosetting i etterkant

Nav-kontorene er helt klart av den oppfatning at de er både mindre arbeidskrevende og mer økonomisk lønnsomt å forebygge i forkant, enn å bosette en husholdning i etterkant av en utkastelse. Er det vanskelig å finne en løsning i en sak etter en varsling, er den enda vanskeligere å jobbe med etter en eventuell utkastelse.

Personer som er kjent ved et Nav-kontor og er aktive brukere, følges opp innenfor de allerede etablerte kanalene for kontakt, enten dette er sms, telefon eller eventuelt hjemmebesøk. Dette opplever de fleste Nav-kontorene ikke som spesielt ressurskrevende. Saksbehandlere kjenner til den enkelte bruker og har ofte bakgrunn og kunnskap tilstrekkelig til å kunne gå rett inn i situasjonen.

Mer arbeid er det om en skal opprette helt nye saker på personer, men også her er det arbeidsbesparende å komme tidlig inn i prosessene, og før en person er kastet ut.

6.5 Regelens betydning for antallet utkastelser

Det er ikke mulig å finne konkrete data på hvorvidt varsling har resultert i nedgang i antallet utkastelser. Det registreres ikke i

namsmyndighetenes saksbehandlingssystem SIAN hvorvidt det er blitt varslet i en gitt sak. Med dette forbeholdet er alle våre informanter i Nav av den oppfatning at antallet utkastelser går klart ned, jo tettere en følger opp varslingssakene. Ved et Nav-kontor hevdet vår kilde at antallet utkastelser var redusert med to tredjedeler i den aktuelle kommunale boligbedriften som følge av at en via varslinger kom tidligere inn i sakene. Dette innebærer at varsling kan være et viktig virkemiddel for å redusere antallet utkastelser.

Et hovedfunn er at jo tettere og fastere rutiner Nav-kontoret har rundt oppfølging av varslingssakene, jo flere saker løser seg, og jo færre ender med utkastelse. Blant de Nav-kontorene vi har hatt som informanter i denne studien, har vi sett at to av de tre som har etablert de tetteste rutinene rundt varslingssakene, også er Nav-kontor med et høyt antall saker, noe som kan indikere at Nav-kontor med mange saker, også opplever et større behov for tette rutiner. Det er ellers interessant å merke seg at ingen av de tre Nav-kontorene med de tetteste oppfølgingsrutinene, gir uttrykk for noen store kapasitetsproblemer i dette arbeidet. Dette på tross av at to av de tre har en høy andel slike saker.

Her er det videre også viktig å vise til at bestemmelsen legger opp til en *selektiv* varsling. Skulle de private utleieaktørene fulgt samme praksis som de kommunale, ville Nav-kontorene lett fått et kapasitetsproblem i forhold til å følge sakene opp. Nav-kontorene måtte ha prioritert enda strengere enn de gjør i dag. Med mindre kapasitetssituasjonen i Nav ble styrket, vil kapasiteten til å følge opp personer ukjente for Nav, og personer uten aktive saker, vært begrenset. Dette ville ha forsterket behovet for en *selektiv varsling*, eller varsling «dersom det er grunn til det», som det heter i loven.

I en evaluering av viktigheten av varsling av sosialtjenesten i forhold til å redusere antallet utkastelser er det også viktig å se hvilket potensiale som ligger i varsling etter husleieloven § 9-11 sammenliknet med varsling etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18, som gjøres av namsmyndighetene etter at saken er kommet dit.

Så langt denne studien rekker, ser vi at varsling etter husleieloven har visse fortrinn.

Dette har først og fremst sammenheng med at Nav/sosialtjenesten bringes tidligere inn i prosessen. Dette gir Nav både mer tid til å

finne en løsning samtidig som det vil være lettere. Dette siste har ikke minst sammenheng med at husleierestansen har påløpt over kortere tid, og det er lettere å finne dekning for et mindre beløp enn et større. Det er med andre ord også kostnadsbesparende å komme tidlig inn i prosessen, både for Nav-kontoret/sosialtjenesten og ikke minst for leietakeren selv. Også for utleier vil dette være kostnadsbesparende, i det vedkommende blant annet slipper gebyrer fra namsmyndighetene.

Fordelen med varslingen etter tvangsfullbyrdelsesloven er at Nav-kontorene/sosialtjenesten blir varslet i alle tilfellene. Dette kan både være en styrke, men i situasjoner med kapasitetsproblemer hos Nav, vil dette også representere en begrensning, som vi allerede har nevnt. Husleielovens oppfordring til selektiv varsling er derfor viktig, i den grad den hadde blitt brukt. Det ville da allerede vært gjort en vurdering av hensiktsmessigheten ved å bringe inn Nav.

Dette betyr at jo mer varslingsregelen praktiseres, jo større behov er det for en selektiv vurdering av behovet for å bringe Nav/sosialtjenesten inn i saken, gitt dagens ressursituasjon innenfor Nav-sosial. Å få utleierne til å være med på dette, har imidlertid så langt ikke nådd frem.

6.6 Mot gode modeller for varsling ved fare for utkastelser

Hvilken lærdom kan vi trekke av denne evalueringen for utvikling av gode modeller for varsling av Nav-kontor/sosialtjenesten ved fare for utkastelse? Gitt at tett oppfølging bidrar til å avhjelpe mange situasjoner, er det i utgangspunktet viktig at Nav varsles der det er behov for bistand. Jo større bistandsbehovet er, jo viktigere er varsling på et tidlig tidspunkt. Spørsmålet vi kort vil drøfte her er: Hvordan kan en oppnå dette innenfor rammene av den gjeldende varslingsregelen i husleieloven? Eller med andre ord, hvordan kan en gjøre varslingsregelen til et nyttig verktøy både for utleierne, Nav-kontorene og ikke minst leietakeren selv?

En farbar vei må være å gjøre også utleier oppmerksom på at det har en økonomisk gevinst for dem, at det varsles og at Nav har en mulighet til å komme inn i saken på et så tidlig tidspunkt som

mulig. Det kostnadsbesparende ved å slippe å gå til utkastelse må klargjøres for utleierne, også de private.

Slik situasjonen er nå, ønsker ikke utleiere å bruke mer ressurser enn høyst nødvendig på det de opplever som dårlige betalere. Utleiemarkedet er stramt, og det er lett for utleier å finne en ny leietaker.

Utleierne må imidlertid gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvem det skal varsles om. Nav-kontorene har ikke kapasitet til å sortere, om de får lister med navn, der mange kanskje er ukjente for dem. Utleierne må med andre ord bidra til å sortere leietakere med spesielle behov for Nav-kontorene.

En mulighet her, er at det blir gjort en presisering av hvilke tilfeller det eventuelt *skulle* varsles om. Her kunne fokus for eksempel være på:

- Barnefamilier
- Høy alder
- Gjengangere

Utleiere kan vi anta at i de fleste tilfellene lett kan skaffe seg en oversikt over om husholdningen består av mindreårige barn eller personer med høy alder. Varsling etter et kriterium om gjengangere kan imidlertid være litt vanskeligere, da utleierne kanskje vanligvis ikke kjenner til dette. Det måtte eventuelt være kommunale boligbedrifter som i noen tilfeller vil kunne ha oversikt over hvem som er gjengangere hos dem. Private utleiere kan en anta ikke så lett kan få noen oversikt over dette.

I en rapport laget av Leieboerforeningen i Oslo foreslås det også en sortering av tilfeller aktuelle for varsling basert på adresser, med den begrunnelse at noen adresser er mer representerte enn andre når det kommer til utkastelser.⁷

Den sorteringen som private utleiere foretar basert på sosial garanti er en strategi inn i en slik modell, men denne kunne spisses ytterligere til også å inkludere andre kategorier som barnefamilier, eldre, gjengangere og adresser som er overrepresentert.

⁷ Leieboerforeningen 2007.

6.7 Videreutvikling av dagens bestemmelse

Varsling av Nav-kontorene eller sosialtjenesten så tidlig som mulig der det foreligger mislighold i et leieforhold, har klare effekter på antall utkastelser. Slik ordningen benyttes i dag, er det imidlertid liten grad av selektiv vurdering i bruken av den, slik lovens intensjon er. De kommunale utleierne varsler i hovedsak i alle saker, mens de private i liten grad varsler.

Det knytter seg mange utfordringer til å utvikle varslingsregelen og gi den større betydning. Utgangspunktet er at det tjener en hensikt å varsle, og det på et så tidlig tidspunkt som mulig i prosessen. Da er varsling direkte fra utleier til Nav-kontoret etter at misligholdet av husleiekontrakten har oppstått, et viktig grep. Det er arbeidsbesparende for Nav-kontoret, det er rimeligere for både utleiere og Nav-kontoret, og det er mer skånsomt for leietakeren selv.

Spørsmålet er hvordan en kan få ordningen til å fange opp flest mulig av de leietakerne *der det er grunn til* å varsle, for å låne ord fra loven? Dette handler i stor grad om å fange opp leietakere som i dag faller utenfor dagens praksis, hvilket vil si leietakere i det private markedet samt kommunale leietakere som er ukjente for Nav-kontorene, og som derfor prioriteres lavere enn de som er kjent.

Økt vekt på det selektive i ordningen kunne ha bidratt til å spisse bruken av ordningen mot noen utvalgte grupper, som for eksempel barnefamilier, eldre eller gjengangere. Vi har avslutningsvis derfor rettet fokus på behovet for en tydeligere *selektiv varsling*. Dette kan gjøre utleiere oppmerksom på hvilke grupper de bør ha et særlig fokus på. Slike kriterier vil imidlertid vanskelig kunne fange opp alle situasjoner og vil slik ikke være helt uproblematisk å definere. Selektive varslingskriterier må derfor leses dynamisk og kun være veiledende.

En *selektiv varsling* forutsetter imidlertid at utleierne ser nytten av å gjøre dette arbeidet. Så langt denne studien viser, er det svært få av de private utleierne som ønsker å ha så mye merarbeid knyttet til de «dårlige» betalerne. For å få utleierne med på det stykke arbeid som ligger i en selektiv varsling, basert på frivillighet fra utleierens side, må fordelene for utleier, i form av kostnadsbesparelser,

tydeliggjøres. Det sterkeste kortet man kan vise til er de fordelene det gir utleier, i form av sparte gebyrer, tap av leieinntekter etc., å unngå å gå til en begjæring om utkastelse.

Å redusere antallet saker som kommer inn til namsmyndighetene, vil også kunne ha en effektivitetsgevinst, i form av at de sakene som sendes inn kan ekspederes raskere.

De store profesjonelle utleierne gir på den andre siden uttrykk for at de gjennomgående har liten kunnskap om de ulike husstandene de leier ut til. Mange er i tillegg ubekvemme med å varsle Nav-kontorene om uregelmessigheter i leieforholdet. De ser kun å ha en kontraktmessig relasjon til leietaker, og at mislighold må holdes innenfor denne relasjonen. Dette innebærer at det i alle fall på kort sikt kan være vanskelig å komme i dialog med utleiere om prioriterte varslingsprinsipper.

Spørsmålet er da hvilke muligheter som ligger i en spissing av regelverket. Regelen i husleieloven er ikke formulert som en pliktregel, men gir derimot en *mulighet* for utleiere til å varsle. Selve varslingsinstituttet er basert på en individuell vurdering av varslingsbehovet, gitt at det heter i husleielovens § 9-11 at utleier kan sende skriftlig varsel *dersom det er grunn til det*. I dette ligger det inne et krav om seleksjon som gir utleier et betydelig rom for skjønn. Lovens intensjon er at utleier skal foreta denne utvelgelsen, ikke sosialtjenesten. Det er ikke lovens intensjon at sosialtjenesten skal varsles i alle saker der det er mislighold i et leieforhold mellom utleier og leietaker. Innenfor dagens ressursituasjon i Nav, ville dette også vært en helt uhandterlig oppgave.

Bestemmelsen retter seg også utelukkende mot utleier. Sosialtjenestens rolle er ikke regulert i paragrafen, da denne fremgår av sosiallovgivningen og forvaltningsloven.

En spissing av regelverket må imidlertid veies mot andre hensyn. Her er det relevant å se på hvilken informasjon utleier skal og bør sitte med om sine leietakere og hvilke begrensninger som eventuelt ligger i taushetsplikten. I dagens husleiekontrakter er det i liten grad fokus på forhold som går utover de rene formalia i et leieforhold. Det er heller ikke ukontroversielt å trekke inn mer private forhold i et eventuelt intervju, før en leiekontrakt inngås.

På den andre siden, skal en arbeide i retning av en mer selektiv varsling, der en også forventer at de private utleierne tar sin del av oppgavene, må de private utleierne ha den kunnskapen om sine leietakere som er nødvendig for å gjøre de avveininger som lovens intensjon legger opp til. En utleier skal varsle der vedkommende antar at leietaker ikke klarer å håndtere leieforholdet på egen hånd. Som nevnt i kapittel 1, er ordlyden bevisst vag for å gi utleier et rom for skjønn. Men for å gjøre dette skjønn, må utleier ha mer kunnskap om leietakeren enn de som inngår i dagens husleiekontrakter. Særlig store, private profesjonelle utleiere sitter i dag med svært liten informasjon om sine leietakere, utover de rent formelle som angår leieforholdet direkte, samt de aller mest nødvendige formelle personsopplysningene.

Der de private utleierne har informasjon utover dette, har det sammenheng med at det foreligger en kommunal garanti eller liknende. Her varsles også som regel Nav-kontoret, når det foreligger mislighold.

Det går utover denne evalueringens rammer å ta stilling til disse spørsmålene, men problemstillingene er relevante i forhold til hvilke muligheter de private utleierne rent faktisk har for å gjøre det skjønn husleielovens bestemmelse legger opp til.

Det er med andre ord ikke nok å gi utleierne muligheter for å varsle, når en samtidig forutsetter en seleksjon og et skjønn utleierne har begrensede muligheter for å gå inn i.

Litteratur

- Dyb, Evelyn, Helgesen, Marit Kristine og Johannessen, Katja (2008): *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15.
- Dyb, Evelyn og Johannessen, Katja (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*. NIBR-rapport: 2009:17
- Johannessen, Katja og Dyb, Evelyn (2011) *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*. NIBR-rapport 2011:13.
- Holm, Arne (2000) *Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer*. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 296.
- Holm, Arne (2008) *Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken. Med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag*. NIBR-rapport 2008:23.
- Holm, Arne og Astrup, Kim Christian (2009) *Utkastelser og tvangssalg*. NIBR-rapport 2009:26.
- Medby, Per, Astrup, Kim Christian og Holm, Arne (2012) *Modeller for sosial utleie*. NIBR-rapport 2012:18
- Medby, Per (2012): «Det norske leiemarkedet». I Berit Nordahl (red). *Boligmarked og politikk*. Trondheim: Akademika Forlag.
- Myrvold, Trine M. Strand, Arvid, Holm, Arne og Hansen, Thorbjørn (2002) *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5.
- Leieboerforeningen i Oslo (2007) *Sluttrapport prosjekt. Modeller for praktisering av varslingsregelen (husleieloven § 9-11)*. Oslo
- Ot.prp.38 (2006-2007) Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven). Kommunal- og regionaldepartementet.

Patton, M.Q. (1990) *Qualitative research & evaluation methods*. Sage Publications. Thousand Oakes, California.

Rambøll (2012) Housing first – muligheter og hindringer for implementering I Norge. Husbanken.