

**Begjæringer og gjennomførte utkastelser.  
En komparativ studie av Norge og Sverige**

<b>I. INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
<b>II. BAKGRUNN.....</b>	<b>4</b>
<b>III. NORGE .....</b>	<b>5</b>
1. BEGJÆRINGER OG UTKASTELSER – ET STORBYPROBLEM.....	5
1.1. <i>Situasjonen i Oslo</i> .....	5
1.2. <i>Situasjonen i Trondheim</i> .....	6
1.3. <i>Situasjonen i Bergen</i> .....	7
2. STRUKTURELLE OG INDIVIDUELLE FORHOLD .....	8
2.1. <i>Betalingsvilje eller betalingsevne?</i> .....	8
2.2. <i>Forklaringer knyttet til trekk ved prosessen</i> .....	8
2.3. <i>Boligmarkedet</i> .....	9
2.4. <i>Inntekt</i> .....	9
2.5. <i>Holdninger</i> .....	9
2.6. <i>Bostøtte</i> .....	10
3. HVILKE ER DET SOM BLIR UTKASTET? .....	10
4. HVA SKJER ETTER GJENNOMFØRT UTKASTELSE?.....	11
5. LOVVERKET.....	11
6. SAKSGANG .....	12
6.1. <i>Kostnader i forbindelse med utkastelser</i> .....	13
6.1.1. <i>Ekstern versus intern inndrivning</i> .....	13
7. OPPSUMMERING .....	14
<b>IV. SVERIGE.....</b>	<b>15</b>
1. STRUKTURELLE OG INDIVIDUELLE FORHOLD.....	15
1.1. <i>Boligmarkedet</i> .....	15
1.2. <i>Inntekt</i> .....	16
1.3. <i>Bostøtte</i> .....	16
1.4. <i>Betalingsmoral og konsum</i> .....	17
1.5. <i>Kommunenes praksis og rutiner</i> .....	17
1.5.1. <i>Holdninger – differensiering og særbehandling</i> .....	18
1.5.2 <i>Utkastelser som løsning på boligsosiale problemer</i> .....	19
2. LOVVERKET.....	19
2.1 <i>Saksgang</i> .....	20
2.2 <i>Kostnader i forbindelse med en utkastelse</i> .....	21
3. HVEM ER DET SOM BLIR UTKASTET? .....	21
4. UFORMELLE UTKASTELSER .....	21
5. FRA DET ORDINÆRE TIL DET SEKUNDÆRE BOLIGMARKEDET .....	22
6. FRA UTKASTELSE TIL BOSTEDSLØSHET? .....	23
7. FOREBYGGENDE STRATEGIER.....	23
7.1. <i>Husholdningenes strategier – lån og svart arbeid</i> .....	23
7.2. <i>Myndighetenes strategier – samarbeidsprosjekter, veiledning og støtte</i> .....	23
8. OPPSUMMERING .....	24
<b>V. OPPSUMMERENDE ANALYSE .....</b>	<b>26</b>
<b>VI. AVSLUTTENDE REFLEKSJONER.....</b>	<b>29</b>
<b>KILDER.....</b>	<b>31</b>

## I. Innledning

Målet med denne utredningen som Strategikontoret, i Husbanken, har foretatt er å undersøke hvilke faktorer som påvirker omfanget av begjæringer og gjennomførte utkastelser. På bakgrunn av at Sverige, dersom en tar i betraktning et høyere folketall, har et lavere tall på begjæringer og gjennomførte utkastelser enn Norge forsøker vi også å finne forklaringer på dette. Utredningens første del inneholder en beskrivelse av relevante aspekter knyttet til utkastelsesproblematikken i Norge. Del to redegjør for hvordan dette tar seg ut i Sverige, og i del tre blir de viktigste trekkene ved utkastelsesproblematikken i de to landene sammenfattet. Utredningen avsluttes med noen refleksjoner omkring utkastelsesproblematikken, samt problemstillinger i tilknytning til denne som kan være interessante og fruktbare å følge opp. Oppbyggingen og innholdet i del en og del to vil ikke være helt likt pga at kunnskapsgrunnlaget er noe forskjellig. I noen tilfeller blir det brukt svenske ord, vi har funnet dette mest hensiktsmessig ettersom vi mangler tilsvarende ord på norsk.

Utredningen bygger i stor grad på offentlige utredninger, statistikk og lovverket fra de to landene, men også på samtaler med relevante aktører ved Kronofogdemyndigheten (Namsmannen i Sverige), besøk i Justitiedepartementet i Stockholm og sosialtjenesten i Västerås.

Utredningen presenterer *eksempler fra noen byer* i Norge og Sverige. Dette innebærer at en bør være forsiktig med å generalisere, og at det vil forekomme lokale variasjoner. Likevel er eksemplene viktige som empirisk grunnlag for fremtidige studier av og arbeidet med å forebygge og redusere omfanget av begjæringer og utkastelser. Erfaringene fra byene genererer interessante og viktige problemstillinger knyttet til utkastelsesproblematikken som også er nært tilknyttet bostedsløshetsproblematikken. De er sannsynligvis også, i noen grad, representative for de strukturer og forhold som kan antas for å påvirke omfanget av begjæringer og gjennomførte utkastelser i de to landene.

Utkastelsesproblematikken bør ses i en større kontekst av sosialpolitikk, boligpolitikk og økonomisk utvikling på internasjonalt nivå. Problematikken henger også nært sammen med bostedsløshetsproblematikken da den kan antas for å være en av flere faktorer som genererer bostedsløshet.

Det er sannsynligvis flere ulike faktorer som samvirker og som virker inn på omfanget av utkastelser. Faktorer som arbeidsledighet, husholdningens disponible inntekt samt bostøtte, sosial- og boligpolitikken, boligmarkedet og fordelingen på de ulike disposisjonsformene, samt sosialhjelpens utforming og vilkår. Også lovverket, organiseringen av tjenestene samt holdninger vil kunne ha innvirkning på omfanget.

## II. Bakgrunn

Sverige hadde statistisk sett i 2004 et langt lavere tall på begjæringer enn Norge, og relativt til folketallet hadde Sverige også færre gjennomførte utkastelser. Det å relatere antallet utkastelser til folketall er problematisk. Dette fordi det som er blitt registrert er antall saker, og den samme personen vil kunne være registrert på flere saker. Forskjellen i omfanget vil dermed heller kunne være et resultat av hvor mange *gjengangere* (personer som er blitt kastet ut mer en én gang) de respektive landene har enn av hvorvidt deres arbeid med å forebygge utkastelser har lyktes. Hvis en ser på statistikken for Oslo ser det imidlertid ut til andelen gjengangere er relativt få. Av alle utkastelsene i perioden 1996- 2004 utgjør de som har blitt kastet ut minst én gang tidligere ti prosent.<sup>1</sup>

**Tabell 1. Omfanget av begjæringer og gjennomførte utkastelser i Sverige og Norge (2004)**

	Begjæringer	Gjennomførte utkastelser	Antall innbyggere
Sverige	11 027	3 916	9 014 921
Norge	14 809	3 326	4 606 363

*Kilde: Befolkningstallene for Sverige er hentet fra SCB: Befolkningsstatistik og for Norge fra SSB: Befolkning. Tallene for begjæringer og gjennomførte utkastelser er hentet fra Kronofogdens internettsider, og for Norge fra Husbankens Statusrapport 1/2005 "På vei til egen bolig".*

Det er en større andel av begjæringene (36 %) som har ført til utkastelser i Sverige enn i Norge (22 %). Hva dette skyldes er uklart, muligens har det å gjøre med at de kommunale utleieboligene i Norge er mer av typen sosiale boliger enn de kommunale utleieboligene i Sverige og at utleierne derfor tar et større sosialt ansvar i Norge. Dette kan vi imidlertid ikke trekke noen slutninger om her.

Mellom 2000-2005 har antallet begjæringer i Sverige blitt redusert fra 7 339 til 5 673, det vil si 1 702 (23 %) færre begjæringer<sup>2</sup>. Også når det gjelder antallet gjennomførte utkastelser er utviklingen positiv. I 2000 var det registrert 2 644 utkastelser, mens det i 2005 var registrert 2 105. Dette innebærer en minking med 539 utkastelser (20 %)<sup>3</sup>. En forklaring til dette kan, ifølge Kronofogdemyndigheten (KFM) være en forandring i utleiernes praksis. Blant annet er kravene ved inngåelse av en kontrakt blitt strengere (det kreves som regel en relativt høy inntekt eller at en har en kausjonist). I tillegg reagerer utleierne fortere på husleierestanser. Dermed blir ikke gjelden så høy, og leietakerne klarer ofte å betale husleierestansen. Forklaringen på at Sverige har et lavere antall begjæringer og utkastelser enn Norge i forhold til folketallet kan således dels være at de økonomisk vanskeligstilte husholdningene ikke får mulighet for å leie på det ordinære leiemarkedet i det hele tatt og dels forandringer i rutinene, dvs. at utleierne nå reagerer fortere på restanser.

<sup>1</sup> Siv Øverås mfl. *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*, Fafo-rapport 469, 2005.

<sup>2</sup> Tallene er hentet fra Kronofogdens internettsider.

<sup>3</sup> Disse tallene er fra andre kvartal i 2000 og andre kvartal i 2005.

### III. Norge

Utviklingen av boligpolitikken kan sies å være preget av en sterkere prioritering av selektive tiltak. Statens virkemidler er blitt mer målrettet mot de aller vanskeligst stilte og kommunene er blitt mer bevisst på å rette sine ressurser mht bolig og boutgifter til de med minst ressurser. Prioriteringene innebærer at en må definere hvem som skal ha hjelp, og det å ha *boligproblemer* regnes primært som å være uten egen (eid eller leid) bolig eller det å være i ferd med å komme i denne situasjonen. Hansen (2004) definerer de *vanskeligstilte* på boligmarkedet som de som, i tillegg til lav inntekt, også har andre helse- og sosiale problemer. Inntektsgrensen for den prioriterte gruppen defineres av bostøttegrensen pluss ca 20 prosent.<sup>4</sup>

#### 1. Begjæringer og utkastelser – et storbyproblem

Det ser ut til at begjæringer og utkastelser i stor grad er et storbyproblem. De fire største byene hadde til sammen 60 prosent av begjæringene i 2004. For Oslo lå antallet begjæringer i 2004 på 6 281, antallet gjennomførte utkastelser var 1 536. For Trondheim var tilsvarende tall henholdsvis 893 og 88 i 2004.<sup>5</sup> Hvis en ser på fordelingen på boligtyper var andelen begjæringer fremmet av kommunale utleieryere i 2004 på 15 prosent i Oslo, mens den var 23 prosent i Trondheim. Private utleieryere/borettslag sto for henholdsvis 85 og 77 prosent av begjæringene. Andelen utkastelser fremmet av kommunale utleieryere i Oslo lå på 13 prosent, og på 49 prosent i Trondheim. De private utleieryerne/borettslagene sto for 87 prosent i Oslo, tilsvarende tall for Trondheim var 51 prosent.<sup>6</sup>

##### 1.1. Situasjonen i Oslo

I Oslo er det boligpolitiske arbeidet i stor grad delegert til bydelene. Når det gjelder begjæringer om utkastelser skiller seg Oslo ut med et særlig høyt antall, og antallet har økt betydelig fra begynnelsen av 1990-tallet (med omkring 18 %). En undersøkelse gjennomført av Byggforsk (2001) viste at det gjennomsnittlig var et mindretall av begjæringene som førte til utkastelse, men også her var omfanget stort i Oslo. Andelen som var blitt kastet ut mer enn en gang var på ca 3 prosent i den undersøkte perioden.<sup>7</sup> I 2003 mottok namsmannen i Oslo 5 924 begjæringer om utkastelse, dette tilsvarer omkring 40 prosent av det samlede antallet begjæringer i landet som helhet.<sup>8</sup> Undersøkelsen fra Byggforsk påviste en jevn økning i antall årlige begjæringer, og det ble konkludert med at den stigende trenden sannsynligvis ville fortsette.

Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser har gjort en undersøkelse av registerdata. Som tabell 2 viser har det vært en økning i antallet begjæringer i perioden 2000-2004, men hvis en ser på tallene for 2003 og 2004 har det vært en nedgang i antallet begjæringer fra 5 924 til 5 569 (en minkning med 355 begjæringer). Dette kan være et tegn på at den negative trenden har snudd.

**Tabell 2. Antall begjæringer i Oslo årlig i perioden 2000-2004**

2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
5 248	5 191	5 727	5 924	5 569	27 659

Kilde: Tallene i tabellen er hentet fra Øverås mfl. *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport 469, 2005.

<sup>4</sup> Thorbjørn Hansen. *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001*. NBI, Rapport nr. 117, 2004.

<sup>5</sup> *På vei til egen bolig*. Statusrapport 3/2005. Husbanken.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Arne Holm, *Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer*, NBI, Prosjektrapport 296, 2001.

<sup>8</sup> Siv Øverås mfl, *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*, Fafo-rapport 469, 2005.

Det er blitt startet opp en del prosjekter i Oslo som har som mål å forebygge utkastelser, og dermed er det ikke urimelig å anta at den positive utviklingen vil fortsette. Et av prosjektene har som mål å forebygge eller hindre utkastelser fra kommunale utleieboliger. Prosjektet skal prøve ut metoder for oppfølging av leietakere som mottar purring på husleieinnbetaling, ved direkte kontakt pr telefon. Man ønsker å se hvilken effekt en slik oppfølging får på antall begjæringer og hvordan det kan bidra til at husstander som har betalingsproblemer eller av annen grunn kommer i misligholdssituasjoner, får informasjon om hvor de kan søke bistand for å beholde boligen.

I tillegg er det et prosjekt der det skal prøves ut om direkte og muntlig kontakt til enkeltpersoner som mottar begjæring om utkastelser, har effekt ved at de får bistand til å kontakte relevant hjelpeapparat og dermed bistand til å finne løsninger på problemet som har forårsaket begjæringen.

Mellom 1996-2004 var det private utleiery og ulike borettslag som stod for de fleste begjæringene. Totalt sett utgjør begjæringer fra ulike borettslag nærmere halvparten av alle sakene i perioden. OBOS har oppgitt et tall på 1 078 begjæringer om utkastelse for 2004. Av disse sakene var det 140 leiligheter som ble stengt. Av de 140 leilighetene ble restansene betalt og leilighetene gjenåpnet i 80 prosent av tilfellene. 16 prosent av sakene ble løst gjennom at leilighetene ble solgt og restansen dekket, og 4 prosent av leiligheter gikk til tvangs salg.<sup>9</sup>

Det at en relativt stor andel av begjæringene fremmes av borettslag innebærer at boligbyggelagene må trekkes inn i arbeidet hvis en skal klare å redusere antallet begjæringer og utkastelser.

Begjæringer fra diverse private utleiery utgjør i overkant av en tredjedel. Samtidig som deres andel av utkastelsesbegjæringene øker så minker andelen fra ulike borettslag, noe som kan ha sin grunn i endringer i utleiemarkedet. Omkring en femtedel av alle begjæringssakene i Oslo blir fremmet av Oslo kommune (Boligbedriften/Boligbygg), og denne andel har vært rimelig stabil i hele perioden.<sup>10</sup>

På bakgrunn av det høye antallet begjæringer og utkastelser i Oslo ble Samarbeidsprosjektet "Færre utkastelser" startet opp i 2004. Prosjektet er et samarbeid mellom Namsmannen i Oslo og de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Bydelene ble valgt ut pga av sitt høye antall begjæringer og utkastelser. I 2003 sto de alene for 24 prosent av det totale antallet utkastelsessaker i Oslo. Kartleggingen som prosjektet gjennomførte viste at det er private utleiery som fremmer de fleste utkastelsene i alle de tre bydelene.<sup>11</sup> I overkant av 20 prosent av sakene blir gjennomført, de aller fleste blir således innstilt underveis.<sup>12</sup>

Fordi de ulike utleieaktørene har forskjellige rutiner ved innkreving av husleie vil det kunne variere hvor lang tid det går før begjæringen sendes til namsmannen. Det er noen utleiery som kun sender en purring/betalingsoppfordring før saken sendes til namsmannen.

## 1.2. Situasjonen i Trondheim

I Trondheim har en et sentralt boligkontor som planlegger og fordeler. Trondheim har, sammenlignet med andre norske kommuner, en høy andel kommunale boliger. Mange av leietakerne har tidsbestemt husleiekontrakt (med varighet fra 3 måneder til 3 år), og mange av boligene er klausulert etter husleielovens § 11-2. I Trondheim får de fleste som søker om å fornye kontrakten dette innvilget.

Trondheim eiendom som forvalter 3 800 utleieboliger var, i 2003, saksøker i halvparten av de saker som Namsmannen mottok med begjæring om utkastelse.<sup>13</sup> Totaltallet for begjæringer om utkastelse er

<sup>9</sup> OBOSBLADET, nr. 4, 2005.

<sup>10</sup> Siv Øverås mfl. Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Fafopp rapport 469, 2005.

<sup>11</sup> Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser, Halvårsrapport, 2004. Kartleggingen inneholder tall for de seks første månedene i 2004.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Reduksjon i antall begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser fra kommunale boliger. Samarbeidsprosjekt, Trondheim kommune, 2005.

noe økende fra 2003-2004, men de aller fleste sakene ”løses” før utkastelsen blir gjennomført. Det er ca 10 prosent av begjæringene som ender med at utkastelsen gjennomføres.<sup>14</sup>

I Trondheim kommune har det vært fokus på det høye antallet som blir begjært utkastet og det høye antallet utkastelser fra kommunale boliger. I forbindelse med dette vedtok Helse- og velferdstjenesten, Bolig- og byfornyelseskantoret og Trondheim eiendom 2004 å gjennomføre et prosjektarbeid som skulle foreslå tiltak for å redusere begjæringene og utkastelser. Prosjektet har fokusert på tiltak som medvirker til at leietakere i kommunale boliger skal mestre boforholdet og beholde tildelt bolig.<sup>15</sup>

Prosjektet konkluderer blant annet med at de økonomiske forholdene til boligsøkere bør vurderes samtidig med deres boligsøknad, samt at bruken av korte tidsbestemte kontrakter bør reduseres.

### 1.3. Situasjonen i Bergen

I Bergen har det vært et prosjekt der målet har vært å kartlegge hvem som blir kastet ut, hvem det er som er saksøker og årsaken til utkastelsen. Et hovedfunn fra prosjektet var at en stor del av de gjennomførte utkastelsene i Bergen skjedde fra kommunale utleieboliger, hvor også de mest vanskeligstilte husholdningene med de største hjelpebehovene bor.<sup>16</sup> Det var, i 2004, 20 prosent av begjæringene og 30 prosent av de gjennomførte utkastelsene som gjaldt kommunale leieforhold.<sup>17</sup> Den hovedsakelige årsaken var økonomisk mislighold, og de fleste som ble kastet ut var husholdninger uten barn. Det var imidlertid ca 15 prosent av det totale antallet utkastelser som rammet barnefamilier. Ifølge medarbeiderne hos Namsmannen er det mange av husholdningene som flytter inn i boligen igjen etter at utkastelsen er gjennomført fordi de gjør opp kravet samme dag eller kort tid etter utkastelsen.

Som en konsekvens av at en stor del av de som ble utkastet bodde i kommunale utleieboliger ble prosjektet videreført. Prosjektet hos Namsmannen i Bergen påviste at over 60 prosent av de husstandene som var blitt kastet ut i 2003 flytter tilbake etter at utkastelsene er registrert som gjennomført. Stor-Bergen Boligbyggelag har erfart at omkring 30 prosent av de som misligholder er gjengangere. Boligbyggelaget har laget rutiner som fanger opp en stor del av de husstandene som ellers ville blitt kastet ut for så å få flytte tilbake. De har erfart at ca 60 prosent av de husstandene som ville bli registrert som utkastet blir fanget opp av lagets egeninitierte ”omberammelsespraksis”. Denne innebærer at beboeren gis gode råd om å ordne opp og en siste sjanse før utkastelse.<sup>18</sup>

Hvis en ser på tallene så dreier det seg om totalt 90 begjæringene fra Bergen Bolig og Byfornyelse KF (BBB), og i undersøkelsen inngikk 40 menn og 50 kvinner. De fleste av disse bor fortsatt, de har betalt selv (15) eller har de fått garanti fra sosialkontoret (37). Ifølge undersøkelsen ser det ut til at det har skjedd en økning fra 2003-2004 både i antallet begjæringene og i gjennomførte utkastelser fra kommunale leieforhold.<sup>19</sup> I forbindelse med prosjektet ble mulighetene for, og nytten av, å opprette en oppsøkende virksomhet drøftet. Formålet med disse tjenestene skulle være å oppsøke de husholdningene som står i fare for å bli kastet ut og å gi råd og veiledning mht trygd og ulike stønadsordninger mm. De skulle også fungere som et kommunikasjonsledd mellom leietaker og utleiere samt andre relevante offentlige instanser. Saken er blitt behandlet av Byrådet i Bergen, og prosjektet vil starte opp i 2006 med støtte fra Husbanken.

---

<sup>14</sup> *Reduksjon i antall begjæringene om utkastelser og gjennomførte utkastelser fra kommunale boliger.* Samarbeidsprosjekt, Trondheim kommune, 2005.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> *Prosjekt redusere utkastelser – Kartlegging.* Delrapport, Husbanken, 2005.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> *Forebygging av utkastelser – samarbeidsprosjekt med Bergen kommune for å redusere antall utkastelser i kommunale utleieboliger.* Delrapport, Husbanken, 2005.

<sup>19</sup> Ibid.

## 2. Strukturelle og individuelle forhold

Omfanget av begjæringer og utkastelser kan bli påvirket av både strukturelle og individuelle forhold. Forhold som kan være av betydning er blant annet utformingen av sosialforsikringssystemet, boligmarkedet, måten som de involverte aktørene håndterer begjæringer og utkastelser på samt lovverket. Videre kan husholdningenes økonomi og holdningene til myndighetene og til de husholdningene som er i fare for å miste boligen ha betydning.

### 2.1. Betalingsvilje eller betalingsevne?

Selv om det, i praksis, kan finnes flere årsaker til en utkastelse er den hovedsaklige årsaken manglende husleieinnbetaling. Samarbeidsprosjektet "Færre utkastelser" påviste at dette var tilfelle i 96 prosent av alle sakene som er fremmet mot enkeltpersoner i Oslo. En del av de resterende sakene er begrunnet i utløpte husleiekontrakter. Husbråk samt andre ikke-økonomiske grunner til utkastelse står for en relativt liten andel (4 %). Svært mange, mellom 26-38 prosent, som begjæres utkastet i de tre bydelene bor i kommunale leieboliger.<sup>20</sup>

Undersøkelsen fra Byggforsk (2001) konkluderte med at det ikke primært er de tradisjonelt svakstilte som kastes ut, men at en stor andel utgjøres av personer som via trygd, inntekt eller sosialhjelp skulle klare å betjene sine boutgifter. I rapporten blir det antydnet at de som kastes ut har problemer med å *disponere* sin økonomi og at det å ikke betale i tide, eller ikke betale i det hele tatt, ofte heller er et spørsmål om *vilje og holdninger* enn om betalingsevne. I forbindelse med undersøkelsen som ble gjennomført i Bergen oppga ansatte ved sosialkontorene at problematikken for en stor del av gjengangerne heller var knyttet til prioriterings- og disponeringsvansker enn til økonomiske problemer.<sup>21</sup>

Det at betalingsvilje og dårlig moral, og ikke betalingsevne, er årsak til at mennesker ikke betaler sine regninger i tide er også konklusjonen i undersøkelsene som er blitt gjennomført ved NOVA, og som omhandler betalingsvilje og -moral generelt (ikke spesifikt boutgifter). Den siste undersøkelsen viste at det er stadig flere nordmenn som betaler sine regninger etter forfallsdato, og særlig leieboere. Det er primært de i 20-årene som betaler for sent, og blant de mellom 20-60 år er andelen som ikke betaler i tide 60 prosent, i 1997 var tilsvarende tall 47 prosent.<sup>22</sup>

Det finnes tegn på at disponeringsproblemene, i en del tilfeller, er knyttet til rus og/eller psykiatriske vansker samt arbeidsløshet, og således er en kombinasjon av flere forhold. Hovedvekten av de med disponeringsproblemer er også på trygd eller sosialhjelp, og de fleste er enslige. Ifølge Byggforsk (2001) er det flere sosialhjelpsklienter som kommer over på trygd og skal disponere sine midler selvstendig som kommer i vansker mht økonomiske forpliktelser som for eksempel husleien. For dem som ikke klarer å følge opp forpliktelsene i forhold til sitt boforhold, og som er sosialhjelpsklienter over lengre tid, dreier det seg ikke bare om holdninger, men også om utfordringer knyttet til bofunksjonalitet og botrening hos den enkelte.

### 2.2. Forklaringer knyttet til trekk ved prosessen

I tillegg til ovennevnte forklaringer vil det kunne være trekk ved selve prosessen som kan være av betydning for omfanget av begjæringer og utkastelser. Dette kan for eksempel være at utleierne og boligforvalterne har ulik praksis i forhold til husleieinnbetaling og utkastelser.

Ifølge Byggforsk (2001) er det visse forskjeller mellom Oslo og Trondheim i forbindelse med

<sup>20</sup> Siv Øverås mfl. *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet færre utkastelser*. Fafo-rapport 469, 2005.

<sup>21</sup> *Forebygging av utkastelser- samarbeidsprosjekt med Bergen kommune for å redusere antall utkastelser i kommunale utleieboliger*. Delrapport 2, Husbanken, 2005.

<sup>22</sup> Lars Gulbrandsen. *Å betale for sent: dårlig råd eller dårlig moral? NOVA Rapport 1993/3. Kort vei til lykke eller ruin? NOVA Rapport 14/5*.



utkastelsesprosessen. I Trondheim, hvor antallet utkastelser er langt lavere enn i Oslo, ble det satt inn en ekstra innsats for å få til en samtale mellom utleier og leietaker med målet om å finne frem til en løsning *før* utkastelsene blir gjennomført. Samarbeidsprosjektet i Trondheim viser at Namsmannen, i denne sammenhengen, til dels fungerer som brobygger eller kontaktformidler. Andelen begjæringer som fører til utkastelser er gjennomgående meget lav i Trondheim, hvilket antyder at det å få partene til å samtale i forkant av en eventuell utkastelse vil kunne få positive effekter.

### 2.3. Boligmarkedet

En vet relativt lite om situasjonen på boligmarkedet for personer som ikke tilhører de prioriterte gruppene, men disse kan likevel ha store boligproblemer. De relative boligprisene har stor betydning når det gjelder å hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet, og for kommunene er statens føringer og finansielle bidrag avgjørende.

Andelen utleieboliger til vanskeligstilte er svært liten (4 %), og veksten i antall er beskjedent<sup>23</sup>. Etter 1993 har det, med unntak for Trondheim, vært en nedgang i antall utleieboliger per 1000 innbyggere.<sup>24</sup> Kommunene har en viktig rolle som boligutleiere til vanskeligstilte på boligmarkedet, men samtidig er prioriteringen av mennesker til den kommunale utleiesektoren veldig sterk. En vet lite om befolkningen i de kommunale boligene mht sammensetning, men den er sannsynligvis blitt mer og mer preget av mennesker med store og sammensatte problemer. I de fire storbyene utgjøres leietakerne i relativt stor grad av økonomisk og sosialt hjelpetrengende mennesker.

### 2.4. Inntekt

Når det gjelder husleieprisene i de kommunale boligene fastsetter noen av byene for eksempel Oslo husleiene tilnærmet det som må betales på det private markedet. Samtidig er det ikke alle beboerne som får hjelp via bostøtteordningene. Boutgiftens andel av den disponible inntekten er, ifølge Levekårsundersøkelsen, relativt høy for leietakere generelt, og i 2001 utgjorde denne 29 prosent av husholdningens disponible inntekt<sup>25</sup>. På grunn av at vi per i dag ikke har tilgang til statistikk for boutgiftsandeler fra tidligere år som skiller ut leietakere som egen gruppe kan vi ikke si noe om hvordan boutgiftsandelene har utviklet seg over tid; hvorvidt bokostnaden utgjører en større andel av husholdningens disponible inntekt nå enn tidligere. Den gjennomsnittlige husleien har økt fra 29 664 i 1997 til 41 199 i 2004, en økning med 39 prosent. Det å bruke gjennomsnittstall kan være problematisk ettersom fordelingen vil kunne være skjev og et slikt tall kan da si lite om den faktiske husleieutviklingen.

### 2.5. Holdninger

Det å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet er blitt en kommunal oppgave som skal løses innen deres budsjetter. Ifølge sosialtjenesteloven (§ 3-4) skal sosialtjenesten medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Det er ikke bare holdninger til de som blir utkastet som kan ha betydning for utkastelsesproblematikken. Når det gjelder holdningene til namsmennene, sosialkontorene og utleierne i forbindelse med utkastelser opplever de i mange tilfeller en utkastelse som riktig og hensiktsmessig. Særlig i de tilfellene som holdninger og disponeringsvansker er hovedproblemet. Dette gjelder også i forhold til personer med store vansker med et selvstendig boforhold. I disse tilfeller anses utkastelsen å kunne bidra til at det offentlige blir oppmerksom på deres situasjon og at den enkelte på sikt kanskje kan hjelpes inn i et mer egnet boforhold.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Andelen selv- og andelseide boliger utgjører hele 76 prosent av boligmarkedet, mens det totale antallet utleieboliger er 24 prosent. St. meld. nr 23 (2003-2004).

<sup>24</sup> Thorbjørn Hansen, *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001*, NBI, Rapport 117, 2004.

<sup>25</sup> Dette tallet bygger på et relativt lite utvalg.

<sup>26</sup> Arne Holm, *Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer*, NBI, Prosjektrapport 296, 2001.

## 2.6. Bostøtte

Når det gjelder bostøtten, som kan sies å være det viktigste boligøkonomiske virkemidlet for at vanskeligstilte husholdninger skal klare å beholde boligen, ser det ut til at det er en relativt stor andel av de som har blitt kastet ut som *ikke* har søkt om bostøtte. Hva dette skyldes er imidlertid uklart, og vi vet ikke hvor mange av dem som var berettiget til bostøtte. Samarbeidsprosjektet i Trondheim fant ut at mindre enn halvparten (36 %) hadde søkt om bostøtte, og av disse hadde tre fått avslag. Totalt ble det innvilget kr 151 380 i bostøtte i 2003 til de som ble kastet ut fra boligene. Av dette ble kr 110 750 utbetalt direkte til leietaker.<sup>27</sup>

I Norge er det i perioden 1980-2002 blitt færre husholdninger som mottar bostøtte, og totalt sett er det forholdsvis få husholdninger i Norge som er bostøttemottakere. I 2002 var andelen bostøttemottakere relativt til totalt antall husholdninger, kun 6 prosent.<sup>28</sup>

Et annet tilskudd som er viktig i denne sammenhengen er boligtilskuddet. Hvilken betydning tilskuddet har for de husholdningene som ble kastet ut og hvorvidt de er mottakere av boligtilskudd kan vi imidlertid ikke uttale oss om her.

En undersøkelse gjennomført ved Byggforsk (2004) viste at det samlede utbetalte beløpet til støtte til boutgifter i forhold til innbyggerantallet hadde minket fra 1989-2001, med unntak for Bergen. Hovedårsaken til dette var en nedgang i sosialhjelpsutgifter.<sup>29</sup>

## 3. Hvilke er det som blir utkastet?

I Trondheim var det i stor grad unge, og i overveiende grad menn som ble utkastet i 2003. Gjennomsnittsalderen var 35 år for kvinner og 33 år for menn.<sup>30</sup> Det ser ut til at de som kastes ut fra kommunale boliger er yngre enn andre leietakere som ble kastet ut i Trondheim<sup>31</sup>. De fleste er registrert med ytelser eller tjenester i saksbehandlersystemet for sosiale tjenester. Uførepensjon, atfering og overgangsstønad var oppført som inntekt på de som hadde tilskudd eller som ikke mottok sosialhjelp.

I Oslo var det mellom 56 og 67 prosent av de som mottok utkastelsesbegjæring som hadde aktiv eller aktivert sosialsak, og det må således være en stor andel av begjæringene som fremmes mot personer som er kjent av sosialtjenesten fra før.

Prosjektet har også sett på gjengangerne (totalt 218 personer), og konkluderer med at en gjenganger som oftest er en man rundt 40 år, og at de aller fleste har norsk opprinnelse. Selv om halvparten av gjengangerne har kontakt med sosialtjenesten, så er det et betydelig antall (27 %) som ikke har det. Kun 13 st mottar full sosialhjelp, mens 51 st mottar supplerende sosialhjelp eller sporadisk økonomiske ytelser ved siden av annen inntekt. 24 prosent av gjengangerne har arbeidsinntekt og 16 prosent har uføretrygd. Det ser således ut til at de aller fleste har hatt egne midler til å dekke løpende boutgifter. Dette antyder at problematikken er knyttet til disponeringsvansker heller enn økonomisk evne. Det kan også være slik at nivået på ytelsene er for lavt, særlig i Oslo hvor boligprisene er høyere enn ellers i landet.

Gjengangerne i Oslo er primært personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer, personer med langvarige økonomiske problemer, personer med arbeid, som har en gammel gjeld samt personer med temporære problemer. Alderstyngdepunktet for de saksøkte ligger i midten av trettiårene.

---

<sup>27</sup> Reduksjon i antall begjæring om utkastelser og gjennomførte utkastelser fra kommunale boliger. Samarbeidsprosjekt, Trondheim kommune, 2005.

<sup>28</sup> Per Åhrén, Housing allowances i Martti Lujanen, *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7.

<sup>29</sup> Thorbjørn Hansen. *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001*. NBI, Rapport 117, 2004.

<sup>30</sup> Reduksjon i antall begjæring om utkastelser og gjennomførte utkastelser fra kommunale boliger. Samarbeidsprosjekt, Trondheim kommune, 2005.

<sup>31</sup> Namsmannen opererer med en gjennomsnittsalder på 37 år

Gjennomsnittsalderen ligger rett under 40 år, og kun ti prosent av de saksøkte er under 25 år. Også her er det en liten overvekt av menn (60 %) og samlet sett ser det ut som om de fleste av utkastelsesbegjæringene fremmes mot menn i trettiårene.<sup>32</sup>

Både beboerne og prosjektet vurderer at mye av problemet er knyttet til økonomi. Noen har imidlertid også, som vi har skrevet, annen tilleggsproblematikk som rus, dårlig fysisk/psykisk helse, spilleavhengighet osv.

Den største andelen av beboerne (43 st) mener at løsningen på problemet er støtte fra sosialkontoret. Det er også noen som ønsker å få nedbetalingsavtale eller utsettelse. Dette er det imidlertid ikke alle utleiery som tilbyr.<sup>33</sup> Prosjektets forslag til løsninger for å hindre gjentakelse er å gi vedkommende oppfølging, råd og veiledning, autotrekk av husleie og forvaltning av inntekt.

#### 4. Hva skjer etter gjennomført utkastelse?

En vet relativt lite om hva som skjer med husholdningene etter utkastelsene er blitt gjennomført. I Trondheim har de som er blitt utkastet fra kommunal bolig i stor grad hatt hjelp fra kommunen etter utkastelsen til å få etablert et nytt boforhold. Noen har fått innvilget garanti til depositum i privat leieforhold mens noen har fått seg en ny kommunal bolig.

#### 5. Lovverket<sup>34</sup>

De reglene som gjelder for opphør av leieforholdet til bolig reguleres av *husleieloven* og *tvangsfullbyrdsloven*. En husleieavtale kan, ifølge husleieloven § 9-1, inngås for bestemt eller ubestemt tid, men det er ikke adgang til å inngå tidsbestemt leieavtale for kortere tid enn tre år (§9-3). Det finnes imidlertid muligheter til unntak, og disse reguleres av § 11-2. Ved inngåelse av nye leiekontrakter i kommunale boliger er tidsbegrensede kontrakter blitt det normale.

Husleieloven (§§ 9-5 og 9-9) gir utleier adgang til å avvikle et leieforhold gjennom oppsigelse eller heving. Oppsigelsesfristen skal være tre måneder, og skal være skriftlig. Leietakeren har mulighet for å protestere skriftlig innen en måned etter at oppsigelsen er mottatt (husleieloven § 9-7).

Utleier kan heve leieavtalen hvis leietakere ikke betaler husleie slik det er avtalt; ikke fraflytter leilighet etter at kontrakt er utløpt og ikke har søkt og/eller fått nytt vedtak på fortsatt leie; leietaker etter skriftlig avtale ikke vedlikeholder det han skal eller på annen måte er til alvorlig skade/sjenanse for utleier, eiendommen eller øvrige beboere; lar andre bo i leiligheten uten at det er avtalt eller bruker boligen til noe annet enn avtalt. (husleieloven § 9-9 bokstav a-e)

At leietaker lar være å flytte ut når kontraktstiden er utløpt er oftest tilstrekkelig grunnlag for å få tvangsgrunnlag for å få avvirket leieforholdet.<sup>35</sup> I disse tilfeller er det ikke nødvendig med kjennelse eller dom fra rettsinstans for at leietaker kan kastes ut. Utleier må be namsmannen om å foreta utkastelsen på utleiers vegne samt kunne dokumentere at grunnlaget for å begjære leietakeren utkastet er til stede. Det tar minst et par måneder fra det tidspunktet utleier sender saken over til namsmannen til utkastelsen gjennomføres.

Oppsigelsen skal være skriftlig og skal opplyse om at leieren kan protestere skriftlig til utleieren innen en måned etter at oppsigelsen er mottatt. Videre skal den opplyse om at dersom leietakeren ikke protesterer innen fristen mister leietakeren retten til å påberope seg at oppsigelsen er i strid med loven,

---

<sup>32</sup> Siv Øverås mfl. *Trenger du hjelp? Oppstartsevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport 469, 2005.

<sup>33</sup> Siv Øverås mfl. *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport 469, 2005.

<sup>34</sup> Avsnittet tar opp de for utredningen mest relevante paragrafene i husleieloven og tvangsfullbyrdsloven.

<sup>35</sup> Ifølge § 9-2, siste ledd, går leieavtalen over til å være tidsubestemt om leieforholdet fortsetter i mer enn tre måneder etter utløpet av den avtalte leietiden uten at utleieren har oppfordret leietakeren til å flytte.

og at utleieren da kan begjære tvangsfravikelse etter tvangsfullbyrdsloven § 13-2 tredje ledd bokstav c.<sup>36</sup>

Ved misligholdt husleie kan leietakeren helt frem til selve utkastelsen avverge utkastelse ved å betale leien pluss renter, utenrettslige inndrivningskostnader, sakskostnader og forfalt leie frem til betalingstidspunktet.<sup>37</sup>

Utkastelse fordi leieavtalen er sagt opp eller hevet er mer sjelden, og er vanskeligere å gjennomføre. Heving eller oppsigelse forutsetter enten at leietaker vesentlig har misligholdt leieavtalen eller at utleier har annen saklig grunn for oppsigelse samt at oppsigelsen ikke virker urimelig. Leietakeren har rett til å protestere og i slike tilfeller bringes saken inn for domstolene. Først hvis rettskraftig dom i utleiers favør foreligger kan utleier be namsmannen utføre selve utkastelsen.

Den 1. juli 2005 ble den nye borettslagsloven iverksatt. Dette innebærer at det ikke lenger er husleieloven og husleieavtalen som regulerer forholdet mellom den enkelte andelseier og borettslaget som utleier. Husleien endres fra å være husleie etter husleieloven til å bli felleskostnader tilknyttet boretten til den enkelte boligen. Etter den gamle loven kan beboeren kastes ut hvis husleien ikke blir betalt. Om beboeren gjør opp husleien kan han/hun vanligvis flytte tilbake inn i boligen. Denne typen saker er blitt behandlet ved Namsmannen etter det vanlige regelverket for utkastelser p.g.a. misligholdt husleie.

Etter 1. juli vil tvangsinn drivelse av misligholdte fellesomkostninger gå etter tvangsfullbyrdsloven som en begjæring om tvangssalg. Sakene skal ikke lenger sendes til Namsmannen men til Tingsretten med begjæring om tvangssalg. Dette innebærer sannsynligvis at prosessen fra konstatert mislighold til gjennomført tvangssalg vil ta lengre tid. I tillegg vil gebyrene bli høyere (fra 3 400 til 9 400) og dermed vil gjelden bli større samtidig som beboeren har fått reduserte muligheter til å gjøre opp for seg. Dette kan igjen bidra til at flere kan miste boligen ved tvangssalg og at dette ikke blir registrert som en utkastelse.

Hvilke konsekvenser den nye loven vil få vet vi lite om. Det er ikke usannsynlig at den i enkelte tilfeller kan føre til at husholdninger som har betalingsproblemer og en relativt liten gjeld ender opp med en større gjeld enn hva som ville vært tilfelle tidligere. Dette fordi prosessen frem til utkastelsen nå vil ta lenger tid.

## 6. Saksgang

Saksgangen i forbindelse med utkastelser kan variere noe avhengig av hva som ligger til grunn for utkastelsen. Det er Namsmannen som er tvangsfullbyrder, og som gjennomfører utkastelsen. For at en tvangsfullbyrdelse skal kunne begjæres må saksøkeren ha et tvangsgrunnlag som er tvangskraftig.

Begjæring om utkastelse skal settes frem for namsmannen i det distriktet hvor eiendommen er. Begjæring om utkastelse må leveres på et særskilt skjema og skriftlige tvangsgrunnlag skal legges ved begjæringen. I tillegg skal den dokumentasjonen som namsmannen trenger for å fastslå at vilkårene for tvangsfullbyrdelse er tilstede legges ved.<sup>38</sup>

Hvis begjæringen om utkastelse blir tatt til følge av namsmyndigheten forelegges den for saksøkte til uttalelse. Det gis en frist på to uker til å fremme eventuelle innsigelser.<sup>39</sup>

Når den som er varslet har uttalt seg eller fristen er løpt ut avgjør namsmyndigheten om tvangsfullbyrdelse skal gjennomføres. I tilfeller der retten beslutter fullbyrdelse sendes saken til namsmannen dersom denne skal gjennomføre fullbyrdelsen, gjennomføringen kan overlates til

---

<sup>36</sup> Husleieloven § 9-7.

<sup>37</sup> Tvangsfullbyrdsloven § 13-2 bokstav a.

<sup>38</sup> Tvangsfullbyrdsloven kapittel 5. § 5-2 og kapittel 13. § 13-3.

<sup>39</sup> Ibid. Kapittel 13 § 13-6.

namsmannen i hvilket som helst distrikt.<sup>40</sup>

Namsmannen skal gi partene meddelelse om tid og sted for utkastelsen. Vanlig praksis er å beramme utkastelsen til omkring to uker etter at meddelelsen er sendt. Dermed går det som regel mellom tre og fire uker fra første varsel fra namsmannen er sendt til utkastelsen gjennomføres.<sup>41</sup>

Utkastelsen skjer ved at namsmannen fjerner de personer eller det løsøret som skal fjernes fra eiendommen. Namsmannen kan, hvis det er nødvendig, kreve bistand fra politiet.<sup>42</sup>

Namsmannen fjerner de personer eller det løsøret som skal fjernes fra eiendommen. Dersom det ikke er mulig å overgi løsøret til saksøkte eller til noen på saksøktes vegne sørger namsmannen for transport og oppbevaring. Blir løsøret tross gjentatte oppfordringer ikke hentet innen den frist som namsmannen setter kan namsmannen selge løsøret til dekning av kostnadene. Løsøret kan kastes dersom salg vil koste mer enn det som kommer inn ved salget. Rent skrot kan kastes umiddelbart.<sup>43</sup>

Namsmannens avgjørelser og handlemåte under tvangsfullbyrdelsen kan påklages til namsretten av alle som rammes, i den grad fullbyrdelsen ikke er avsluttet. Namsmannen plikter å hjelpe den som ønsker å klage til namsretten.<sup>44</sup> For klage til namsretten betales et rettsgebyr.

### *6.1. Kostnader i forbindelse med utkastelser*

Det er store kostnader ved begjæringer og utkastelser fra kommunale boliger, blant annet i forbindelse med transport, kjøring til lager og lagerleie. Trondheim eiendom har tidligere sørget for at innbo/løsøre som ikke er fjernet har blitt pakket og kjørt til lager ved flyttebyrå. De har også dekket de utgifter som tilkommer i de tilfeller hvor utkastelsesbegjæringene ikke gjennomføres. Et økt fokus på utgiftene og en endring i praksis ved utkastelsen med plombering/avlåsing har hatt effekt ved at kostnadene for 2004 var lavere enn for 2003.

Også for den som blir utkastet er det store kostnader, og i dag påløper det 3 464 kroner i kostnader for gjennomføring av en utkastelse i rettsgebyr.

#### *6.1.1. Ekstern versus intern inndrivning*

Hvorvidt boligutleieren har egen innfordring eller benytter seg av ekstern inkasso vil kunne ha betydning for hvor store kostnadene for en utkastelse vil bli. Trondheim kommune har en avtale om inkasso med firma Lindorff ASA som har en inndrivningsprosent på ca 80 prosent.<sup>45</sup>

Samarbeidsprosjektet i Trondheim konkluderer med at utgiftene, både til innfordring og til namsmann, har økt siste år etter oppjustering av satsene. I nye saker vil derfor kostnadene stige ytterligere. Dersom utkastelse gjennomføres påføres ytterligere kostnader ved namsmannen. Saken føres videre opp ved Lindorff og blir en gjeldspost som i de fleste tilfeller blir u håndterlig for den tidligere leietakeren.

Direkteoverføring til Lindorff er over 3 millioner. Antall saker som er til innfordring har økt, og de siste to årene er det omkring 3000 saker som er overført til innfordring.<sup>46</sup> Det kan være flere saker på samme leietaker. Beløpene som er overført er økende, men dette kan til dels skyldes høyere

---

<sup>40</sup> Ibid. Kapittel 13. § 13-7.

<sup>41</sup> Ibid. Kapittel 13. §§ 13-6 og 13-7.

<sup>42</sup> Ibid. Kapittel 5. § 5-10.

<sup>43</sup> Reglene for gjennomføringen av utkastelse finnes i Tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 5 og kapittel 13, i første rekke § 13-11.

<sup>44</sup> Reglene som gjelder for klage finnes i Tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 5. § 5-16.

<sup>45</sup> *Reduksjon i antall begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser fra kommunale boliger.*

Samarbeidsprosjekt, Trondheim kommune, 2005.

<sup>46</sup> Ibid

gjennomsnittshusleie.

Kostnadene som påføres leietakerne ved Trondheim eiendom er uforholdsmessig store sammenlignet med Oslo kommune (boligbygg Oslo KF) som har egen innfordring, og hvor det beregnes vesentlig lavere gebyrer. Antall begjæringer om utkastelser er høyere i Oslo og det er grunn til å tro at ekstern inkasso setter ekstra press på leietakerne til å få til løsninger.

Bergen kommune bruker kemneren. De søker også om å inngå avtale om avbetaling før de går til Namsmannen. Hvorvidt private utleierye har interesse av å kaste ut en husholdning kan en diskutere. Sannsynligvis ønsker utleierye å ha leietakere som betaler sin leie (i tide), men en utkastelse vil også kunne medføre kostnader for utleierye.

## 7. Oppsummering

Begjæringer og utkastelser er primært et storbyproblem, og det er særlig Oslo som har en høy andel begjæringer og utkastelser. I Bergen er det en relativt stor andel av de som blir kastet ut som bor i kommunale utleieboliger, mens det i Oslo og Trondheim er det i stor utstrekning private utleierye/borettslag som har stått for utkastelsene.

Den hovedsaklige årsaken til utkastelse er manglende husleieinnbetaling. Husbråk og andre ikke-økonomiske grunner står for en relativt liten andel. Det er blitt antydnet i undersøkelser at det i mange tilfeller ikke er betalingssevne, men heller betalingsvilje som er årsak til at mennesker ikke betaler sin leie i tide (eller ikke betaler i det hele tatt). I en del tilfeller kan nok disponeringsproblemene være knyttet til rus og/eller psykiske vansker.

Det ser ut til at det i stor grad er relativt unge (i trettiårene) menn som blir utkastet. Noen av disse, særlig gjengangerne, har også rusproblemer og/eller psykiske problemer. Videre er det relativt mange av de som har mottatt en utkastelsesbegjæring som har eller har hatt kontakt med sosialtjenesten. I noen av byene har en funnet frem til gode løsninger når det gjelder å håndtere begjæringer, og en reagerer før utkastelsene blir gjennomført. I Trondheim har det vært et prosjekt som har hatt som mål å gi forslag til tiltak som kan redusere antallet begjæringer om utkastelse og utkastelser fra kommunalt tildelte boliger samt foreslå rutiner som videreutvikler samarbeidet mellom de involverte aktørene.

Også i Oslo er det satt i gang prosjekter som sikter til å forebygge utkastelser. Gjennom å ta direkte kontakt med de som har fått en begjæring håper en på å kunne hindre at utkastelsen blir gjennomført.

I Bergen har en gjennomført en kartlegging av de som blir kastet ut og årsaker til utkastelsen. Prosjektet ble videreført og som et resultat av dette vil det opprettes en oppsøkende virksomhet som skal gi veiledning og lignende til husholdninger som står i fare for å bli kastet ut.

Selv om antallet begjæringer er høyt i Norge så er det mange av disse husholdningene som klarer å løse sine problemer selv og/eller får hjelp slik at de kan flytte inn i boligen igjen. Dermed er det er relativt stor andel av begjæringene som ikke fører til utkastelse, og det ser ut til at de ulike tiltakene har hatt effekt.

## IV. Sverige

Arbeidsledighet, reduksjoner i velferdssystemet og økte boutgifter øker risikoen for utkastelse for økonomisk vanskeligstilte grupper i samfunnet. En stor andel av de som har sosialhjelp er vanskeligstilte på boligmarkedet, og det er relativt mange husholdninger som er marginalisert på boligmarkedet i den meningen at de ikke har en ordinær leiekontrakt. En usikker boligsituasjon med hyppige flyttinger kan forsterke gamle og generere nye problemer. Det var, i 1997, 10 prosent av befolkningen mellom 25-64 år som hadde flere sammenhengende problemer i forbindelse med arbeid, økonomi og boforhold i Sverige.<sup>47</sup> Begjæringer og utkastelser kan dermed sies å være både et sosialpolitisk og et boligpolitisk problem.

Målet med boligpolitikken er at *”alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris”*, men samtidig har boligpolitikken blitt mye mer markedstilpasset. Dereguleringen av boligmarkedet sammen med dereguleringen og internasjonaliseringen av finans- og kapitalmarkedet, samt økonomiske kriser har fundamentalt endret forutsetningene for sosial- og boligpolitikken, og for de vanskeligstilte.

### 1. Strukturelle og individuelle forhold

Utformingen av sosialforsikringssystemet og den måte de enkelte kommunene håndterer begjæringer og utkastelser har betydning for omfanget av begjæringer og utkastelser. Andre forhold som har betydning i denne sammenhengen er boligmarkedet, husholdningenes økonomi, lovverket samt holdningene til myndighetene og til de husholdningene som er i fare for å miste boligen. I tillegg vil husholdningenes posisjon på boligmarkedet etter en utkastelse kunne ha betydning for omfanget.

#### 1.1. Boligmarkedet

Det høye omfanget på boligbyggingen mellom 1990 og 1991 førte til at 70 prosent av kommunene hadde et overskudd på boliger i 1994.<sup>48</sup> Det ble imidlertid etter hvert stadig flere kommuner som fikk mangel på boliger, særlig kommuner i regioner med sterk vekst og i byer med høyskoler. Ifølge Boverkets boligmarkedsundersøkelse er det nå stadig flere kommuner som har balanse på boligmarkedet.<sup>49</sup> Kommunene med mangel på boliger oppgir at dette fortrinnsvis gjelder små og mellomstore leieboliger. Antallet ledige leiligheter i allmännyttan har fortsatt å minke. Dette henger sannsynligvis også sammen med at en stor andel av allmännyttans leiligheter i storbyene er blitt solgt, særlig i perioden 1999-2003.<sup>50</sup> Det er planlagt salg av ytterligere 3 300 boliger i 2005-2006. Hvilke konsekvenser dette vil få for vanskeligstilte er usikkert, men tatt i betraktning at de fleste av disse får bolig gjennom kommunen er det ikke urimelig å anta at det vil bli enda vanskeligere for dem på det ordinære boligmarkedet.

Kommuner med mange bostedsløse oppga allerede i 1999 at det var vanskelig å ordne en kontrakt til en husholdning som var blitt kastet ut. Om lag var fjerde kommune hadde, i 2004, behov for flere boliger for personer som ikke har mulighet for å få en ordinær kontrakt på boligmarkedet, og mer enn var tredje kommune opplevde at det var blitt vanskeligere å skaffe boliger til disse menneskene. Tre av fire kommuner hadde regelmessig samarbeid allmännyttan, og de fleste som fikk bolig, fikk det gjennom kommunen, kun et fåtal fikk bolig hos private utleiere.<sup>51</sup>

En stor andel av de boligene som er blitt bygd i senere tid har vært eide boliger, og mange av de nyproduserte leieboligene er spesialboliger for eldre eller funksjonshemmede. Dette innebærer at det er blitt bygd relativt få ordinære leieboliger. Totalt sett utgjør leieboligene likevel en betydelig andel

<sup>47</sup> Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik. SOU 2000:14.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Bostadsmarknaden år 2005-2006. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005. Boverket, 2005. Det er store regionale forskjeller, og i Stockholmsområdet er det kun Salem, Norrtälje og Nynäshamn som har balanse.

<sup>50</sup> I denne perioden ble det solgt ca 58 000 boliger.

<sup>51</sup> Bostadsmarknaden år 2005-2006. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005. Boverket, 2005.

av boligmarkedet (43 %).<sup>52</sup>

Salget av boliger i allmännyttan skjedde i stor utstrekning i Stockholm, og formålet med salgene var oftest å omdanne leieboligene til borettslag.<sup>53</sup> En konsekvens av omdanningene er, ifølge en tjenestemann ved KFM, at tvangssalget av eide boliger har økt markant. Enkelte beboere er blitt "tvunget" til å kjøpe selv om de ikke har hatt de økonomiske forutsetningene for dette. Det er også sjeldent at de økonomiske forutsetningene blir gjenstand for kontroll før et kjøp, og det er i dag få som har mulighet for få avdragsutsettelse på sine boliglån. Noen av de husstandene som er blitt boligeiere som følge av omdanningen kunne sannsynligvis vært tjent med å heller leie bolig.

Som vi så ble det bygget et stort antall boliger i perioden 1990-1991 og de fleste kommuner hadde overskudd på boliger i 1994. Likevel økte antallet begjæringer fra 13 800 i 1992 til 21 500 i 1993 (en økning med nesten 60 %).<sup>54</sup> Også antallet utkastelser, hvor årsaken var manglende husleieinnbetaling, økte markant. Den hovedsaklige utløsende årsaken til dette var den kraftige økningen i leieprisene, som var en følge av skattereformen i 1991. Det er imidlertid blitt antydnet at tilgangen på boliger kan ha betydning for omfanget av utkastelser indirekte. Dette gjennom at sosialtjenesten i noen tilfeller har vært mer villig til å hjelpe husholdninger som er i faresonen for å bli utkastet når det er mangel på boliger.<sup>55</sup>

Det er i prinsippet blitt umulig for husholdninger som er blitt utkastet å få seg en ny ordinær kontrakt, uansett om det er mangel eller overskott på boliger i kommunen. Selv om det ikke er mangel på boliger velger boligutleierne å ikke leie ut til sosioøkonomisk svake husholdninger. Mange kommuner opplever også at økonomisk vanskeligstilte husholdninger har problem med å få adgang til boliger, og utleierne stiller langt høyere krav til boligsøkerne mht deres økonomi. I Göteborg for eksempel holder det med at husholdningen er avhengig av sosialhjelp for at de skal bli nektet bolig, og i Helsingborg må sosialhjelpsmottakere ha kausjonist.<sup>56</sup> (Se vedlegg 1. for en oversikt over kravene til noen utvalgte boligbedrifter) I Salem aksepterer en ikke slike boligsøkere selv om de har kausjonist. Risikoen for å rammes av bostedsløshet som følge av husleierestanser er dermed relativt høy for personer som er sosioøkonomisk ressursvake.

## 1.2. Inntekt

Leiens andel av den disponible inntekten vil kunne ha betydning for omfanget av utkastelser. Gjennom 1990-tallet begynte husholdningenes boutgifter å øke mer enn andre priser. Ifølge Boverket økte leieprisene med 70 prosent fra 1990-1993.<sup>57</sup> De, i realverdi, økende leieprisene rammer husholdningene ulikt, og verst rammes de husholdninger som har et høyt boligkonsum i kombinasjon med lave inntekter. Ifølge Boverket var den gjennomsnittlige disponible inntekten til leietakere 185 000 kroner i 2001, og boutgiftens andel av inntekten utgjorde i gjennomsnitt 27 prosent. For enslige som bor i leiebolig har det vært en økning i boutgiftene i realverdi på i gjennomsnitt 6 prosent over en femårsperiode. Den gjennomsnittlige disponible inntekten til borettslavere var 225 000 kroner, og av dette utgjorde boutgiften 21 prosent.

## 1.3. Bostøtte

Manglende husleieinnbetalinger er den vanligste årsaken til utkastelser (se avsnitt 3). Likevel ser det ut til at det kun er en liten andel av de husholdningene som er i faresonen for å bli kastet ut som mottar bostøtte. En studie påviste at tre fjerdedeler av de som var blitt utkastet ikke hadde søkt om bostøtte.<sup>58</sup>

<sup>52</sup> *Om boligpolitikken*, St. meld. nr. 23 (2003-2004).

<sup>53</sup> Fra den 1. april 2002 må kommunene ha tilstand fra Länsstyrelsen ved salg av boliger.

<sup>54</sup> *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. SOU 2000:14.

<sup>55</sup> *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Sosialstyrelsen, 2000.

<sup>56</sup> Interessant I denne sammenhengen er at Helsingborg og Göteborg (sammen med Malmö og Stockholm) i 1999 års kartlegging av bostedsløse påviste flere enn 10 bostedsløse per 10 000 innbyggere. Disse byene hadde allerede i 1993 mange bostedsløse per 10 000 innbyggere.

<sup>57</sup> *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamikk*. SOU 2000:14.

<sup>58</sup> *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. SOU 2001:95.



Vi vet imidlertid ikke hvor stor andel av disse som hadde rett til bostøtte. En forklaring til at få av disse husholdningene mottar bostøtte kan være innretningen av bostøtten, at målgruppen for ordningen er for snevert definert. Dette forklarer imidlertid ikke hvorfor noen ikke hadde søkt om bostøtte. Det kan henge sammen med regelverket som innebærer at en husholdning kan bli skyldig at betale tilbake mottatt bostøtte dersom inntekten blir forandret. Blant husholdningene i nevnte studie var det også noen som hadde rett til sosialhjelp, men som ikke hadde søkt om dette. At husholdningene ikke hadde søkt om bostøtte og/eller sosialhjelp antyder at vanskeligstilte på boligmarkedet ikke hevder sin rett til økonomisk støtte fullt ut.

I Sverige er det en forholdsvis høy andel av befolkningen som mottar bostøtte. I Sverige var det, i 2002, 23 prosent som mottok bostøtte. Over tid har imidlertid andelen blitt noe redusert. I perioden 1980-2002 avtok andelen mottakere.<sup>59</sup>

#### 1.4. Betalingsmoral og konsum

En tjenestemann ved KFM mener at den hovedsakelige årsaken til at mennesker ikke betaler sin leie i tide eller ikke betaler i det hele tatt er dårlig betalingsmoral og at en ikke prioriterer andre ting foran det å betale husleien. At konsummønstret er blitt forandret og at primært unge mennesker prioriterer betaling av husleie lavt samtidig som de prioriterer det å kjøpe for eksempel en ny tv høyere. Mulighetene å kjøpe denne type varer på avbetaling bidrar også til overkonsum.

#### 1.5. Kommunenes praksis og rutiner

Sosialhjelpen gikk i 1990-tallet fra å være en midlertidig til å bli en mer permanent forsørgelseskilde, og antallet husholdninger som er varig avhengig av sosialhjelp økte fra 32 000 til 150 000 mellom 1990-1996 (det er nesten en femdobling).<sup>60</sup>

Forandringer i sosialtjenestens muligheter eller i dens praksis innvirker på hvor mange av begjæringene som fører til utkastelser. Sosialtjenesten ble fra 1991 mye mer restriktiv til å betale husleierestanser. Samtidig økte antallet søknader, og dermed økte også antallet gjennomførte utkastelser. Det absolutte tallet for ikke gjennomførte utkastelser er imidlertid høyt gjennom de år da antallet begjæring er høyt. Dette antyder at sosialtjenesten, til tross for en mer restriktiv holdning, de facto har hjulpet mange husholdninger med husleierestanser. Når det gjelder omfanget av utkastelser er det store lokale variasjoner.

Det kommunale ansvaret for boligforsyning er basert på kommunallagen, socialtjänstlagen, plan- och byggningslagen samt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsavsvär. Ifølge socialtjänstlagen 3. kap. 2§ skal socialnämnden i sin virksomhet fremme den enkeltes rett til bolig. De kommuner og bydelsnämnder som av prinsipp motsetter seg å betale husleierestanser opptrer i strid med socialtjänstlagens bestemmelser om "en individuell prövning i biståndsärenden". I SoL 4. kap. 2§ er det rom for tolkninger som innebærer at den enkelte har muligheter for å få hjelp med å dekke husleie. Hvis det blir påvist at den enkelte har et slikt behov, og at dette ikke kan bli tilgodesett på andre måter skal hensiktsmessige tiltak innvilges. Det kan videre *innen* samme kommune finnes ulike prinsipper mht husleierestanser, og spørsmålet om hvorvidt innbyggerens gjeld skal prøves individuelt blir da et spørsmål om hvilken bydel den enkelte bor i. Dette er uforenlig med kommunallagens prinsipp om likebehandling (kap. 2 §2).

Sosialtjenesten endret, gjennom 1990-tallet, også sin praksis mht det å ta kontakt med KFM. I 1994 tok man i større grad kontakt med KFM, men også med misbrukere og psykisk syke. Det var imidlertid mange flere socialnämnder som ventet på at leietakeren selv skulle ta kontakt for å få hjelp. Mens andelen socialnämnder som er tilstede ved samtlige utkastelser har minket så har andelen som er tilstede når barnefamilier, misbrukere eller psykisk syke blir kastet ut økt. Det er blitt mer vanlig at

<sup>59</sup> Per Åhrén, Housing allowances i Martti Lujanen, *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7.

<sup>60</sup> *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. SOU 2000:14.

sosialtjenesten er tilstede først etter anmodning fra kronofogden eller husholdningen.

I begynnelsen av 1990-tallet ble den gamle boligforsyningsloven opphevet, og dermed ble andelen kommuner med kommunal boligformidling og med årlige boligforsyningsprogram stadig færre. Dette førte til at det på enkelte plasser ble vanskeligere, særlig for husholdninger i "gråsonen", å få seg en bolig.

I 2001 kom en ny boligforsyningslag, og i 1 § står det at "*Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs*". Kommunene er pålagt å anta retningslinjer for boligforsyningen, og ved behov etablere en boligformidling. Kommunene må således ikke ha en boligformidling, men regjeringen kan ifølge 3§ pålegge en kommune å etablere en boligformidling.

Loven har ført til at stadig flere kommuner arbeider med å ta frem retningslinjer for boligforsyningen. Boverkets undersøkelse i 2005 viste at andelen kommuner som har slike retningslinjer har økt fra 9 prosent i 2002 til 33 prosent i 2005. Andelen kommuner som har boligforsyningsprogram har økt fra 18 prosent i 2002 til 30 prosent i 2005, og det er særlig de kommunene hvor det er mangel på boliger som en arbeider aktivt med boligforsørging.<sup>61</sup>

Kun tre prosent av landets kommuner har en kommunal boligformidling.<sup>62</sup> Totalt er det 29 prosent av kommunene som har et system der det gis fortrinn til økonomisk vanskeligstilte husholdninger det vil si husholdninger som har behov for å flytte til en rimeligere bolig.<sup>63</sup> Det er imidlertid mange kommuner som har hatt krav om at husleierestansene skal være betalt før husholdningen kan få en ny bolig. Dermed er det vanskelig for husholdningen å flytte til en rimeligere bolig.

Det er mange kommuner som er fokusert på å kunne tilby boliger i attraktive områder og på å øke innflyttingen (henholdsvis 74 og 63 prosent av kommunene arbeider spesielt med dette). Kun 39 prosent av kommunene svarte at leieboliger med rimelige boutgifter var et særlig aktuelt spørsmål. Tilgjengelighet i offentlig miljø (56 %), boligforsyning for eldre og funksjonshemmede (53 %), kriminalitetsforebygging (50 %) samt tilgjengelighet i boliger/boligområder (45 %) er således viktigere enn arbeidet med å skaffe bolig til økonomisk svakstilte husholdninger herunder de som er blitt utkastet.<sup>64</sup> Et relevant spørsmål som følger av dette er hvorvidt dette er i tråd med målet for loven.

#### *1.5.1. Holdninger – differensiering og særbehandling*

Også *holdningene* til sosialtjenesten, KFM og utleierne innvirker på omfanget av utkastelser. Gjennom 1990-tallet begynte mange kommunale og private utleiere, av driftsøkonomiske grunner, å tillemppe en hardere linje mot mennesker med leiegjeld og slik gjeld førte dermed raskere til utkastelse. En tjenestemann ved KFM gir uttrykk for at de kommunale utleierne i mange tilfeller er betydelig mer aggressive enn de private når det gjelder å kreve inn husleierestanser. Dette har sin grunn i at de nå i høyere grad fokuserer på økonomiske gevinster samt at de er ansvarlige for budsjettet overfor kommunene.

De involverte partenes holdninger avgjør i relativt stor grad hvem som kastes ut og hvem som får fortsette å bo i boligen. Hvorvidt en husholdning bør få hjelp med husleierestanser er avhengig av om denne blir definert som *verdige* eller *ikke-verdige*. Det dreier seg om differensiering og særbehandling av ulike typer husholdninger som er truet av utkastelse. Sosialtjenesten kategoriserer klientene ut fra mer objektive kriterier slik som kjønn, sivilstatus og alder, men bedømmer også klientens rett til hjelp ut fra dennes *moral* og *ansvar* for den situasjon som han/hun er i. Enslige menn med misbruksproblemer blir ofte sett på som ansvarlige for utkastelsen, og får sjeldent hjelp til å forhindre gjennomføringen av

<sup>61</sup> *Bostadsmarknaden år 2005-2006. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005*. Boverket 2005.

<sup>62</sup> Noen utleiere innen allmännyttan, tar ut en kjøavgift. Hos Svenska bostäder i Stockholm er denne 325 kr/år. I tillegg tar de ut en formidlingsavgift på 2 000 kr.

<sup>63</sup> *Bostadsmarknaden år 2005-2006. Slutsatser av bostadsmarknadsenkäten 2005*. Boverket, 2005.

<sup>64</sup> *Ibid.*

denne. Således avgjør bedømmelser som tar utgangspunkt i oppfatninger om ulike husholdningstypers moralske ansvar i stor utstrekning hvilke kategorier som får hjelp og hvilke som blir utkastet. En kartlegging fra 1999 viste at sosialtjenesten var mindre villig å hjelpe husholdninger med husleierestanser om de hadde hatt slike problemer tidligere.

Konsekvensen er at utkastelser oftest fremmes mot enslige med tydelige misbruksproblemer hvor årsaken til utkastelsen er husleierestanser. Det er relativt få utleiery som aksepterer avbetalingsplaner og sosialtjenesten gir sjelden hjelp til gjelden om inntekten ligger over normen.<sup>65</sup> De tilbys ikke heller kontraktsendring av den type som tas opp i avsnitt 5. De anses å ha behov for hjelp, men ikke primært i form av bolig. Sosialtjenesten gjør også bedømminger ut fra hvordan den oppfatter at den har et "sosialt ansvar", og dette blir tydelig når det gjelder husholdninger som har inntekter som ligger over normen. Friske enslige menn og kvinner, uten noen problemer som er kjent av sosialtjenesten, som har en inntekt over normen får ikke hjelp i den grad at de kan fortsette å bo i sin bolig. Disse anses ofte for ha *dårlig betalingsmoral*, det vil si de anses for å ha *betalingssevne*, men mangle *betalingsvilje*.

Barnefamilier tilhører den kategorien av husholdninger som blir møtt med mest sympati, og utleiery er da ofte villig til å vente med utkastelsen eller trekke den tilbake. En undersøkelse som kom i 2005 påviste imidlertid at minst 1 000 barn ble påvirket av utkastelser i 2004.<sup>66</sup> En tidligere undersøkelse av økonomisk utsatte barn oppga at mellom 1 000 og 1 500 barn ble påvirket av utkastelser i 2001.<sup>67</sup> I de tilfeller da barnefamilier anses for ikke å være en "normalfamilie" kan imidlertid utkastelsen gjennomføres. Idealet for sosialtjenesten er at en barnefamilie aldri skal bli utkastet, og for å opprettholde dette idealbildet omdanner bokonsulentens bildet av husholdningen. Ved å plassere barnet til en enslig forsørger et annet sted blir husholdningen ikke lenger en barnefamilie men en enslig. Fordi han/hun da tilhører en kategori som burde ha klart å betale sin leie, blir utkastelsen legitim.

### 1.5.2 Utkastelser som løsning på boligsosiale problemer

Også i Sverige blir utkastelser iblant sett på som noe som kan være positivt for den som blir kastet ut. De argumentene som fremføres av myndighetene er at personer som har misbruksproblemer eller andre sosiale problemer, og som har store vansker med å mestre et boforhold blir hjulpet inn i et mer egnet boforhold. Enslige, primært menn, med misbruksproblem eller andre problem samt gamle som er sjuke tilhører den gruppen som blir rammet av "nødvendige" utkastelser. Samtidig er det svært sjeldent at utkastelser av barnefamilier blir sett på som "positive" utkastelser av myndighetene.

## 2. Lovverket<sup>68</sup>

Utgangspunktet i hyreslagen er at leiekontrakter er tidsbestemte. Leiekontrakter kan imidlertid også være tidsbestemt, og i disse tilfeller opphører kontrakten ved leietidens slutt (hvis ikke noe annet er avtalt). Har leieforholdet lengre varighet enn ni måneder må kontrakten alltid sies opp for at leieforholdet skal opphøre. Oppsigelsestiden for en tidsbestemt kontrakt er tre måneder. (3 §)

Om et leieforhold har lengre varighet enn tre måneder må oppsigelsen være skriftlig (8 §). Hvis en kontrakt sies opp pga at leietakeren ikke betaler leien i tide, denne skal være betalt senest en uke etter betalingsfrist, eller leier ut boligen i andre hand uten tillatelse fra utleiery opphører kontrakten umiddelbart. Dette gjelder også om det forekommer husbråk, om boligen blir brukt for andre formål enn det den er tenkt til eller om den blir brukt til kriminell virksomhet. (42 §)

Hvis leietakere ikke har betalt sin leie i tide, men socialnämnden har meddelt utleiery skriftlig innen tre uker at denne vil ta på seg betalingsansvaret har utleiery ikke rett å kaste ut leietakeren (44 §).

<sup>65</sup> Normen beregnes ut fra offisielle prisundersøkelser av ulike husholdningstyper.

<sup>66</sup> *Vräkning och hemlöshet- drabbar också barn*. SOU 2005:88.

<sup>67</sup> *Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser* i Ekonomiskt utsatta barn, Ds 2004:41.

<sup>68</sup> Avsnittet tar opp de for utredningen mest relevante paragrafene i hyreslagen. For mer detaljer se Jordabalken kap. 12.

Ved husbråk skal utleieren, ifølge 25 §, gi leietakeren en advarsel samt informere socialnämnden i kommunen om dette.<sup>69</sup> Hvis rettelse skjer før utleieren har sagt opp kontrakten kan leietakere ikke kastes ut (43 §). Dette gjelder imidlertid ikke hvis årsaken til advarselen er særlig alvorlig husbråk. Oppsigelser pga husbråk kan ikke skje før socialnämnden er blitt informert, hvis ikke det dreier seg om særlig alvorlig husbråk. Utleieren må imidlertid i slike tilfeller sende en kopi av oppsigelsen til socialnämnden (42 §).

Ifølge Hyreslagen (37 §) har sosialtjenesten rett å overlate kontrakten for en bolig som de disponerer om hyresnämnden godkjenner det. Slik godkjennelse *skal* gis om overlatelsen kan skje uten at det er til skade for utleieren. Godkjennelsen kan imidlertid inneholde spesifikke betingelser.

## 2.1 Saksgang

Kronofogdemyndighetens rolle er å være tvangsfullbyrder, dvs. den som gjennomfører en utkastelse. Myndigheten skal "...*genom att höra svaranden eller på annat sätt förbereda avhysningen så att onödig skada undviks och avhysningen kan verkställas så enkelt och billigt som möjligt*".<sup>70</sup>

Når en kontrakt er blitt sagt opp på grunn av noen av årsakene som er nevnt i hyreslagen 42 § kan utleieren enten henvende seg til *tingsrätten* og begjære *lagsökning* og *handräckning* for en utkastelse eller til KFM med en søknad om *betalingsföreläggande* (krav på betaling av leiegjeld) og/eller *handräckning* (for utkastelse).<sup>71</sup> Denne skal være skriftlig og inneholde en beskrivelse av kravene samt begrunnelsen for disse.<sup>72</sup> Etter dette starter en såkalt *summarisk process*. Om leietakeren ikke protesterer mot utleierens krav kan KFM fastsette dennes krav i et utslag gjennom den *summariska processen*. Det er enklere og billigere for utleieren, og det går fortere å få et *utslag* ved KFM enn dersom en skal ha en tingsrättsdom.

Leietakeren skal gis anledning til å uttale seg før en utkastelse blir gjennomført<sup>73</sup> og hvis han/hun motsetter seg kravene *må* utleieren henvende seg til tingsrätten. Hvis leietakeren ikke motsetter seg kravene kan KFM fastsette disse i et utslag.

Når utleieren har fått en beslutning om at leietakeren skal flytte, en såkalt *exekutionstitel* skal han henvende seg til KFM for å få utkastelsen gjennomført. KFM meddeler leietakeren om at beslutning er tatt. Det blir også sendt brev til utleieren og socialnämnden om tidspunktet for utkastelsen. Leietakeren skal også få beskjed om dato for utkastelsen og dette skal i første rekke gjøres personlig. Utkastelsen får skje tidligst en uke etter at leietakeren har fått beskjed og skal gjennomføres innen fire uker etter at søknaden har kommet til KFM.<sup>74</sup>

Ifølge 3 § skal utkastelsen skje på en sånn måte at rimelig hensyn blir tatt både til søkerens interesser og til svarendens situasjon. Når det gjelder saker som blir tatt opp i hyresnämnden<sup>75</sup> skal utleierens grunn for oppsigelsen veies mot leietakerens interesser av å fortsette å bo i boligen.

Utleieren og KFM kan innvilge utsettelse for utkastelsen med to uker. Hvis det foreligger spesielle grunner kan ytterligere to ukers utsettelse innvilges. Om utsettelsen blir lenger enn to uker må den som er blitt begjært utkastet betale leie for den tiden som utsettelsen gjelder.<sup>76</sup> Utleierens utsettelse kan ha en varighet på lengst seks måneder. Om utkastelsen ikke er blitt gjennomført innen denne perioden og leietakeren betaler sin leie i tide anses det for å ha oppstått et nytt leieforhold.<sup>77</sup> Socialnämnden kan

<sup>69</sup> Se også 16 kap. 2 § Utsökningsförordning, SFS 2001:1.

<sup>70</sup> Utsökningsförordningen 16 kap. 3 §.

<sup>71</sup> Om socialnämnden innen tre uker etter de har mottatt beskjed om oppsigelsen skriftligen meddeler utleieren at nämnden tar på seg ansvar for betalingen får leietakeren imidlertid tilbake sine rettigheter. (44 § 6. stykket).

<sup>72</sup> Lag om betalningsföreläggande och handräckning §§ 9, 10 og 14.

<sup>73</sup> Utsökningsbalken 16 kap. 2 §.

<sup>74</sup> Ibid. 16 kap. 3 §.

<sup>75</sup> Hyresnämnden behandler tvister som gjelder forlengelse av leiekontrakter.

<sup>76</sup> Utsökningsbalken 16 kap. 4 §.

<sup>77</sup> Ibid. 16 kap. 5 §.

inn gripe når som helst i prosessen.

KFM skal se til at løsøret blir flyttet og ordne med oppbevaring. Den som oppbevarer løsøret har rett til erstatning fra svaranden, og hvis løsøret ikke er blitt hentet innen tre måneder etter utkastelsen har den som oppbevarer tingene rett å selge dem.

## 2.2 Kostnader i forbindelse med en utkastelse

Søknadsavgiften for en godkjenning er 300 kr, og betales av utleieren. I tillegg kommer 1000 kr for gjennomføringen.<sup>78</sup> Om leietakeren ikke har penger nok for å betale sin gjeld får utleieren som mest ut 1300 kr. Kostnadene for å tømme leiligheten, transport samt oppbevaring skal i første rekke betales av den som blir utkastet. Hvis han/hun ikke kan betale må utleier betale. Også KFM kan ha kostnader i forbindelse med en utkastelse, og disse må leietakeren betale. En gjeld som i utgangspunktet var liten kan dermed etter en gjennomført utkastelse vokse slik at den som er blitt utkastet ikke klarer å betale.

Hvorvidt en bruker ekstern inkasso eller egen inndrivning er avhengig av størrelsen på boligselskapet. De mellomstore bolagen bruker oftest ekstern inkasso (ofte intrum justitia), mens de små og store har egen inndrivning. Det at en bruker ekstern inkasso fører til at kommunikasjonen mellom sosialtjeneste, leietakere og utleiere blir dårligere enn i de tilfeller hvor bolaget har egen inndrivning. Det er også bekymringsverdig at saksbehandlingen i disse tilfellene tar lengre tid, hvilket fører til at gjelden vokser.

## 3. Hvem er det som blir utkastet?

Mennesker som blir kastet ut pga husleierestanser tilhører en økonomisk ressurs svak gruppe. Flertallet av de husholdninger som blir kastet ut utgjøres av enslige menn mellom 25-40 år, og nærmere 70 prosent er svenske statsborgere. De fleste (85 %) blir kastet ut pga husleierestanser, ytterligere 10 prosent pga at de gjentatte ganger har betalt sin leie for sent, øvrige pga husbråk.<sup>79</sup>

Sammenlignet med hele befolkningen er risikoen for å bli utkastet ca fire ganger større for de som har fått behandling for psykiske problemer. Om misbruksdiagnose foreligger er risikoen 18 ganger større.<sup>80</sup> Det er kun en liten andel som blir kastet ut pga husbråk. Begjæringene om utkastelse har ofte kommet en kort tid etter den enkeltes utskrivning, hvilket tyder på at kommunene og psykiatrien ikke har hatt god nok oppfølging. Ut fra resultatene fra tidligere undersøkelser kan en anta at mennesker med psykiske lidelser møter særskilte problemer, blant annet pga at samarbeidet i kommunene fungerer dårlig.

## 4. Uformelle utkastelser

Det som er blitt tatt opp til nå gjelder *formelle* utkastelser, men det eksisterer også *uformelle* utkastelser. Slike utkastelser karakteriseres av fravær av rettslig prøving. De forekommer primært i forbindelse med husbråk, og innebærer at utleieren oppfordrer leietakeren om å flytte "frivillig".

Årsakene til uformelle utkastelser er i stort sett de samme som for de formelle – husleierestanser og husbråk. De uformelle utkastelsene kan ta seg uttrykk i at leietakeren trues eller at han/hun blir "tvunget" til å inngå en ny kontrakt helt uten eller med forkortet oppsigelsestid. Det skjer også at utleieren truer med rettslig prøving.

Av noen utleiere fremstilles dette som noe positivt for leietakeren, fordi denne da unngår og få en utkastelse registrert på seg. Hvorvidt utleieren har rettslig grunnlag for oppsigelsen og utkastelsen blir aldri prøvd, og dermed er denne praksis i realiteten ikke til gagn for leietakeren men for utleieren som fort blir kvitt en uønsket leietaker.

<sup>78</sup> Förordning om avgifter vid kronofogdemyndigheterna, SFS 1992:1094.

<sup>79</sup> Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället. SOU 2001:95.

<sup>80</sup> Ibid.

Uformelle utkastelser forekommer til dels også på det sekundære leiemarkedet. De ansatte ved Altbo<sup>81</sup> oppfatter at disse utkastelsene skjer i samtykke med leietakeren fordi han/hun er blitt informert om virksomhetens regler ved innflytting. Det å ikke være i leiligheten over en periode på et par uker eller å ha kjæresten hos seg er ofte tilstrekkelig for at kontrakten skal opphøre.

## 5. Fra det ordinære til det sekundære boligmarkedet

Når det gjelder sosialtjenestens oppfølging av de husholdningene som er blitt utkastet ser det ut til at dette skjer helt tilfeldig. I 1994 var det imidlertid få (6 %) som oppga at de aldri fulgte opp disse husholdningene.<sup>82</sup>

Selv om flertallet av de som blir utkastet ordner opp sin boligsituasjon er det en relativt stor andel som, etter 12 måneder, fortsatt savner egen bolig. Sannsynligheten for at husholdninger som en gang er blitt utkastet vil kunne få seg en ny ordinær kontrakt er svært liten. Løsningene som tilbys husholdningene er primært hospits og et *sekundært boligmarked* med såkalte ”sosiale kontrakter”, noe som vil kunne hemme den enkeltes muligheter for å normalisere sin livs- og boligsituasjon. Med det sekundære boligmarkedet menes at sosialtjenesten leier boliger av den kommunale/private utleieren for å leie ut til de klientene som ikke har mulighet for å få en ordinær kontrakt. Det er således sosialtjenesten (som innehar den ordinære kontrakten) som er utleier for klienten. Klienten havner dermed på det sekundære boligmarkedet med en stor usikkerhet og med et svakt oppsigelsesvern som følge.

Om leieforholdet har en varighet på mindre enn to år har klienten ikke noe oppsigelsesvern (45 § 1 avsnittet, pkt 1, jordabalken). Hyreslagens forordninger (12 kap. jordabalken) utgår fra at en person som leier ut sin private bolig, og som kan komme til å behøve den igjen, skal ha denne rettighet.

En undersøkelse fra 1994 påviste at 90 prosent av kommunene benytter seg av andrahandskontrakt. Også bruken av treningsboliger og sosiale kontrakter hadde økt<sup>83</sup> Tanken med disse boformene er at klienten skal trenes i å bo, det vil si vise at han/hun kan leve under ordnede sosiale forhold. I noen kommuner inngår de som en del av en trappetrinnsmodell, og ved inngåelsen av en slik kontrakt blir det antydnet at klienter som oppfyller disse kravene også har muligheter for å overta den ordinære kontrakten.<sup>84</sup>

Selv om hyreslagens 37 § gir sosialtjenesten rett å overlate kontrakten til klienten, og selv om han/hun har opptrådt uklanderlig er det sjeldent at utleieren tillater at klienten overtar kontrakten. Blant annet fordi utleierne savner incitamenter for å la leietakeren overta kontrakten. Samtidig er de restriktive med å holde av ordinære, gode boliger for spesialkontrakt når de har boligsøkere uten særskilte problemer å leie ut til. Det finnes således en klar risiko for at en sosial kontrakt blir varig.

En vet relativt lite om hvilke effekter det sekundære boligmarkedet har for den enkeltes fremtidige posisjon på boligmarkedet. Mange som havner på hospits kommer imidlertid fra det sekundære leiemarkedet. Et eksempel som kan trekkes frem i denne sammenhengen er fra Malmö (1999). Av totalt 28 personer som bodde i overgangsboliger var det kun 8 st (29 %) som fikk egne kontrakter eller som flyttet inn i ordinære boliger sammen med andre. Fem (18 %) havnet på hospits, mens 7 (25 %) havnet på en eller annen form for institusjon, og to flyttet til campingvogner.<sup>85</sup> Bekymringsverdig er også at fem (18 %) av personene ”forsvant”, og det er ikke urimelig å anta at disse nå er bostedsløse.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Alto er et botiltak som er drevet av Göteborgs kommune og som tilbyr alternative boliger til personer som er utelukket fra det ordinære leiemarkedet.

<sup>82</sup> *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. SOU 2000:14.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Slike andrahandskontrakt inneholder ofte spesifikke tilleggsbetingelser og krav til beboeren om rusfrihet osv. Ved regelbrudd risikerer leietakeren å bli kastet ut umiddelbart, og dermed har leietakere på det sekundære leiemarkedet ikke den oppsigelsestid som gjelder for personer som leier i andra hand. Kontrakten bidrar dermed til usikkerhet og utrygghet for leietakeren.

<sup>85</sup> Ifølge Sosialstyrelsens definisjon er mange av disse nå blitt bostedsløse.

<sup>86</sup> *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. SOU 2000:14.

## 6. Fra utkastelse til bostedsløshet?

Etter en utkastelse har husholdningen ofte både en betalingsanmerkning og en utkastelsesdom registrert. Dette innebærer at husholdningen er utelukket fra det ordinære boligmarkedet for en lang tid fremover.

Ti prosent av de husholdningene hvor manglende husleieinnbetaling er årsak til utkastelsene ”forsvinner”, og det finnes grunn for å anta at utkastelsen har ført til bostedsløshet for disse menneskene. En oppfølgende undersøkelse av husholdninger som var blitt utkastet påviste at det var svært vanskelig å finne alle husholdningene et år etter at utkastelsen var blitt gjennomført. Disse ikke-lokaliserbare som utgjorde en tredjedel, skilte seg ut fra dem som en kunne lokalisere. På basis av registerdata kunne en se at de var karakterisert av en dårligere sosial situasjon, de forekom i høyere utstrekning i politiets register og var overrepresentert når det gjaldt psykiatrisk omsorg (her særlig kvinner).

De husholdninger som blir utkastet og som ”forsvinner” etterpå er således sterkt marginalisert og er sannsynligvis i en meget vanskelig boligsituasjon, og dette er en gruppe som er i faresonen for å bli langvarig bostedsløse.

## 7. Forebyggende strategier

### 7.1. Husholdningenes strategier – lån og svart arbeid

Det er ikke urimelig å anta at husholdninger som er i fare for å miste sin bolig utvikler strategier for å unngå at utkastelsen blir gjennomført. Erfaringene viser at når årsaken til en begjæring er husbråk kan husholdningens egne uformelle kontakter med naboer og utleiery ha positive effekter og bidra til at utkastelsen ikke gjennomføres. Husholdninger med husleierestanser har iblant løst problemet midlertidig gjennom å låne penger av venner og slektninger. Det ser også ut til at svart arbeid ikke er en helt uvanlig forekommende strategi, særlig blant husholdninger som har fått avslag på sin søknad til sosialkontoret pga for høy inntekt. Noen husholdninger har også prøvd å få til en avbetalingsplan, men det er i dag forholdsvis få utleiery som aksepterer noen form for avbetalingsplaner.

### 7.2. Myndighetenes strategier – samarbeidsprosjekter, veiledning og støtte

En tjenestemann ved KFM gir uttrykk for at samordningen mellom de involverte partene fungerer dårlig. I flere kommuner har imidlertid sosialtjeneste og utleiery etablert samarbeidsprosjekter. Disse er ofte blitt sett på som vellykkede, men statistikken viser noe annet. I Göteborg for eksempel har antallet gjennomførte utkastelser økt samtidig som samarbeidsprosjektet har pågått. Samarbeidet utgjøres primært av felles hjemmebesøk hvor målet er å få leietakeren til å betale. Det finnes tilfeller hvor bokonsulentene har ”adoptert” utleierens oppfatning om hvilke leietakere som er ”feil type” leietakere. Dermed har utleierens makt og innflytelse over hvilke som blir utkastet og hvilke som får fortsette å bo blitt utvidet og forsterket. Erfaringene med samarbeid antyder ikke bare at slike prosjekter kan være uten virkning, men også at de kan bidra til en forhøyd utkastelsesrisiko for noen typer husholdninger.

I noen kommuner var det, i 1999, blitt etablert en ordning som innebar at sosialtjenesten disponerte husholdningens inntekter og betalte leien og andre regninger. Hvorvidt dette har fungert godt vet vi lite om, og av en slik ordning følger også spørsmål om integritet og mulighetene for den enkelte å være selvstendig. Det finnes også eksempel på tiltak for mennesker med psykiske lidelser. Blant annet hadde psykiatrien etablert ulike typer mobile team som gjennomførte hjemmebesøk. I en kommune hadde utleieren arrangert såkalte ”trapphustråffar” der beboere med problemer fikk møte sine naboer og fortelle om sin situasjon og forklare sin atferd. Dette mente de hadde ført til en økt forståelse hos naboene og til at beboeren kunne fortsette å bo i boligen.

Allmännyttan i Luleå benytter seg av prøvekontrakt for leietakere som ikke blir godkjent av utleiery. Slike prøvekontrakter kan bli gitt i tilfeller dersom utleieren er usikker på hvorvidt leietakeren kan

klare å betale leien, eller for mennesker med usikker inntekt eller betalingsanmerkninger. Kontrakten løper på tre måneder, og hvis leietakeren betaler i tide finnes muligheter for forlengelse i ytterligere tre måneder. Om leietakeren fortsatt betaler i tide får han/hun en ordinær kontrakt.<sup>87</sup> Det er imidlertid ikke alle som kan få en prøvekontrakt. Det stilles de samme kravene som for en ordinær kontrakt. Søkeren må ikke ha gamle husleierestanser, han/hun må ha inntekt og må ikke være avhengig sosialhjelp. Prøvekontrakten må dermed ses som et alternativ til det å ha kausjonist. For prøvekontrakt gjelder ikke den oppsigelsestid som gjelder for ordinære kontrakter. En prøvekontrakt kan bli sagt opp så sent som en uke før leietidens utgang.

Lulebo benytter seg også av kontrakter som løper på en måned ad gangen, og disse er primært for leietakere som risikerer utkastelse. De som er blitt sagt opp på grunn av mislighold kan be om å få en slik kontrakt, og kan på den måten bo kvar i leiligheten. Denne type kontrakt kan brukes i opp til et år. Lulebo oppgir at 90 prosent av leietakerne med slike kontrakter betaler i tide.

Västerås kommune har arbeidet aktivt med å forebygge utkastelser siden 1998. Da ble det startet opp et prosjekt "Hyresskudsprosjektet" der målene var å redusere sosialtjenestens kostnader ved dekning av husleierestanser, utvikle former for effektiv forebygging og oppfølging, samt å forbedre samarbeidet med de involverte partene.<sup>88</sup> Bakgrunnen for prosjektet var at arbeidet med husstander som hadde leiegjeld tok mye ressurser, problemene var ofte akutte, og antallet gjentakelser var høyt. Dette arbeidet ble videreført i "Boendestödsprosjektet", og gjennom en avtale i 2001 ble samarbeidet mellom kommunen og utleiere formalisert.

"Boendestödsprosjektet" hadde som mål å styrke individets egen ansvarlighet, redusere kostnadene for leiegjeld og å skape forutsetninger for en bedre metodeutvikling og en mer effektiv ressursbruk. Videre å styrke samarbeidet og støtten til utleierne for å derigjennom få adgang til boliger for mennesker med sosiale behov. En viktig del i dette samarbeidet er "*En väg in*". Dette er en tjeneste som sosialtjenesten tilbyr utleierne og som innebærer at de kan ringe sosialkontoret når de trenger hjelp og støtte. Utleierne skal å sin side informere sosialtjenesten når en husholdning ikke har betalt leie eller ved husbråk. Sosialtjenesten konkluderer med at samarbeidet har ført til at de nå har større muligheter for å hjelpe husstander som har problemer med å betale sin leie. Sosialtjenesten arbeider kommer inn tidligere i prosessen og dette har ført til at antallet betalingsvarsel, antallet begjæringer og antallet gjennomførte utkastelser minker. Samtidig har kostnadene for å dekke husleierestanser blitt redusert. Dette tyder på at ordningen med oppsøkende virksomhet, veiledning og støtte har hatt effekt.

## 8. Oppsummering

Gjennom 1990-tallet økte både antallet begjæringer og antallet utkastelser markant i Sverige. Årsakene til dette var blant annet endringer på boligmarkedet, i sosialpolitikken og som følge av dette endringer i praksis til sosialtjenesten og utleierne. Mange av de husholdningene som ble rammet av begjæringer og/eller utkastelser fikk betydelige problemer på det ordinære boligmarkedet, og ble vist til det sekundære boligmarkedet med en usikker og utrygg livssituasjon som følge. Det er også sannsynlig at noen av dem har blitt bostedsløse etter utkastelsen. Omfanget av uformelle utkastelser vet en lite om, men uansett om dette er stort eller lite, er rettsløsheten som preger slike utkastelser problematisk.

Det er i stor grad enslige menn som blir kastet ut, og årsaken er oftest at de ikke har betalt sin leie. At det primært er enslige menn som rammes betyr imidlertid ikke at barnefamilier ikke blir kastet ut.

Omfangen av begjæringer og utkastelser har minket i de siste årene, og forklaringen til dette kan en finne både i strukturelle og individuelle faktorer. Det ser imidlertid ikke ut til at tilgangen på boliger har betydning. Det som har betydning er at både sosialtjenesten og utleierne nå reagerer fortere og at

---

<sup>87</sup> Om Lulebo ønsker å si opp kontrakten i prøveperioden skal saken prøves i Hyresnämnden. Leietakeren har da mulighet til å klage.

<sup>88</sup> Kostnadene for å dekke husleierestanser var høy gjennom 1990-tallet, og oppgikk til mellom fem og seks millioner per år.



sosialtjenesten har utviklet en mer effektiv måte å håndtere problematikken på.

Det kan også henge sammen med at en nå i større grad aksepterer midlertidige boligløsninger for svakstilte husholdninger. Dette kan vi ikke trekke noen slutninger om her. Samtidig stiller utleierne nå høyere krav til boligsøkerne. Noe som kan innebære at de mest vanskeligst stilte husholdningene ikke kommer inn på det ordinære boligmarkedet i det hele tatt.

Utleierne i Sverige stiller ofte krav til boligsøkerne, blant annet mht økonomi. Det er også relativt mange utleiere som ikke aksepterer søkere som har en leiegjeld fra før.

På bakgrunn av at en begjæring med eventuell utkastelse som følge får store konsekvenser for husholdningen og fordi at sosialtjenesten, i mange tilfeller, har hatt store kostnader ved dekning av husleierestanser startet Västerås kommune opp et prosjekt som skulle bidra til å forebygge utkastelser og å redusere sosialtjenestens kostnader for husleierestanser. Dette arbeidet er blitt videreført i et prosjekt der individets egen ansvarlighet skulle styrkes samtidig som samarbeidet mellom kommune og utleiere skulle styrkes.

## V. Oppsummerende analyse

For di denne rapporten i stor grad bygger på erfaringer og kunnskap om begjæringer og utkastelser i enkelte byer i Norge og Sverige er det ikke grunnlag for å trekke noen generelle slutninger om begjæringer og utkastelser. I dette avsnittet vil vi likevel trekke noen konklusjoner om mulige forklaringer på hvorfor Norge har et forholdsvis stort antall begjæringer og gjennomførte utkastelser sammenlignet med Sverige

Når det gjelder fordelingen på de ulike disposisjonsformene i boligmassen i Sverige og Norge ser en at Sverige totalt sett har en vesentlig høyere andel utleieboliger enn det Norge har, og særlig en høyere andel offentlige utleieboliger.

**Tabell 3. Disposisjonsform boliger i Norge og Sverige, 2001 (prosent)**

<b>Disposisjonsform</b>	<b>Norge</b>	<b>Sverige</b>
Selv- og andelseide boliger	76	57
Utleieboliger (private)	20	19
Utleieboliger til vanskeligstilte (offentlige)	4	24*

*Kilde: St. meld. Nr.23 (2003-2004)*

\* De offentlige boligene, "allmännyttan", i Sverige er ikke spesifikke boliger til vanskeligstilte. Det vil si at Sverige bruker ikke kommunale utleieboliger som boligpolitisk virkemiddel i den samme utstrekningen som Norge. Det er derfor noe problematisk å sammenligne landene.

Det er relativt lite som tyder på at boligmassens sammensetning mht eie/leie har betydning for omfanget av begjæringer og gjennomførte utkastelser. Hvis dette ville vært tilfelle er det sannsynlig at Norge ville hatt et lavere antall begjæringer og utkastelser enn Sverige fordi boligmassen i Sverige har en høyere andel utleieboliger. Det er sannsynligvis heller trekk ved de husholdningene som leier som påvirker omfanget; at det relativt sett er flere vanskeligstilte som bor i offentlige utleieboliger i Norge enn i Sverige.

Samtidig kan målet om at flest mulig i Norge skal eie sin bolig føre til at noen mennesker som kanskje ikke har tilstrekkelig gode økonomiske forutsetninger for å eie (de kanskje har en inntekt som er så lav at de ikke klarer en renteøkning for eksempel) blir "tvunget" inn i et eieforhold. Dette kan medføre flere utkastelser fra eide boliger, og dermed blir omfanget høyere i Norge enn i Sverige.

En annen mulig forklaring er at det er en større andel svært vanskeligstilte i Norge enn i Sverige som bor i leieboliger. Leietakerne i allm nnyttans boliger i Sverige kommer nok fra et bredere lag av folket enn de som bor i utleieboliger i Norge, hvor dette i stor grad betraktes som en midlertidig boform for unge, studenter og lignende. De som bor i kommunale utleieboliger er i stor utstrekning relativt vanskeligstilte. Samtidig er det nok også i Sverige slik at en forholdsvis høy andel av de relativt vanskeligstilte bor i allm nnyttans boliger. Det en kan spørre seg er hvorvidt allmännyttan kan være mindre tilbøyelig til å kaste ut folk enn det kommunene i Norge er? En stor del av utkastelsene i Norge skjer nettopp fra kommunale utleieboliger.

Noen unders kkelser har konkludert med at en av de viktigste årsakene som ligger til grunn for utkastelser er uoversiktlig økonomi og disponeringsvansker. En slik antakelse vil blant annet implisere at uoversiktlig økonomi og disponeringsvansker er mer vanlig forekommende i Norge enn i Sverige. Det er ingen store forskjeller i rutine for utbetaling av bostøtte og sosialhjelp mellom Sverige og Norge. Det som kan ha betydning er tidspunktet for utbetalingen av ulike ordninger, hvis en husholdning er mottakere av flere ulike støtteordninger og disse blir betalt ut ved ulike tidspunkter i måneden vil dette kunne medføre at husholdningen f r en uoversiktlig  konomi. Noe som kan gjøre det vanskelig å disponere pengene riktig for enkelte.

Hvis en ser på andelen husholdninger relativt til det totale antallet husholdninger som mottar bostøtte kan en se at Sverige har en betydelig høyere andel enn Norge. I 2002 var det 23 prosent i Sverige, mens tilsvarende tall for Norge kun var på 6 prosent. Forskjellen mellom landene i andelen mottakere skyldes nok at i Sverige kan også ungdom under 29 år være berettiget til bostøtte. I begge landene har andelen mottakere minnet i perioden 1980-2002. Det er ikke åpenbart at forskjellene i andelen bostøttetakere har betydning for omfanget av begjæringer og utkastelser, fordi at bostøtten kan brukes til andre ting enn til å dekke bostøttene. Dette gjelder særlig i Sverige der bostøtten alltid blir betalt ut direkte til husholdningen.

Det finnes tegn på at relativt mange husholdninger i Sverige og Norge som er blitt kastet ut ikke har søkt om bostøtte. Som vi har skrevet vet vi ikke hvor stor andel av disse som faktisk er berettiget til bostøtte. Men det er et særlig interessant funn mht betalingsmoral som forklaringsfaktor. Hvis det er slik som det blir antydnet i Sverige og Norge at det *ikke er dårlig betalingsevne, men dårlig betalingsmoral* som fører til at husholdninger blir kastet ut kan dette være forklaringen til at de ikke har søkt. Husholdningene har for høye inntekter for å kvalifisere seg til ordningen, og de søker derfor ikke om bostøtte.

Når det gjelder inntekter og bostøtter utgjorde den gjennomsnittlige inntekten til leietakere i Sverige 185 000 kr i 2001. Bostøttens andel av inntekten utgjorde i gjennomsnitt 27 prosent. For Leietakere i Norge var tilsvarende tall for bostøttens andel av den disponible inntekten 29 prosent. Det er således ikke noen stor forskjell mellom de to landene når det gjelder bostøttens andel av inntekten og det er dermed usannsynlig at denne faktoren kan forklare forskjellene i omfanget av begjæringer og utkastelser mellom de to landene. Samtidig kan det, som vi har skrevet, være misvisende å se på gjennomsnittstall.

Vi savner et sikkert grunnlag for å trekke noen slutninger om hvorvidt overkonsum har noen betydning for omfanget av begjæringer og utkastelser, likevel ønsker vi å si noe om dette. I både Sverige og Norge er det blitt antydnet at dårlig betalingsmoral har betydning. I Sverige av Kronofogdemyndigheten som mener at særlig unge mennesker prioriterer andre ting enn å betale leien. I Norge er dette blitt antydnet av ansatte ved sosialkontorer. Videre har det kommet frem i rapporter som omhandler betalingsmoral mer generelt at betalingsvilje er av større betydning enn betalingsevne for om mennesker betaler sine regninger i tide. I begge landene blir det antydnet at dette primært gjelder unge mennesker. Om en antar at mange av disse ikke har noe oppspart kapital og at de har problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet er det ikke usannsynlig at en del av disse kjøper ting på avbetaling og at de låner penger hos mindre seriøse låneinstitutter. Mange av de som blir kastet ut er imidlertid i trettiårene og det spørres om de kan betegnes som unge mennesker.

Når det gjelder forklaringer tilknyttet trekk ved husholdningene og deres betalingsmoral må vi konkludere med at dette nok er en lite sannsynlig forklaring på forskjellene mellom Norge og Sverige. En slik hypotese vil blant annet implisere at nordmenn har dårligere betalingsmoral enn svensker og at det er færre i Norge enn i Sverige som prioriterer å betale sin leie.

I store trekk er lovverket i de to landene likt. Det finnes imidlertid en forskjell som kan være særlig relevant når en søker etter forklaringer på at Sverige har et lavere antall begjæringer og utkastelser enn Norge. Det at utleieren, ifølge hyreslagen og bostadsrättslagen, må informere sosialtjenesten om at en husholdning er i fare for å miste boligen. Denne bestemmelsen kan være av avgjørende betydning for at sosialtjenesten kommer inn tidlig og blir oppmerksom på problemet og dermed kan hjelpe husholdningen før gjelden blir u håndterbar.

Det ser ut til å være forskjeller mellom landene når det gjelder bruken av korte, tidsbestemte leiekontrakter, og at denne type kontrakter blir brukt oftere i Norge enn i Sverige. Det ser ut til at tidsbestemte og korte kontrakter primært blir brukt ved andrahandsutleie (fra en privatperson til en annen) og på det sekundære boligmarkedet i Sverige. Det er mulig at bruken av slike kontrakter i Norge genererer flere "naturlige" anledninger til utkastelser av leietakere som er uønsket, i den betydningen at utleieren ikke fornyer kontrakten til en vanskelig/uønsket leietaker, men at han/hun likevel fortsetter å bo der.

Det ser ut til å kun være små forskjeller i praksisen ved utkastelsene, og fordi utleiery og sosialtjeneste i stor grad følger den samme praksisen kan ikke heller dette forklare variasjoner mellom landene. Noen boligforvaltere har gitt uttrykk for at gebyrer knyttet til utkastelser er en av deres største inntektskilder. I hvilken grad en slik egeninteresse har betydning for antallet utkastelser er imidlertid uklart.

I begge landene er det fortrinnsvis menn som blir rammet av utkastelser. I Norge er gjennomsnittsalderen 35 år for kvinner og 33 år for menn. I Sverige er de fleste enslige menn mellom 25-40 år. Den hovedsakelige årsaken til utkastelsene er, både i Norge og Sverige, manglende husleieinnbetaling. En bør kanskje stille spørsmål om hvorfor det er en større andel av begjæringene som fører til utkastelse i Sverige enn i Norge. Kan dette skyldes at sosialtjenesten i Norge er mer villig å dekke husleierestanser?

Både i Norge og Sverige er det blitt etablert samarbeidsprosjekter som har som formål å redusere antallet utkastelser. Det ser ut til at noen av disse prosjektene særlig de i Västerås kommune har vært vellykket. Det vil imidlertid ta tid før en kan si noe sikkert om hvorvidt de bidrar til lave tall for begjæring og utkastelser, og om resultatene vil bli varige.

Til slutt må det stilles noen spørsmål om hvorvidt det tilsynelatende lave omfanget i Sverige kan tilskrives mangler ved statistikken, det vil si at denne ikke gjenspeiler virkeligheten godt nok. Er det slik at Sverige de facto har flere utkastelser enn hva statistikken gir uttrykk for? Det som kan ha betydning og som ikke blir synliggjort er de *uformelle* utkastelsene som aldri blir registrert som utkastelser, men som likevel bør betegnes som en utkastelse. Vi vet også lite om i hvor stor grad denne type utkastelser forekommer i Norge.

## VI. Avsluttende refleksjoner

Det ser ut til at de to landene er nokså lik mht de aspektene vi har tatt opp i denne rapporten. Det er indikasjoner som tyder på at utformingen av lovverket kan ha stor betydning. Er det slik at denne forskjellen kan forklare ulikheten i omfanget av begjæringer og utkastelser mellom Sverige og Norge eller finnes det noen andre mulige forklaringer? Vi har vist at kommunene har tatt fatt i denne problematikken, særlig Bergen, Trondheim og Oslo. Hvis en skal klare å nå målene om å redusere antallet begjæringer om utkastelser med 50 prosent og antallet utkastelser med 30 prosent i Norge er det også viktig å utrede problemstillinger tilknyttet utkastelsesproblematikken ytterligere. Vi ønsker derfor å avslutte denne rapporten med å ta opp noen problemstillinger som vi mener er viktige å følge opp, særlig fordi at det sannsynligvis eksisterer en sammenheng mellom utkastelser og bostedsløshet.

Et aspekt av utkastelsesproblematikken som ikke er synlig i statistikken fra Sverige er antallet gjengangere. Som vi har skrevet tidligere så kan forskjellene mellom Norge og Sverige være et uttrykk for at Norge har et større antall gjengangere enn hva Sverige har. Hvis det er mer problematisk å få seg en ny bolig på det ordinære leiemarkedet etter en utkastelse i Sverige er det også mulig at gjengangerne er færre her enn i Norge. Det vil si at noen av de som blir kastet ut ikke får en ordinær bolig, men blir henvist til dårlige og midlertidige botilbud som de ikke, per definisjon, kan bli kastet ut fra. Undersøkelsen fra Malmö viste at det var 71 prosent av de som hadde bodd i overgangsboligene som havnet i situasjoner hvor det vil være umulig å bli utkastet. Således vil det være av stor betydning å følge opp husholdninger som blir utkastet. Hva som skjer med dem etterpå kan utgjøre en del av forklaringen til omfanget på begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser. Det vil også være av interesse å finne ut hvordan det forholder seg med gjengangere. Ved hjelp av en forbedret statistikk vil det bli mulig å kunne se hvor mange gjengangerne er, og ved å gå i dybden på problematikken vil en kunne få bedre kunnskap om årsakene.

Det vil være viktig å utvikle bedre statistikk når det gjelder omfanget av begjæringer og utkastelser. Dels for å kunne se fordelingen på husholdningstyper. Gjennom dette vil det blant annet bli mulig å få kunnskap om i hvilken grad barn rammes av utkastelser og i hvilken grad de har en utrygg bosituasjon. I Sverige har en nå begynt å se på utkastelser fra et barneperspektiv, og en slik utredning ville kunne være til stor nytte også i Norge. Særlig hvis en ønsker å få et godt og helhetlig bilde av utkastelsesproblematikken. Det er sannsynligvis ikke gunstig for barn å leve i familier dersom de stadig mottar begjæringer om utkastelse eller de blir kastet ut (selv om husholdningen kan flytte inn i boligen igjen).

For å få et godt statistisk grunnlag over begjæringer og utkastelser må en vite *hva* det er en teller. Et problem i forhold til den statistikk som nå er tilgjengelig er at en ofte måler andelen som får skiftet ut lås, og ikke andelen som de facto blir uten bolig. Det er en relativt stor andel som faktisk klarer å løse sine problemer og som flytter inn i boligen igjen, og dermed er det viktig å utarbeide en statistikk der det er mulig å skille ut de to ulike gruppene.

Fordi omfanget av begjæringer og gjennomførte utkastelser er relativt stor, både i Sverige og i Norge, kan det i denne sammenhengen finnes grunnlag for å se på utformingen av de ulike boligpolitiske virkemidlene særlig bostøtten. Det er ikke urimelig å anta at et utvidet bruk av bostøtteordningen, men spesielt forbedret informasjon om ordningen kan bidra til å redusere omfanget av begjæringer og gjennomførte utkastelser. En bør undersøke *hvor stor andel* av dem som er blitt utkastet og som har rett til bostøtte, *som ikke mottar bostøtte*. Videre *hvorfor* de ikke mottar bostøtte, og hvorfor de ikke har søkt. Det vil også være viktig å undersøke hvorvidt endringene i bostøtteordningen i Norge får noen negative konsekvenser. Dette kan for eksempel gjelde økonomisk vanskeligstilte husholdninger som ikke søker om bostøtte fordi de er redd for å måtte betale tilbake store beløp dersom deres inntekt endres, og de får en noe høyere inntekt enn den de har gitt opp i søknaden.

Det er viktig at vi får en god oversikt over tvangssalgsbegjæringer og gjennomførte tvangssalg. Videre å følge opp den nye borettslagsloven slik at en er oppmerksom på de eventuelle negative konsekvensene.

Generelt trenger vi mer systematisk innhenting av kunnskap om årsakene til utkastelser. En bør systematisk og grundig undersøke *hvem* som blir utkastet og deretter begynne å tenke på hva som kan gjøres. Det kreves sannsynligvis ulike tiltak for ulike husstander, og i tillegg til å hjelpe husstanden der og da trengs det langsiktig tenking som forebygger gjentakelser. Dette kan dreie seg om økonomisk rådgivning, booppfølging, forvaltning av husstandens inntekt og lignende. Storbyene arbeider med dette allerede, men det kan være behov for å evaluere tiltakene. Videre kan det være behov for slike tiltak i flere av byene.

Eventuelt bør en også foreta undersøkelser i flere byer enn storbyene. Selv om begjæringer og utkastelser kanskje primært er et storbyproblem så eksisterer problemet sannsynligvis også i de mindre byene. Vi bør derfor hente inn statistikk og foreta undersøkelser om begjæringer og utkastelser som også dekker de mindre byene.

Det er behov for å se på hvor vanlig det er å bruke korttidskontrakter ved utleie og å utrede hvilke eventuelle negative konsekvenser en utstrakt bruk av slike kontrakter kan få mht begjæringer og utkastelser. Fordi det finnes en sammenheng mellom utkastelser og bostedsløshet bør en også innhente kunnskap om hva som skjer etterpå med de som blir utkastet – hvordan de løser sine boligproblemer.

Husleieloven gir leietakere et relativt sterkt vern mot oppsigelser. En bør allikevel utrede hvorvidt det er behov for endringer i lovverket. En bør også utrede hvordan bruken av korte tidsbestemte leiekontrakter kan ha betydning, og utrede hvorvidt det finnes noen alternative løsninger for dem som nå har slike kontrakter. Det er ikke usannsynlig at denne type kontrakter kan erstattes med booppfølging i noen tilfeller.

En bør vurdere å sette i gang forsknings og utredningsprosjekter der forskere fra Sverige og Norge går i dybden på noen områder. En bør kanskje særlig se på hvorvidt fordelingen på de ulike disposisjonsformene eie/leie kan ha noen betydning for omfanget av begjæringer og utkastelser samt bruken av tidsbestemte kontrakter. Gjennom en slik utredning vil en også få muligheter for utveksling av erfaringer generelt på området.

#### Oppsummering av kunnskapsbehovet

Det er behov for:

- Statistikk der en kan skille ut ulike husholdningstyper og få en oversikt over antallet gjengangere.
- Statistikk der en kan skille ut hvor mange som faktisk blir kastet ut av boligen, dvs hvor mange som blir bostedsløse som følge av en utkastelse.
- Kunnskap om hva som skjer med dem som blir utkastet, og som er uten bolig etter utkastelsen.
- Mer systematisk dybdekunnskap om årsakene til begjæringer og utkastelser.
- Kunnskap om i hvilken utstrekning barn blir rammet av utkastelser, og konsekvensene av dette.
- Koplingen mellom bostøtte og utkastelser; er det husholdninger som mottar begjæringer og blir kastet ut som ikke mottar bostøtte, men som er berettiget til det? Hvorfor har de ikke bostøtte og eventuelt hvorfor har de ikke søkt?
- Kunnskap om hvilken betydning bruken av korte tidsbestemte kontrakter har for omfanget av begjæringer og utkastelser.
- Utredning om hvorvidt fordelingen på de ulike disposisjonsformene eie/leie kan ha noen betydning for omfanget av begjæringer og utkastelser.
- Behovet for endringer i husleieloven?
- Oppfølging av den nye borettsloven; eventuelle konsekvenser for omfanget av utkastelser/tvangssalg?

## Kilder

- Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik.* Delbetänkande från Kommittén för hemlösa. SOU 2000:14.
- Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.* Slutbetänkande från Kommittén för hemlösa. SOU 2001:95
- Bostadsmarknaden år 2005-2006. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005.* Boverket, 2005.
- Forebygging av utkastelser- samarbeidsprosjekt med Bergen kommune for å redusere antallet utkastelser i kommunale utleieboliger.* Delrapport, Husbanken, 2005.
- Förordning om avgifter vid kronofogdemyndigheterna,* SFS 1992:1094.
- Gulbrandsen, Lars. *Å betale for sent: dårlig råd eller dårlig moral?* NOVA-rapport 1999/3, Oslo.
- Gulbrandsen, Lars. *Kort vei- til lykke eller ruin?* NOVA-rapport 14/05, Oslo.
- Hansen, Thorbjørn. *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001.* Rapport 117, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo, 2005.
- Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Socialstyrelsen, 2000.
- Holm, Arne. *Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer,* Prosjektrapport 296, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo, 2005.
- Hushållens boendeavgifter og inkomster 1997-2006.* Rapport: Boendevillkor, Boverket, 2004.
- Kommunallagen,* SFS 2000:277.
- Lag om betalningsföreläggande och handräckning,* SFS 1999:746.
- Lov om husleieavtaler* (husleieloven).
- Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,* SFS 2000:1383 (bostadsförsörjningslagen).
- Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring* (tvangsfullbyrdelsesloven).
- Martinsson, Boel. *Hyresskuldprosjektet-Slutrapport.* 2000.
- Martinsson, Boel. *Boendestødsprosjektet- Slutrapport.* 2002.
- Nilsson, A. & J. Flyghed. ”Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser” i *Økonomisk utsatta barn,* Ds 2004:41.
- OBOSBLADET,* nr 4, 2005.
- Om boligpolitikken.* Stortingsmelding nr.23 (2003-2004), Kommunal- og regionaldepartementet, 2004.
- Prosjekt redusere utkastelser – Kartlegging,* Rapport, Husbanken, 2005.
- På vei til egen bolig.* Statusrapport 1/1005. Husbanken.
- På vei til egen bolig.* Statusrapport 3/1005. Husbanken.

*Reduksjon i antall begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser fra kommunale boliger. Trondheim kommune, 2005.*

*Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Halvårsrapport, 2004.*

*Socialtjänstlagen, SFS 2001:453.*

*Socialtjänstlagen – Vad gäller för dig från 1 januari 2002?*

*Utsökningsbalk, SFS 1981:774.*

*Utsökningsförfordning, SFS 2000:1.*

*Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. Slutbetänkande av Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. SOU 2005:88.*

*Øverås, Siv. mfl. Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Delrapport 1. Oslo: Fafo-rapport 469, 2005.*

*Åhrén Per. "Housing allowances" i Lujanen, Martti (ed.) Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers, Nord 2004:7, Copenhagen, 2004.*

*Internettider:*

[www.boverket.se](http://www.boverket.se)

[www.scb.se](http://www.scb.se)

[www.skatteverket.se/kronofogden/index.html](http://www.skatteverket.se/kronofogden/index.html)

[www.ssb.no](http://www.ssb.no)

[www.varbostad.se](http://www.varbostad.se)



## Vedlegg 1. Svenske boligbedrifters krav til boligsøkere – noen eksempler.

	<b>MKB:</b> Malmö	<b>Lulebo:</b> Luleå	<b>Svenska bostäder:</b> Stockholm	<b>Poseidon:</b> Göteborg	<b>Wallenstam (privat):</b> Stockholm, Göteborg, Helsingborg
Aksepterer betalingsmerknad	Iblant	Iblant	Iblant	Nei	Iblant
Aksepterer tidligere leiegjeld	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Krav til referanse (tidligere utleiere)	Ja	Iblant	Ja	Iblant	Ja
Krav til inntekt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aksepterer kausjonist	Ja	Ja	Iblant	Ja	Ja
Aksepterer sosialhjelp	Ja	Iblant	Ja	Iblant	Iblant

*Som tabellen viser er det ingen av boligbedriftene som aksepterer at boligsøkere har en gammel leiegjeld. Det ser også ut til å være vanskelig å få en bolig hvis en har en betalingsmerknad fra før. Kilde: Vår bostad.*