



Kunnskapsinnhenting om bruk av tilleggssavtaler ved utleie av kommunale boliger

Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene eller et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Kartlegging av boligsosiale-utfordringer

Oslo Economics bistår offentlige virksomheter med utforming av ulike typer beslutningsgrunnlag, og har allmenn og bred kartleggings- og utredningskompetanse. Vi har lang erfaring med å forstå utredningsbehovet i det offentlige, både i små oppdrag og i omfattende utredninger.

Gjennom en rekke prosjekter har vi opparbeidet oss god kjennskap til vanskeligstilte grupper på boligmarkedet og boligsosiale problemstillinger. I vårt arbeid legger vi vekt på en helhetlig vurdering av komplekse sammenhenger, og fremstiller disse på en pedagogisk og lettfattelig måte.

Kunnskapsinnhenting om bruk av tilleggsavtaler ved utleie av kommunale boliger /2021-7

© Oslo Economics, 12. februar 2021

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com/designer491

Innhold

Sammendrag	4
1. Oppdrag og metode	6
1.1 Oppdraget	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Metode og informasjonsgrunnlag	7
2. utfordringer med utleie av kommunale boliger av personer med rusproblemer eller ROP-lidelser	9
2.1 Boligsosialt arbeid i kommunene	9
2.2 utfordringer ved utleie til personer med rusproblemer eller samtidige rusproblemer og psykiske lidelser (ROP-lidelser)	10
3. Omfang og begrunnelse for bruk av tilleggsavtaler i kommunene	12
3.1 Omfanget av bruk av tilleggsavtaler i kommunene	12
3.2 Hvilke leietakere inngår kommunene tilleggsavtaler med?	13
3.3 Årsaker til at kommuner ikke bruker tilleggsavtaler	14
3.4 Andre viktige virkemidler	15
4. Praksis for bruk av tilleggsavtaler og vanlige vilkår i avtalene	17
4.1 Hvordan blir avtalene inngått?	17
4.2 Hva reguleres i avtalene?	18
4.3 Hvordan blir brudd på avtalene sanksjonert?	21
5. Erfaringer med bruken av tilleggsavtaler	23
5.1 Hvordan opplever kommunene at avtalene fungerer?	23
5.2 Hvordan opplever leietakerne at avtalene fungerer?	24
5.3 Behov for avklaringer	25
6. Referanser	28

Sammendrag

Oslo Economics har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en kunnskapsinnhenting om bruk av tilleggsavtaler ved kommuners utleie av boliger til personer med rusproblemer eller alvorlige samtidige rus- og psykiske lidelser (ROP-lidelser). Behovet for tilleggsavtaler oppstår fordi personer med begrenset boevne må ivaretas av kommunene, og utkastelser fra kommunale boliger fører til nye utfordringer som kommunen er nødt til å håndtere. For å kartlegge bruken av tilleggsavtaler i kommunene har vi intervjuet 24 kommuner. Vi finner at 15 av disse kommunene benytter tilleggsavtaler. I tillegg har vi fått oversendt 23 anonymiserte tilleggsavtaler som er gjennomgått. Om lag halvparten av kommunene vi har vært i kontakt med benytter ikke tilleggsavtaler.

Normale vilkår i tilleggsavtaler er at kommunen skal kunne låse seg inn i leietakers bolig og at leietaker er forpliktet til å motta en form for oppfølging i boligen. I kommuner som benytter tilleggsavtaler er avtalene ofte vilkår for positivt vedtak om tildeling av kommunale boliger, men sjelden et absolutt vilkår for tildeling av kommunal bolig. De aller fleste kommuner, både de som benytter tilleggsavtaler og de som ikke benytter tilleggsavtaler, oppgir at de oppfatter lovverket som uklart. Usikre og ulike vurderinger av lovligheten av tilleggsavtaler er den viktigste grunnen til ulik praksis knyttet til bruk av tilleggsavtaler mellom kommuner. Dette medfører også noe ulik praksis knyttet til sanksjonering ved brudd på vilkårene i tilleggsavtalene.

Omfang av bruk av tilleggsavtaler og vilkår ved avtalene

Tilleggsavtaler kan defineres som avtaler mellom utleier og leietaker som kommer i tillegg til husleieavtalen. Bruk av tilleggsavtaler i kommunene har oppstått som følge av at kommuner rapporterer om store utfordringer knyttet til et segment av kommunale leietakere som har rusproblemer eller ROP-lidelser. Kommuner benytter tilleggsavtaler som virkemiddel for å parallelt ivareta denne gruppen leietakere og sørge for en god forvaltning av sine eiendommer.

Vi har kartlagt bruk av tilleggsavtaler i 24 kommuner i Norge og finner vi at 15 av kommunene bruker tilleggsavtale ved utleie av kommunale boliger til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. Videre har 3 kommuner tidligere benyttet tilleggsavtaler, men gått bort fra dette. Av de resterende kommunene har 5 kommuner vurdert å benytte tilleggsavtaler, mens 1 kommuner verken benytter eller har vurdert å benytte tilleggsavtaler ved utleie til denne gruppen. De aller fleste kommunene som ikke benytter tilleggsavtaler, oppgir at dette skyldes at de mener det ikke er hjemmel til å bruke tilleggsavtaler i lovverket eller fordi de oppfatter lovverket som uklart.

Kriterier for bruk av tilleggsavtaler kan deles inn i boligorienterte kriterier og personorienterte kriterier. Om lag halvparten av kommunene som benytter tilleggsavtaler inngår tilleggsavtaler med alle leietakere som bor i bestemte typer boliger eller som mottar spesifikke typer tjenester. Dette gjelder vanligvis leie i bemannede boliger eller i bofellesskap. Resterende kommuner inngår tilleggsavtaler med særlig krevende beboere, som oftest personer som nylig har mottatt rusbehandling og/eller psykiatrisk behandling eller ved utleie til personer som erfaringsmessig har svært lav boevne. Det er samtidig noe overlapp mellom disse kriterietyperne ved at kommuner med personorienterte kriterier ofte inngår tilleggsavtaler med personer med bestemte utfordringer i et forsøk på å tilby personen bedre boliger. Det er kun én kommune vi har vært i kontakt med som inngår tilleggsavtaler med alle personer som har rusproblemer eller ROP-lidelser.

Vi har fått oversendt totalt 23 anonymiserte tilleggsavtaler fra de 15 kommunene som benytter slike avtaler. Det vanligste vilkåret i tilleggsavtalene er vilkår om at kommunen skal kunne låse seg inn i leietakers bolig, som regel i de tilfellene der kommunen frykter for leietaker liv og helse. Et flertall av avtalene inneholder også vilkår om at leietaker er forpliktet til å motta en form for oppfølging i boligen, ofte bo-oppfølging. I underkant av halvparten av avtalene inneholder vilkår om inntak/salg av rusmidler, mens i underkant av en tredjedel inneholder vilkår som regulerer antall personer som kan oppholde seg i boligen. Videre er det noen avtaler som inneholder et forbud om å oppbevare våpen.

Ni av de 15 kommunene som benytter tilleggsavtaler er inngåelse av tilleggsavtalen et vilkår for å få tildelt enkelte typer kommunale boliger. Dersom vedkommende ikke vil signere tilleggsavtalen kan de fortsatt kunne få positivt vedtak om en annen kommunal bolig. Tre kommuner oppgir at avtalene, uavhengig av typen bolig leietakeren skal leie, ikke er et vilkår for positivt vedtak. Én kommune oppgir at det kan være et vilkår for enkelte leietakere at de signerer en tilleggsavtale for at de i det hele tatt skal kunne få tildelt en kommunal bolig, mens den siste kommunen ikke har tatt stilling til dette. De aller fleste kommunene som benytter tilleggsavtaler, oppgir at avtalene inngås samtidig som husleieavtalen.

De kommunene som oppgir at det å samtykke til å motta tjenester er et vilkår for å leie boligen, viser til at de flytter leiere som ikke samtykker over i andre typer kommunale boliger. Fire av kommunene oppgir at en slik overflytning kan skje umiddelbart, som innebærer at det eksisterende leieforholdet avsluttes ved brudd på avtalen. Fem kommunene oppgir imidlertid at brudd kun fører til at leietaker ikke får forlenget kontrakten i den aktuelle boligen, og at leietaker normalt får tilbud om en annen kommunal bolig ved utgangen av kontrakten. Fem andre kommuner oppgir at brudd på tilleggsavtalene ikke fører til noen særskilte sanksjoner for leietaker, mens én oppgir at brudd kan føre til at leietaker bortvises fra boligen for en kortere periode (maks en uke). Det understrekes imidlertid at leietakere som bryter vilkårene i tilleggsavtalen ofte også bryter vilkårene i husleieloven, og at det derfor er et begrenset behov for å sanksjonere brudd på tilleggsavtalene alene.

Erfaring ved bruk av tilleggsavtaler

Kommunene har noe blandende erfaringer med hensyn til hvorvidt tilleggsavtalene overholdes. Normalt anser kommunene likevel tilleggsavtalene som nyttige ved at de kan henvise til avtalen for å få leietaker til å endre adferd, eller minne leietaker på hvilke regler de ble enige om ved innflytning når det oppstår problemer. Flere kommuner trekker også frem at tilleggsavtalene primært er nyttige gjennom å sikre bedre boforhold for leietaker, blant annet fordi avtalen normalt gjør det enklere for kommunen å bistå bruker med boligrelaterte utfordringer, og fordi avtalene inneholder konkrete vilkår om oppfølging i boligen.

Representanter for leietakerne opplever imidlertid praksisen med bruk av tilleggsavtaler som problematisk. Dette forklares med at leietakerne ofte er i en svært sårbar situasjon når avtalene inngås. Brukerne har ofte ikke et sted å bo, og derfor er villige til å akseptere ethvert vilkår for å få tak over hodet. Det presiseres likevel at bruken av tilleggsavtaler ikke nødvendigvis bør opphøre. Vilkår om å kunne låse seg inn i den kommunale leiligheten og vilkår om tjenester vurderes i utgangspunktet som rimelig ettersom faren for overdose eller andre hendelser er svært høy for denne gruppen leietakere. Kommuner understreker på sin side at det kan være risikofylt for deres ansatte å arbeide med denne gruppen brukere. Mange av leietakerne har alvorlige psykiske lidelser, som for eksempel schizofreni, som medfører en økt voldsfare, samt at det er andre faremomenter for eksempel forbundet med forsøpling i leilighetene. Ansatte i kommunen etterlyser at også HMS-perspektivet for ansatte i kommunen skal tas med i vurderingen av både nytten og lovligheten av bruk av tilleggsavtaler.

Behov for ytterligere avklaring

Flere av kommunene som benytter tilleggsavtaler påpeker at dette er et område som per i dag ikke er tilstrekkelig regulert, og etterlyser tydeligere rammer for bruken av disse avtalene. Enkelte ønsker tydeligere retningslinjer og/eller veiledere fra KMD, samt at de er åpne for en standard avtale som kan benyttes av alle kommuner. Andre kommuner mener at det er tilstrekkelig om KMD avklarer lovligheten rundt tilleggsavtaler, og at ytterligere praksis rundt kommunale leieforhold er en kommunal oppgave.

Det er videre noe uenighet om hvorvidt det er ønskelig at tilleggsavtalene skal være juridisk bindende og gi et større handlingsrom for sanksjonering, eller om tilleggsavtalene primært skal være et samarbeidsverktøy. Om lag halvparten av kommunene ønsker at tilleggsavtalene skal være juridisk bindende og gi økte sanksjoneringsmuligheter. Den andre halvparten er mer skeptiske og ser utfordringer med at dette kan skape et skjevare maktforhold mellom kommunen og bruker. Sistnevnte er ofte kommuner som per i dag ikke benytter tilleggsavtaler.

Samlet sett fremstår det som at tilleggsavtaler normalt anses som et positivt virkemiddel også blant kommuner som ikke benytter tilleggsavtaler, selv om det er uenigheter om både vilkår og behovet for sanksjoneringsmuligheter. Kommuner understreker imidlertid at de har begrensede ressurser og dersom en leietaker nekter å motta avtalte tjenester, går dette på bekostning av andre personer som kunne dratt nytte av dette tilbudet. Tilleggsavtaler er fra dette perspektivet både et av styringsverktøyene i kommunen for å sikre at kommunens ressurser brukes effektivt, og et verktøy for å bedre sikre at personer med et stort hjelpebehov får den oppfølgingen de trenger.

1. Oppdrag og metode

Oslo Economics har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en kunnskapsinnhenting om bruk av tilleggsavtaler ved kommuners utleie av boliger til personer med alvorlige samtidige rusproblemer og psykiske lidelser (ROP-lidelser).

1.1 Oppdraget

En bolig fyller en helt sentral funksjon i menneskers liv. Et hjem representerer trygghet, frihet, tilhørighet og verdighet (Vassenden, et al., 2012). Av den grunn er det et boligpolitisk mål at alle skal bo godt og trygt. Likevel er det ikke slik at alle er i denne situasjonen, og mennesker med rusproblemer og psykiske lidelser er blant de gruppene i Norge som oftest faller utenfor boligmarkedet. Rusproblemer og psykiske helseproblemer (ROP) kan karakteriseres som en sammensetning av ulike grader rusmiddelbruk og psykiske helseutfordringer (Hustvedt, et al., 2020). I denne rapporten bruker vi betegnelsen «brukere» om personer med slike utfordringer.

I arbeidet med ny strategi for boligsosial politikk har mange kommuner gitt innspill på utfordringer knyttet til segmentet av kommunale leietakere med rusproblemer eller alvorlige samtidige rusproblemer eller ROP-lidelser.¹ Flere av innspillene knytter seg til kommunen som utleier bør ha lovhjemmel til å anvende flere virkemidler for å ivareta denne gruppen leietakere god måte, samtidig som kommunen har behov for å sørge for en god forvaltning av sine eiendommer. For å balansere disse to interessene bruker flere kommuner i dag såkalte tilleggsavtaler ved utleie av bolig til leietakere i denne gruppen. Tilleggsavtaler kan defineres som avtaler mellom utleier og leietaker som kommer i tillegg til husleieavtalen. Slike avtaler blir i denne rapporten omtalt som tilleggsavtaler.

Avtaler om leie av bolig omfattes av lov om husleieavtaler (husleieloven), mens behandlingstilbudet for brukere reguleres av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

(helse- og omsorgstjenesteloven). Siden leieforholdet i de fleste tilfeller reguleres av husleieloven, er det grenser for hvilke inngrep kommunale utleiere kan gjøre i brukernes ufravelige rettigheter. Husleieloven § 11-1 gir likevel anledning til å sette begrensninger for vanskeligstilte på boligmarkedet i form av opptak av husstandsmedlemmer og muligheter for framleie. Utleier har også en viss mulighet til å benytte tidsbestemt leiekontrakt med kortere varighet enn 3 år. Det er til dels et uavklart spørsmål om leier i tilleggsavtaler med bindende virkning kan gi avkall på rettigheter de ikke kan gi avkall på i en leieavtale. I forlengelsen av dette er det et husleierettslig spørsmål om kommunen har anledning til å knytte leierettslige sanksjoner til brudd på tilleggsavtaler som strider mot ufravelige bestemmelser i husleieloven.

Tilleggsavtaler som virkemiddel ved utleie av kommunale boliger aktualiserer også et offentlig-rettlig spørsmål om grensen for hvilke vilkår kommunen har hjemmel til å stille ved vedtak om tildeling av kommunal bolig. Husleierettslig er det et spørsmål om kommunen har anledning til å knytte leierettslige sanksjoner til brudd på tilleggsavtalene, parallelt med at kommunene har et behov for å sørge for at deres eiendommer blir forvaltet og vedlikeholdt på en tilfredsstillende måte.

1.2 Problemstillinger

Formålet med kunnskapsinnhenting er å belyse en rekke aspekter ved tilleggsavtaler, herunder hvilke leietakere som det inngås tilleggsavtaler med og hvorfor, hvordan de blir inngått, hva som reguleres av avtalene, hvordan brudd på avtalene håndteres og hvordan kommunene og brukerne opplever at avtalene fungerer.

Overordnet har vårt oppdrag bestått av tre deler. Den første delen har vært å kartlegge kjennetegn ved leietakerne kommunene inngår tilleggsavtaler med, samt hvilke vurderinger kommunen gjør for å avgjøre hvorvidt en slik avtale skal inngås behovet begrunnes. Den andre delen har vært å kartlegge kjennetegn ved tilleggsavtalene. Til slutt har vi kartlagt kommunens erfaringer med bruken av slike avtaler.

¹ Utlysning av oppdrag «Kunnskapsinnhenting om bruk av tilleggsavtaler ved utleie av kommunale boliger»

Figur 1-1: Overordnet inndeling av oppdraget

Kartlegge kjennetegn ved leietakere	Kartlegge kjennetegn ved tilleggsavtalene	Kartlegge kommunenes erfaringer
<ul style="list-style-type: none"> Hvilke leietakere inngås det tilleggsavtaler med? Hvor stort antall leietakere inngår kommunene tilleggsavtaler med? Hvordan opplever leietakerne at tilleggsavtalene fungerer? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan blir tilleggsavtalene inngått? Hva er det som typisk reguleres i en tilleggsavtale? Hvordan blir brudd på tilleggsavtalen sanksjonert? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan opplever kommunen at tilleggsavtalene fungerer? Bruker kommunene lignende avtaler på andre områder som har relevans for bolig?
<p>Overordnet mål: Gi en bedre oversikt over hvordan tilleggsavtaler praktiseres i kommunene</p>		

1.3 Metode og informasjonsgrunnlag

Kartleggingen av tilleggsavtaler er basert på et større antall dybdeintervjuer rettet mot et utvalg kommuner. I tillegg er det gjennomført utvalgte dybdeintervjuer med interesseorganisasjoner som representerer leietakerne med ROP-lidelser. Som del av kartleggingen er det også blitt gjennomført en systematisering og studie av et utvalg konkrete eksemplarer av tilleggsavtaler som kommunene benytter i forbindelse med utleie av bolig til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. Disse tilleggsavtalene er oversendt fra kommuner vi har intervjuet som benytter tilleggsavtaler.

Dybdeintervjuer

For å svare ut oppdragets problemstillinger har vi gjennomført intervjuer med 24 kommuner/bydeler. Utvalget kommuner ble gjort i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utvalget forsøker å danne et bredt utvalg av norske kommuner, der vi valgte ut kommuner av ulik befolkningsstørrelse fra alle fylker. Ettersom større kommuner har flere personer med rusproblemer eller ROP-lidelser har vi prioritert å intervjuer de største byene i Norge, herunder Oslo, Bergen og Trondheim. I Oslo har vi intervjuet tre bydeler som hver for seg er på størrelse med en stor norsk kommune. Samlet mener vi at dette sannsynliggjør at utvalget gir et godt overordnet bilde av bruken av tilleggsavtaler, men vi understreker at utvalget av kommuner fortsatt er begrenset.

Tabell 1-1: Oversikt kommuner intervjuet

Kommune/-bydel	Fylke	Befolkningsstørrelse	Kommune/-bydel	Fylke	Befolkningsstørrelse
Kristiansand	Agder	111 633	Sagene	Oslo	45 089
Tvedestrand	Agder	6 053	Sola	Rogaland	27 153
Øygarden	Hordaland	38 216	Sandnes	Rogaland	79 537
Hamar	Innlandet	31 369	Tromsø	Troms og Finnmark	76 974
Gjøvik	Innlandet	30 560	Sør-Varanger	Troms og Finnmark	10 158
Ålesund	Møre og Romsdal	66 258	Balsfjord	Troms og Finnmark	5 559
Kristiansund	Møre og Romsdal	24 179	Trondheim	Trøndelag	205 153
Bodø	Nordland	52 357	Bergen	Vestlandet	283 929
Rana	Nordland	26 184	Bjørnafjorden	Vestlandet	24 908
Hamarøy	Nordland	2 766	Rælingen	Viken	18 530
Bjerke	Oslo	33 422	Drammen ²	Viken	101 386
Alna	Oslo	49 801	Asker	Viken	94 441

Kilde: Befolkning 2020 fra SSB Tabell 11342, bydelsbefolkning i Oslo fra statistikkbanken til Oslo kommune.

² Har besvart spørsmålene i intervjuguiden skriftlig

Gjennomføring av dybdeintervjuer

Når det gjelder gjennomføringen av dybdeintervjuene ble det i forkant utarbeidet en intervjuguide som Kommunal- og moderniseringsdepartementet gav innspill til. Deretter ble intervjuguiden testet på to pilotintervjuer. I etterkant av de to pilotintervjuene ble det gjort mindre endringer i intervjuguiden, i all hovedsak knyttet til språklige presisjoner.

I løpet av prosjektet tok vi totalt kontakt med 33 kommuner. Flere av kommunene som ikke kunne stille til intervju oppgav at årsaken var ressursmangel i kommunen tilknyttet Covid19-situasjonen. Andre kommuner ønsket ikke å stille til intervju fordi de ikke opplevde at de var tilstrekkelig kjent med problemstillingen, der dette i all hovedsak var tilfellet for små kommuner målt i befolkningsstørrelse.

Foruten kommuner, har vi i tillegg intervjuet:

- Rasmusbrukernes Interesseorganisasjon (RIO)
- Gatejuristen Tromsø

Vi har også innhentet skriftlige innspill fra andre Gatejurist-kontor i Norge, herunder Bergen, Oslo og Innlandet, Stavanger og Trondheim.

Gjennomgang av tilleggsavtaler

I tillegg til å gjennomføre dybdeintervjuer med et utvalgt kommuner har vi som nevnt også fått tilsendt anonymiserte eksemplarer av tilleggsavtaler fra de kommunene som har oppgitt at de benytter slike avtaler ved utleie til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. Totalt har vi mottatt 23 ulike eksempler på tilleggsavtaler fra 14 kommuner. Én av avtalene ble i midlertidig ekskludert fra gjennomgangen, da kommunen denne avtalen tilhørte oppga at de ikke lenger benyttet denne. Kommunene som har sendt inn avtaler er:

- Alna
- Bjerke
- Sandnes
- Sola

- Kristiansand
- Tvedestrand
- Bodø
- Gjøvik
- Kristiansund
- Bergen
- Rælingen
- Hamar
- Asker
- Sør-Varanger

Tolkning av resultatene

Metoden for informasjonsinnhenting i dette prosjektet er semi-strukturerte dybdeintervjuer. Målsetningen med semi-strukturerte dybdeintervjuer er å få dybdekunnskap om temaene som fremgår av intervjuguiden. Enkelte spørsmål/aspekter ved dybdeintervjuene våre bar imidlertid preg av strukturerte intervjuer og lignet slik sett på en spørreundersøkelse. For eksempel spørsmål som i stor grad fordret et ja/nei-svar. I disse tilfellene har vi valgt å presentere en del av resultatene i form av statistikk over antall kommuner som oppgir et gitt svar. Motivasjonen bak dette er å unngå for mange beskrivelser med semi-kvantitative begreper som «noen» og «mange» som kan være vanskelig å tolke, og der formuleringer kan bære preg av tolkninger og skjønn fra forfatterne.

Vi understreker samtidig at dette likevel ikke uten videre kan generaliseres til for eksempel en påstand om en prosentandel av Norges kommuner, der dette vil være en feiltolkning. Utvalget er begrenset og spesielt i tolkningen av svarene til undergrupper av utvalget er utvalget naturligvis enda mindre, selv om det totale utvalget av kommuner er gjort med tanke på å favne en bredde blant norske kommuner. Man må av den grunn være varsom med direkte kvantitative tolkninger av resultatene og generaliseringer, selv om resultatene gir en pekepinn på om for eksempel en praksis er utbredt eller ikke.

2. utfordringer med utleie av kommunale boliger av personer med rusproblemer eller ROP-lidelser

Sosialtjenesten i kommunene skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. En spesielt utsatt gruppe i det boligsosiale arbeidet er personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. Denne gruppen har ofte svært lav boevne, og kommuner opplever store utfordringer med bosetningsarbeidet av disse leietakerne.

tilgjengelig eller som kommunen innen kort tid kan skaffe eller formidle tilgang til. Dersom kommunen på lengre sikt skal kunne få økt kapasiteten av egnede boliger, er det viktig at sosialtjenesten gjør andre kommunale myndigheter kjent med behovene.

«Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.»

2.1 Boligsosialt arbeid i kommunene

Boligsosialt arbeid i kommunene kan innebefatte hjelp til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, bo-oppfølging i leietakernes boliger, samt annen boligrelatert bistand. For personer som ikke klarer å ta omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av hjelp for å gjennomføre dagliglivets gjøremål, skal kommunen medvirke til å skaffe boliger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Selv om en person ikke nødvendigvis har krav på sosialtjenester, kan personen likevel ha behov for tjenester som sosialtjenesten forvalter. I slike situasjoner er det opp til kommunen å selv vurdere om den enkelte person skal innvilges tjenester. Det er ikke noe i veien for at kommunen yter tjenester selv om det ikke foreligger et rettskrav på disse tjenestene. I enkelte situasjoner kan det for eksempel være hensiktsmessig å yte tjenester på et tidlig tidspunkt for å forebygge mer omfattende hjelpebehov.

2.1.1 Hjelp til å skaffe bolig boliger

I sosialtjenesteloven § 15 heter det at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Dette betyr at kommunene har en viktig rolle i den nasjonale boligpolitikken og at de også tilføres en rekke statlige virkemidler for å ivareta denne oppgaven. Sosialtjenestens ansvar kan ivaretas ved at sosialtjenesten selv, eller i medvirkning med en annen kommunal instans eller en privat aktør, gjør følgende:

- Tildeler kommunalt disponerte boliger
- Tildeler lån og tilskudd til kjøp av bolig
- Formidler kontakt mellom privat utleier og boligsøker.

Sosialtjenesten kan oppleve at behovet for bolig er større enn antallet boliger som kommunen har

2.1.2 Bo-oppfølging

Som del av kommunenes boligsosiale arbeid er det i mange tilfeller ikke tilstrekkelig kun å anskaffe en bolig til personene de bosetter, men det kan også være behov for tjenester tilknyttet boligen i form av bo-oppfølging. Overordnet er et sentralt mål med boligsosiale tjenester å tilrettelegge for mestring i et boforhold og et mest mulig selvstendig liv i et eget hjem. Formålet med bo-oppfølging er derfor å styrke brukeres bokompetanse og muligheter til å mestre sitt eget boforhold. Den boligsosiale tjenesteytingen skal bygge på frivillighet som innebærer at dersom tjenestemottakeren motsetter seg hjelp, så må tjenesteyterne respektere dette valget. Bokompetanse kan blant annet dreie seg om rydding og vasking, økonomiplanlegging, personlig hygiene, grensesetting for besøk i egen bolig og å ha et greit forhold til naboene.

Tjenesteyteren skal samtidig forsøke å motivere den enkelte slik at personen likevel vil ta mot tjenester det fra et faglig perspektiv er behov for. For eksempel kan beboerens ønske om å beholde egen bolig være et godt utgangspunkt for et godt samarbeid mellom tjenesteyter og mottaker av tjenestene. Det at den enkelte mottar tjenester, kan også være nødvendig for å ivareta forpliktelsene som er knyttet til boforholdet.

I vår sammenheng innebærer frivilligheten ved mottak av tjenester at selv om en person har søkt om og fått innvilget tjenester fra kommunen, kan ikke kommunen tvinge disse tjenestene på beboeren dersom de på et senere tidspunkt motsetter seg disse. Kommunen har for eksempel ikke i utgangspunktet en rett til å låse seg inn i kommunal leilighet, for eksempel for å tilby bo-oppfølging. På den annen side innebærer frivilligheten ved mottak av tjeneste også at tjenestemottakeren ikke har en ubetinget rett til å kreve at tjenesteyterne kommer tilbake på et senere tidspunkt når det passer bedre. Gjennomføring av

tjenesteytingen forutsetter altså en viss medvirkning fra tjenestemottakeren og et samarbeid. Det er i balansegangen mellom tjenesteyteren og tjenestemottakeren sine rettigheter og plikter at tilleggsavtale ved utleie av kommunalboliger er et virkemiddel.

2.1.3 Husleielovens begrensninger

Husleieloven regulerer bruksrett av husrom mot vederlag, og grenser blant annet mot de tilfeller hvor annet enn bruksrett til husrom er det vesentlige i avtaleforholdet, jf. husleieloven § 1-1 annet ledd annet punktum. Husleieloven regulerer for eksempel ikke opphold på institusjoner hvor pleie og behandling er en vesentlig del av boforholdet.

«Utgangspunktet om leiers eksklusive råderett utfordres i enkelte kommunale leieforhold, hvor kommunen opptrer som både utleier og tjenesteyter.»

En leieavtale til bolig gir leieren en eksklusiv bruksrett til husrommet, og utleieren har normalt ikke rett til å skaffe seg adgang uten etter avtale eller i slike tilfeller som fremgår av husleieloven § 5-6. For å verne om den antatt svakere parten i leieforholdet – leieren – er også partenes avtalefrihet begrenset på flere områder. Utgangspunktet om leiers eksklusive råderett utfordres i enkelte kommunale leieforhold, hvor kommunen opptrer som både utleier og tjenesteyter. At kommunen er utleier medfører ikke at leieforholdet ikke reguleres av husleieloven, ettersom det ikke er tale om institusjoner, eller annet tilbud hvor pleie og behandling er den vesentlige delen av boforholdet. Utleie til personer med psykisk helse- og rusproblemer kan sies å «havne mellom to stoler», hvor kommunen på den ene siden er privat utleier, og på den andre siden tilbyr et omfattende tjenestetilbud.

På bakgrunn av dette har det vokst frem en praksis hvor kommunale utleiende anvender tilleggsavtaler ved utleie. Tilleggsavtalene kan på lang vei ses på som en måte å avtale og presisere grenseflater mellom kommunen som utleier, og leietaker som bruker av kommunale tjenester. Denne praksisen er mest brukt ved utleie til personer med rus eller ROP-lidelser.

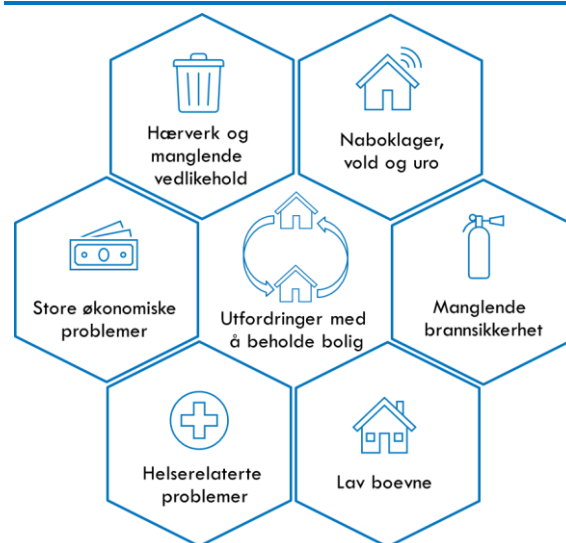
2.2 utfordringer ved utleie til personer med rusproblemer eller samtidige rusproblemer og psykiske lidelser (ROP-lidelser)

Bakgrunnen for at flere kommuner velger å benytte tilleggsavtaler ved utleie av kommunale boliger til

personer med rusproblemer eller samtidige rusproblemer og psykiske lidelser, er at kommunene opplever at denne målgruppen har spesielt store utfordringer, og at kommunen selv har store utfordringer ved utleie til denne gruppen, både med å tilby tjenester og å forvalte kommunalboligene som tildeles denne målgruppen.

Figur 2-1 oppsummerer de utfordringene kommunene vi har intervjuet oppgir at de oftest opplever ved utleie til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser.

Figur 2-1: Vanlige utfordringer ved utleie til personer med rusproblemer og ROP-lidelser



Figur: Oslo Economics

De fleste kommunene vi har intervjuet forteller at leietakerne med rusproblemer eller ROP-lidelser generelt har svært lav boevne. Manglende boevne fører ofte til store vedlikeholdsproblemer av boligen, blant annet som følge av forsøpling som videre ofte fører til skadedyr i boligene. Mange kommuner trekker også frem at det ofte kan være problemer med støy og uro, i tillegg til vold og trusler mot andre beboere og/eller personale.

Flere av kommunene som trekker også frem at dette er en svært vanskelig gruppe («å plassere»). Det er et uttalt ønske om at disse personene ikke skal stigmatiseres ved at de plasseres sammen i egne borrettslag eller i «spesielle boliger». Det er flere kommuner som også oppgir at de ofte opplever at leietakere med rusproblemer eller ROP-lidelser selv uttrykker at de ikke ønsker å bo sammen med andre som også har rusproblemer. Samtidig opplever kommunene ofte problemer med at leietakerne skaper uro og ødelegger bomiljøet i borettslag der det også bor personer som ikke har utfordringer med psykisk sykdom og rus. Dette gjør at mange kommuner

opplever det som svært utfordrende å finne det riktige botilbudet til denne gruppen.

Videre oppgir om lag en fjerdedel av kommunene vi har intervjuet at de opplever en vanskelig balanse-gang mellom de forventningene til at kommunen skal yte hjelp og oppfølging til denne gruppen, samtidig som det mange tilfeller kan være vanskelig å vite hva som kan defineres som riktig og god hjelp. På den ene siden kan ikke kommunen tvinge leietakerne til å ta imot tjenester i boligen, men på den andre siden kan mange ha inntrykk av at kommunen svikter i sin oppgave ved å plassere leietakere som helt tydelig har behov for tjenester i en kommunal bolig uten tilsyn.

I forlengelsen av dette er det også flere som nevner at det er vanskelig å tilby tjenester til de leietakerne som faktisk har behov for det. En av kommuner vi har intervjuet påpeker for eksempel at det gjerne er slik at de leietakerne som har svært store problemer, ofte samtidige rus- og psykiske lidelser, også er de personene som oftest motsetter seg tjenestene, på tross av at det er disse leietakerne som har størst behov for oppfølging fra kommunen. Dette er særlig et problem i de tilfellene hvor kommunen er nødt til å plassere leietakere som nekter å motta tjenester i boliger som ligger i «vanlige normale bomiljøer». Dette skaper ofte uro og frykt blant naboene og fører til et dårlig bomiljø i hele nabolaget. Kommunene mener at det i tilfellene hvor en person allerede mottar svært mye hjelp fra kommunen, og er avhengig av denne hjelpen, også bør være mulig for kommunen å stille enkelte krav til hvilken hjelp disse beboerne skal motta.

Flere av kommunene vi har intervjuet bemerker også at de opplever at de ikke har et tilstrekkelig finmasket botilbud. Dette gjelder spesielt for de mindre kommunene. En kommune oppga blant annet at de gjerne skulle bosatt enkelte av leietakerne som har særlige problemer med hærverk og forsøpling i såkalte hardbruks- eller forsterkede boliger, men at kommuner per i dag ikke disponerer slike. Det er flere kommuner som oppgir at de benytter slike boliger ved utleie til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. Hvordan en slik bolig er utformet synes imidlertid å variere mellom de ulike kommunene. Enkelte kommuner oppgir at hardbruksboligene er bygget med utgangspunktet i en stållkonteiner, men at disse ser ut som små hus utenfra. Andre kommuner oppgir at dette i større grad ser ut som vanlige boliger utenfra, men at disse på innsiden er helt nedstrippet og med belegg på gulv og vegg.

Avslutningsvis er det mange kommuner som oppgir at den aktuelle gruppen ofte har økonomiske problemer, og at de sliter med å forvalte egen økonomi. Svært mange har også opparbeidet seg betydelig med gjeld, både til kommunen og til andre instanser. Flere sliter også med å betale husleie og strømreregninger. I mange tilfeller setter kommunene opp frivillig trekk av husleie direkte fra NAV, men flere oppgir at mange leietakerne på tross av slike avtaler ofte unnlater å betale husleie, for eksempel fordi de rekker å ta ut alle pengene fra konto samme dag som trygden kommer inn eller fordi de trekker tilbake samtykket om frivillig trekk etter at de har flyttet inn i leiligheten.

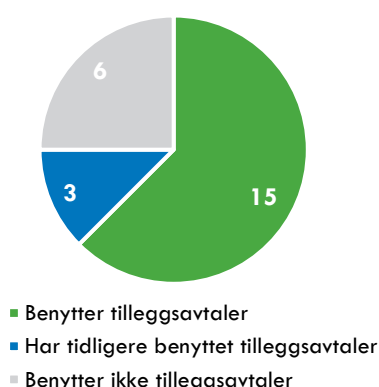
3. Omfang og begrunnelse for bruk av tilleggsavtaler i kommunene

Om lag halvparten av kommunene vi har intervjuet benytter tilleggsavtaler. Blant disse er om lag halvparten av tilleggsavtalene inngått med leietakere som bor i bestemte typer boliger eller mottar visse typer tjenester. Blant samtlige kommuner er det usikkerhet knyttet til om det er hjemmel for bruk av tilleggsavtaler. Blant de kommunene som ikke benytter tilleggsavtaler oppgir likevel de fleste at de ville benyttet slike avtaler dersom det ble avklart at slike avtaler er lovlige.

3.1 Omfanget av bruk av tilleggsavtaler i kommunene

Av de 24 kommunene/bydelene vi har intervjuet oppgir 15 at de benytter tilleggsavtaler. Av de resterende 9 kommunene oppgir 3 at de tidligere har benyttet tilleggsavtaler ved utleie av kommunale boliger til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. 5 kommuner oppgir at de har vurdert å benytte tilleggsavtaler, mens 1 kommune verken benytter eller har vurdert å benytte tilleggsavtaler ved utleie til denne gruppen, se Figur 3-1.

Figur 3-1: Omfanget av bruk av tilleggsavtaler i kommunene



Kilde: Oslo Economics

Kommunene som benytter tilleggsavtaler ved utleie til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser, begrunner bruken av tilleggsavtaler noe forskjellig. Noen kommuner fokuserer på rollen som utleier der dette innebærer at de ønsker å bruke avtalen til å stille krav til beboer av den kommunale leieleiligheten.

Dette kan knyttes opp til et behov for oversikt og kontroll etter erfaringer med for eksempel hærverk. Andre kommuner har et noe større fokus på oppfølging og tjenestetilbud. Disse kommunene benytter ofte tilleggsavtalene som et verktøy for å bedre komme i posisjon for å tilby leietaker avtalte tjenester.

Svært mange kommuner som oppgir at avtalene primært brukes som et virkemiddel for å hjelpe leietakerne til å bedre mestre sitt boforhold. En kommune oppgir blant annet at de begynte å benytte tilleggsavtaler fordi de erfarte at de bosatte få personer med rusproblemer og ROP-lidelser. Dette førte til at kommunen i samarbeid med bolig tjenesten, NAV, mestringsenheten mv. gjennomgikk hvilke tiltak de kunne benytte for å bosette flere i denne målgruppen, samt hva som kunne bidra til at disse personene klarte å beholde boligen. Tilleggsavtalen slik kommunen benytter den i dag har blitt utviklet opp gjennom årene, og kommunen oppgir at den nok har blitt litt vennligere i tonen med årene. Erfaringen er at det er viktig at det er leietaker som skal være i førersetet, om avtalen skal ha positiv effekt.

«Målsettingen med planen er å unngå at leietaker må flytte fra boligen. Leietaker skal med oppfølging og støtte som fremkommer nedenunder gis mulighet til å mestre sin bosituasjon.»

Utdrag fra tilleggsavtale

Det er også et utvalg av kommuner som benytter tilleggsavtaler som oppgir at de benytter avtalene for å komme i posisjon til å tilby beboer tjenester, f.eks. ved at avtalen inneholder vilkår om at leietaker skal motta bo-oppfølging. Eksempelvis er det en kommune som oppgir at avtalen benyttes til å fastsette hvilke tjenestetilbud det er forventet at leietaker mottar. Formålet er å sikre at leietaker tar imot hjelpen kommunen tilbyr. Den samme kommunen oppgir at de kun benytter disse avtalene i en begrenset periode, som oftest det første året av leieforholdet. Etter ett år får leietakeren en ny leieavtale med vanlige vilkår, dersom leieforholdet har fungert etter avtalen.

3.2 Hvilke leietakere inngår kommunene tilleggsavtaler med?

Når det gjelder hvilke leietakere kommunen velger å inngå tilleggsavtaler med er det særlig to kriterier som går igjen, se Figur 3-2. Om lag halvparten av kommunene oppgir at de kun inngår tilleggsavtaler med leietakere som bor i bestemte typer boliger eller som mottar visse typer tjenester eller. Dette gjelder for eksempel leietakere som skal leie bemannede boliger. Dette innebærer at bruken av tilleggsavtaler er knyttet til boligen og tjenestene som sådan, der tilleggsavtaler benyttes for enhver person som skal leie den bestemte boenheten. Dette er i utgangspunktet uavhengig av personkarakteristikk og utfordringsbildet til leietakeren, selv om utfordringsbildet til personer som leier slike boliger ofte har mange fellestrekk.

«Det inngås tilleggsavtaler med alle som bor i en bemannet bolig»

Sitat kommuneansatt

Om lag halvparten av kommunene vi har intervjuet som benytter tilleggsavtaler oppgir at de inngår tilleggsavtaler med særlig krevende beboere. Her er bruken av tilleggsavtaler tett knyttet opp til selve brukere, og ikke knyttet til bestemte typer av boliger. Én kommune oppgir for eksempel at avtalene benyttes for å gi særlig krevende leietakere med lav boevne en mulighet til å prøve å bo i en vanlig kommunal

bolig, altså ikke en forsterket bolig, uten at boligen raseres. En annen kommune oppgir at de stort sett benytter avtalene ved utleie til personer som tidligere har vært innom rus- og psykiatri eller ved utleie til andre personer med svært lav boevne. Tilleggsavtalene benyttes altså for personer med bestemte utfordringer i et forsøk på å på sikt kunne tilby disse personen bedre boliger, dersom de viser at de klarer å overholde kravene i avtalen.

Vurderingen av hva kommunene oppfatter som særlig krevende beboere gjøres ofte basert på tidligere bolighistorikk, for eksempel om kommunen tidligere har måttet avslutte et leieforhold på grunn av hærverk, uro og lignende, eller etter samtale med andre kommunale instanser. Én kommune oppgir for eksempel at avtalene inngås etter en nøye vurdering av om leietakeren vil respondere positivt på et slik rammeverk som avtalen er ment å utgjøre.

«Tilleggsavtaler brukes kun for særlig krevende brukere, ofte basert på tidligere boforhold. Disse har spesielt skadelige bomiljø, ofte slik at det går ut over naboer»

Sitat kommuneansatt

Kun én kommune oppgir at de inngår tilleggsavtaler med alle personer som har rusproblemer eller ROP-lidelser. I Figur 3-2 oppsummerer vi kriterietyperne ved utleie med tilleggsavtaler.

Figur 3-2: Vanlige kriterier for hvilke leietakere kommunen inngår tilleggsavtaler med

	Vurderingsgrunnlag	Utbredelse
Boligorienterte kriterier	Beboer mottar visse tjenester eller bor i en bestemt type bolig (som regel bemannet)	Om lag halvparten av kommunene
Personorienterte kriterier	Særlig krevende beboere, ofte basert på bohistorikk eller etter samtale med andre kommunale instanser	Om lag halvparten av kommunene
Fast virkemiddel	Det inngås avtale med alle leietakere som har rus- eller ROP-lidelser	Én kommune

Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics

På tross av at det er noe ulike praksis knyttet til om tilleggsavtaler baseres på boligorienterte eller

personorienterte kriterier, er det et overordnet fellestrekk ved kommunene at de er fokusert på den

alternative anvendelsen av kommunens ressurser, i dette tilfellet boliger og bemanning. Kommuner har begrenset med visse typer boliger og kapasitet til oppfølging. Dersom en leietaker nekter å motta avtalte tjenester, finnes det ofte andre i kommunen som kunne dratt nytte av dette tilbudet. Tilleggsavtaler kan fra dette perspektivet forstås som et styringsverktøy i kommunen for å sikre at kommunens ressurser brukes effektivt. Det tydeligste eksempelet er bemannede boliger og bofellesskap. Disse botilbudene er normalt rettet mot personer som ønsker kommunale tjenester og oppfølging. Dette er likevel ikke institusjoner, slik at kommunen ikke har unntak fra husleieloven.

«Det er viktig at de som bor der [bolig med døgnkontinuerlig bemanning] nyttiggjør seg av tjenestene, hvis ikke må noen andre få plassen.»

Sitat kommuneansatt

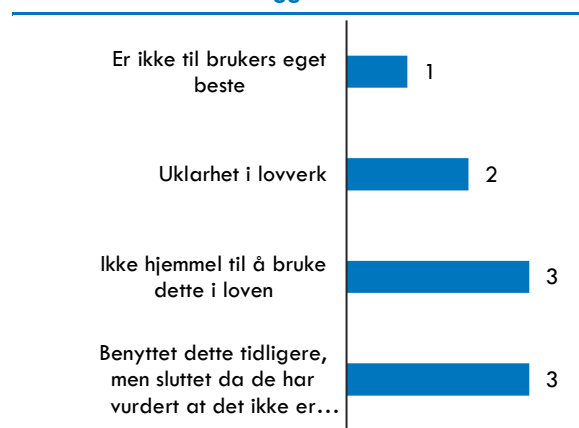
3.3 Årsaker til at kommuner ikke bruker tilleggsavtaler

Ni av de totalt 24 kommunene vi har intervjuet oppgir at de ikke bruker tilleggsavtaler ved utleie til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser, se Figur 3-3. De aller fleste av disse kommunene oppgir at de ikke benytter tilleggsavtaler fordi de oppfatter at kommunen ikke har hjemmel til dette i lovverket eller fordi de oppfatter lovverket som for uklart. En av disse kommune oppgir at de tidligere også har diskutert/kommunisert sin juridiske forståelse av at tilleggsavtaler ikke har hjemmel i loven til andre kommuner som benytter tilleggsavtaler. Ifølge denne kommunen er det flere av disse kommunene som er usikre på lovligheten av tilleggsavtalene eller også oppfatter praksisen som lovstridig. Denne kommunen hevder at kommuner som er usikre på lovligheten av tilleggsavtaler likevel bruker disse avtalene fordi de anser dem som nyttige og at gruppen leietakere som har slike avtaler ikke motsetter seg avtalene. Disse kommunene avventer derfor med å avvikle praksisen inntil lovligheten er avklart, slik vi forstår informanten.

«De aller fleste av disse kommunene oppgir at de ikke benytter tilleggsavtaler fordi de oppfatter at kommunen ikke har hjemmel til dette i lovverket eller fordi de oppfatter lovverket som uklart.»

I våre intervjuer er også mange kommuner åpne om at de er usikre på lovligheten, eller hjemmelsgrunnlaget, for bruk tilleggsavtaler. Vi har likevel ikke fått inntrykk av at kommuner med viten og vilje går imot kommunes egen juridiske forståelse. Kommunene vurderer de juridiske forholdene ulikt, men de aller fleste opplever at tilleggsavtaler opererer i en gråsoner og at det slik sett ikke er et åpenbart korrekt svar. Kommuner er også klare på at tilleggsavtaler kan utformes på mange ulike måter, der noen former for tilleggsavtaler klart ikke kan anses som lovlige, mens andre typer tilleggsavtaler kan anses som lovlige. Dette henger sammen med hvilke vilkår som kan stilles i en slik avtale og konsekvensene av brudd på tilleggsavtalen.

Figur 3-3: Hva oppgir kommunen som hovedårsak til at de ikke bruker tilleggsavtaler?



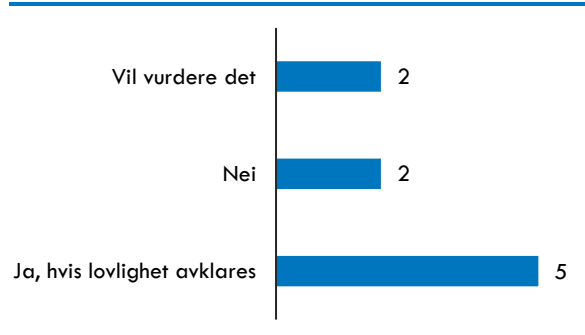
Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics

Som følge av uklarheter rundt lovligheten til tilleggsavtaler er det også tre av kommunene vi har intervjuet som oppgir at de tidligere benyttet tilleggsavtaler, men at de etter nærmere vurdering har kommet frem til at kommunen ikke har hjemmel i Husleieloven til å benytte slike avtaler. En kommune forklarte i nærmere detalj at de opplevde avtalene som et godt virkemiddel, men at de ofte satt igjen med en følelse av at de gjorde noe som ikke var helt lovlig, eller i det minste for tvilsomt for å kunne fortsette praksisen. Det ble derfor bestemt at avtalene ikke lenger skulle benyttes. Én kommune oppgir imidlertid at de har vurdert det dithen at tilleggsavtaler ikke er til leietakerens beste, og at de derfor har valgt å ikke bruke dette. Den aktuelle kommunen oppgir at de ikke ser det som nyttig å benytte en avtale med vilkår som kan føre til at leietaker kastes ut av boligen i og med at disse leietakerne uansett må ha hjelp fra kommunen til å finne et sted å bo. Kommunen oppgir at de mener at det er andre tiltak som på en bedre måte kan hjelpe denne gruppen.

3.3.1 Ønsker kommunene å benytte tilleggsavtaler?

På spørsmål om kommunene kunne tenke seg å benytte tilleggsavtaler oppgir flertallet at de godt kunne tenke seg dette dersom det avklares om det er hjemmel i loven til å bruke slike avtaler, Figur 3-4.

Figur 3-4: Ønsker kommunen å ta i bruk tilleggsavtaler?



Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics

De fleste av disse kommunene oppgir at årsaken til at de kunne tenke seg å benytte tilleggsavtaler er at de vurderer det som særlig nyttig å kunne låse seg inn i leietakers bolig ved behov, for eksempel ved mistanke eller bekymring om alvorlig skade, samt forsøpling eller hærverk av boligen.

En kommune utdypet ønsket om å benytte tilleggsavtaler ved å understreke at slik praksis er i dag er det ofte «for sent» når kommunen omsider får adgang til å låse seg inn i boligen, som i verste fall kan bety at leietaker ikke får nødvendig akutt helsehjelp. Den samme kommunen oppgir videre at de til tider opplever at leietakere kvier seg for å gi beskjed om problemer i boligen, og at dette i enkelte tilfeller kan føre til at leietakerne lever under uverdige kår. Tilleggsavtalene ville etter denne kommunens syn gitt kommunen mulighet til å komme i forkant av enkelte slike hendelser. Kommunen understreker at dette ikke betyr at man skal ha adgang til å låse seg inn i boligen når som helst, eller at besøk av tjenesteapparatet normalt skal komme uten forvarsel. Kommunen presiserer at det handler om å kunne handle raskt overfor en gruppe personer som erfaringsmessig har store utfordringer og problemer, og der disse problemene kan oppstå på meget kort varsel.

En annen kommune oppgir at de gjerne skulle benyttet tilleggsavtaler om det var hjemmel til dette i lovverket, men understreker at det i så tilfelle også

ville vært nødvendig med tydeligere retningslinjer rundt hvordan eventuelle brudd på slike avtaler skal forvaltes av kommunen. En tredje kommune utdypet ønsket for tilleggsavtaler ved å understreke at de gjerne skulle benyttet avtalene til å komme i posisjon til å yte nødvendig helsehjelp til leietakere med rusproblemer eller ROP-lidelser, for eksempel ved å kreve at leietakere av bemannede boliger også mottar bistand fra de ansatte i boligen. Kommunen fokuserte på at det er en sløsing med ressurser at det i dag er slik at personer kan bo i en bemannet bolig uten at de trenger å forholde seg til de tjenestene som er tilknyttet boligen.

3.4 Andre viktige virkemidler

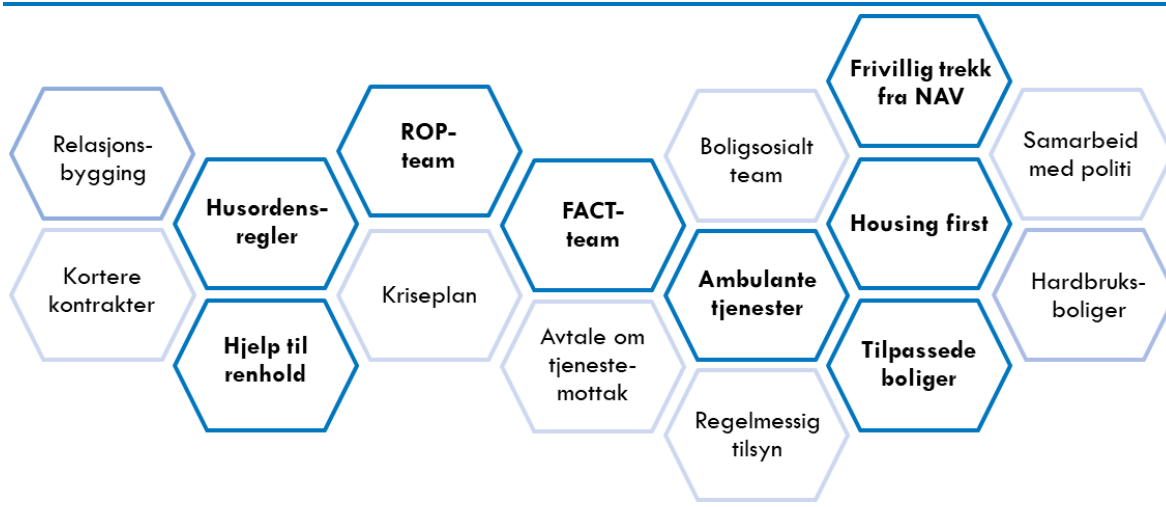
På tross av at tilleggsavtaler anses som nyttig av de fleste kommuner, og at flere av de kommunene som ikke benytter tilleggsavtaler kunne tenke seg å benytte dette dersom lovlig avklares, er tilleggsavtaler kun ett av mange virkemidler som benyttes ved utleie av kommunale boliger til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser.

Disse virkemidlene er oppsummert i Figur 3-5. Blant de vanligste virkemidlene er ROP- og FACT-team, hjelp til renhold, husordensregler, ambulante tjenester, housing first og frivillig trekk av husleie til NAV. FACT står for Flexible Assertive Community Treatment og kan oversettes til fleksibel aktiv oppsøkende behandling (Helsedirektoratet, 2020).

FACT er en samhandlingsmodell mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen, og retter seg mot personer med alvorlige psykiske lidelser og store sammensatte problemer. På samme måte gir ROP-team hjelp og støtte til personer med utfordringer innen rus og psykiske lidelser. Housing First er på sin side en brukerstyrt metode for å tilby bolig og tjenester til bostedsløse personer med et rusmiddelproblem og/eller psykiske lidelser (Veiviseren, u.d.).

Ettersom det er mange virkemidler som er tilgjengelige for kommunen overfor personer med rusproblemer eller ROP-lidelser, har flere kommuner gitt uttrykk for at tilleggsavtaler ikke anses som strengt nødvendige. Flere kommuner påpeker imidlertid at utfordringene med denne gruppen brukere av kommunale tjenester kan være så stort at det er et ønske om å kunne spille på flest mulig virkemidler.

Figur 3-5: Andre viktige virkemidler kommunene oppgir at de benytter (svar i fet skrift er oppgitt av flest kommuner)



4. Praksis for bruk av tilleggsavtaler og vanlige vilkår i avtalene

Det vanligste vilkåret i tilleggsavtaler er at kommunen kan låse seg inn i leietakers bolig, og at leietaker er forpliktet til å motta en form for oppfølging i boligen. De fleste kommuner legger til grunn at signering av tilleggsavtale er et samtykke til slike inngrep i vedkommende sine rettigheter etter husleieloven, men kun et fåtall kommuner benytter husleierettslige sanksjoner ved brudd på tilleggsavtalene alene.

4.1 Hvordan blir avtalene inngått?

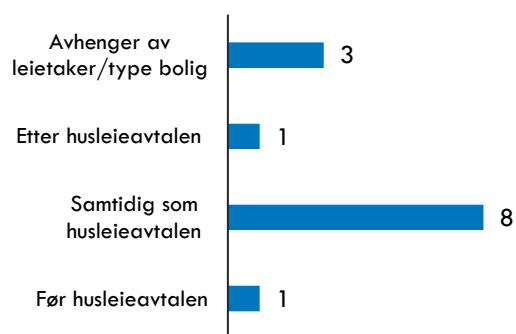
De fleste kommunene som benytter tilleggsavtaler oppgir at avtalene inngås samtidig som husleieavtalen, se Figur 4-1. De fleste kommuner (åtte av 15) oppgir at avtalene signeres samtidig som leiekontrakten inngås. Én kommune oppgir at inngåelse av tilleggsavtale skjer før husleieavtalen inngås, mens én kommune oppgir at det skjer etter. Tre kommuner oppgir at tidspunkt for avtaleinngåelse avhenger av leietaker eller typen bolig som leietakeren skal flytte inn i.

«Ni av de 15 kommunene som benytter tilleggsavtaler oppgir at inngåelse av tilleggsavtalen er et vilkår for at en leietaker med rusproblemer eller ROP-lidelser skal få tildelt enkelte typer kommunale boliger.»

De kommunene som oppgir at avtalen signeres før eller samtidig som leieavtalen oppgir i mange tilfeller at dette er fordi gjennomgangen av avtalen ofte er en god arena for å sette leietaker inn i hvilke forventninger kommunen har til leieforholdet. Det er også enkelte kommuner som oppgir at de har opplevd utfordringer med å få leietakere til å signere avtalene etter at de allerede har flyttet inn i boligen, og at de av denne grunn ikke lenger er like fleksible på tidspunkt for avtaleinngåelse. Én av disse kommunene oppgir imidlertid at de kun krever at leietaker signerer på de «strengeste» vilkårene før de flytter inn, herunder blant annet vilkåret som sier at kommunen kan låse seg inn i boligen ved frykt for leietakers liv og helse. Resten av avtalen revideres og

bygges ut i samarbeid med leietaker hver sjette måned.

Figur 4-1: De fleste tilleggsavtaler inngås samtidig som husleieavtalen



Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics

Ni av de 15 kommunene som benytter tilleggsavtaler oppgir at inngåelse av tilleggsavtalen er et vilkår for at en leietaker med rusproblemer eller ROP-lidelser skal få tildelt enkelte typer kommunale boliger. Dette gjelder ofte for bemannede boliger eller bofellesskap. Avtalene benyttes med andre ord som et virkemiddel for å sikre at leietakerne som bor i disse boligene tar imot de tjenestene som er tilknyttet boligen, ofte bo-oppfølging eller lignende tjenester.

Én kommune oppgir blant annet at de pleier å fortelle leietaker at Boligstiftelsen vil kreve at kommunen gjør noe for å sikre et stabilt leieforhold, og at de ikke vil kunne tildele personen en bolig dersom han/hun motsetter seg avtalen. At tilleggsavtaler benyttes i tilknytning til en type bolig i disse kommunene, betyr at leietakeren normalt vil få tildelt en annen type bolig dersom de motsetter seg en tilleggsavtale. Disse boenhetene er imidlertid ikke knyttet til det samme tjenestetilbudet. Dette henger igjen sammen med at disse kommunene oppgir at de ønsker at de mer omfattende tilbudene skal gå til personer som har forpliktet seg på å motta oppfølging og bistand, samt har et ønske om å jobbe for å oppnå en mer selvstendig posisjon, for eksempel gjennom å motta bo-opplæring. Det er disse forpliktelsene som i mange tilfeller formaliseres i tilleggsavtalen. Dette er for å unngå at andre potensielle leietakere ikke fortrenses fra et gitt tjenestetilbud som kunne kommet dem til nytte, og for å sikre at den aktuelle leietakeren får så mye ut av tjenestetilbudet som mulig.

Tre kommuner oppgir at avtalene er helt frivillige og at de, uavhengig av typen bolig leietakeren skal leie,

ikke er et vilkår for positivt vedtak om bolig, uavhengig av hvilken type bolig det er snakk om. Én av disse kommunene oppgir at dette skyldes at de har oppfattet lovverket dithen at de ikke har lov til å pålegge leietakerne en slik avtale selv om de også har andre typer botilbud, og at de kun kan oppfordre dem til å inngå en.

Én kommune oppgir at dette avhenger av leietaker, og at det kan være et vilkår for enkelte leietakere at de signerer en tilleggsavtale for å få tildelt en kommunal bolig.

«Vi har ikke vært borti at noen har nektet å signere denne avtalen. De er bare veldig glade for å ha et sted å bo – de vil bare ha nøkkel og flytte inn så raskt som mulig.»

Sitat kommuneansatt

Figur 4-2: Inngåelse av en tilleggsavtale er ofte et vilkår for at kommunen tildeler bolig



Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics

De fleste kommunene vi har intervjuet forteller at de aldri har opplevd at noen har motsatt seg avtalene. En kommune oppgir i forlengelsen av dette at de derfor heller ikke har tatt stilling til om avtalene skal være et vilkår for å bli tildelt bolig eller ikke, siden problemstillingen ikke har dukket opp.

4.1.1 Medvirkning og opplysning

På spørsmål om hvordan leietaker ivaretas i prosessen oppgir nesten alle kommuner at de pleier å gjennomføre et møte med leietaker hvor de går nøye gjennom vilkårene i avtalen og informerer leietaker om hva som er forventet av vedkommende. Formålet med møtet er å få leietaker til å forstå hvorfor kommunen inngår en slik avtale, samt hva avtalen innebærer. Én kommune understreket at de opplever at det er viktig at kommunen hele tiden har en dialog med leietaker, slik at vedkommende forstår hva

tilleggsavtalen innebærer og hvorfor kommunen ønsker å inngå en slik avtale. En annen kommune fokuserte på at de gjennomfører et møte der de diskuterer avtalen med leietaker. På møtet deltar ofte også boligstiftelsen, ruskonsulent, samt personer tilknyttet andre tjenester leietaker mottar. En tredje kommune fortalte istedenfor at de opplever at det er nyttig å informere om avtalen allerede når leietaker er på besøk for å se på boligen. Dette bidrar til å unngå at tilleggsavtalen kommer overraskende på leietaker når personen kommer for å signere leieavtalen.

Mange kommuner oppgir også at de prøver å gjennomføre møtet hvor avtalene signeres som en slags kartleggingssamtale, der de også søker å kartlegge hva leietaker ønsker og har behov for. En kommune understreket blant annet at de opplever at det hjelper å ha snakket om hva avtalen regulerer i «gode tider», slik at både kommunen og leietaker kan huske på dette i perioder hvor leieforholdet oppleves som utfordrende. Under samtalen forsøker de derfor å spørre leietaker om hva vedkommende ønsker at kommunen skal gjøre hvis han/hun opplever en vanskelig periode i leieforholdet.

«Vi går gjerne gjennom avtalen sammen med bruker sammen med husordensreglene – prøver å få det til å bli en god kartleggings-samtale.»

Sitat kommuneansatt

To kommuner oppgir imidlertid at de ikke tilbyr noen spesiell form for veiledning til leietakerne. Den ene av disse kommunene oppgir at dette hovedsakelig er fordi kommunen opplever at leietakerne har relativt god kontroll på egne rettigheter. Den andre kommunen oppgir at de opplever at leietakerne har liten interesse av å bli opplyst om egne rettigheter, og at de heller ofte kun ønsker å få signert avtalene så fort som mulig.

«Veldig ofte kjenner de til sine egne rettigheter. Men pliktene de blåser de litt mer i.»

Sitat kommuneansatt

4.2 Hva reguleres i avtalene?

Figur 4-3 illustrerer vanlige vilkår i de tilleggsavtalene vi har gjennomgått som en del av oppdraget.

Figur 4-3: Vanlige vilkår i tilleggsavtalene



Kilde: Tilleggsavtaler gjennomgått av Oslo Economics. Merk at dette er basert på vår gruppering av vilkår i avtalene og at mindre differanser i antall kan avhenge av definisjon.

Det vanligste vilkåret i tilleggsavtalene er vilkår om at kommunen skal kunne låse seg inn i leietakers bolig, som regel i de tilfellene der kommunen frykter for leietaker helse. Basert på intervjuene er dette også som nevnt hovedgrunnen for hvorfor kommuner ønsker å benytte tilleggsavtaler.

«Boligeier kan låse seg inn i boligen ved mistanke om alvorlig brudd på husordensregler. Skal varsles ett døgn i forkant både til [navn] og beboer.»

Utdrag fra tilleggsavtale

De aller fleste kommuner påpeker likevel at det ikke er slik at de låser seg inn i boligene i tide og utide, og at dette kun gjøres etter en nøye vurdering. I en tilleggsavtale står det for eksempel at seksjon for psykisk helse og rus kan låse seg inn dersom de finner at det er «fare for liv eller helse, bekymring fra samarbeidspartnere om beboers helse eller ved brudd på husordensregler/og eller leiekontrakt». I en annen kontrakt står det at innlåsning kan forekomme «dersom booppfølgningstjenesten ikke får kontakt med beboer over tid, og er bekymret for at vedkommende trenger tilsyn, evt. skjedd andre ting som gjør det nødvendig å låse seg inn».

De aller fleste kommuner oppgir også at de aldri låser seg inn uten først å banke på. Én kommune oppgir for eksempel at de alltid banker på og roper «Hallo», og at de ikke låser seg inn dersom de hører at det er liv i boligen. Kommunen presiserer at formålet med vilkåret ikke er at kommunen skal ha mulighet til å komme på inspeksjon når de selv vil, men at innlåsning skal være en mulighet for kommunen i de

tilfellene hvor de frykter for leietakers liv eller har mistanke om at leiligheten er en «brannbombe».

Ved fare for HMS kan ansatte ved [...] låse seg inn i leiligheten og uten forvarsel utføre praktiske gjøremål som de ansatte vurderer som nødvendige. Det vil alltid være to ansatte til stede ved innlåsning i leiligheten.

Utdrag fra tilleggsavtale

Tolv av avtalene inneholder også vilkår om at leietaker er forpliktet til å motta en form for oppfølging i boligen, ofte bo-oppfølging. Dette gjelder i all hovedsak for bemannede boliger. I underkant av en tredjedel av avtalene vi har mottatt inneholder vilkår som omhandler leietakers mulighet til å motta jevnlig besøk fra kommunen i boligen. Én kommune oppgir for eksempel at avtalen inneholder vilkår om jevnlig HMS-tilsyn, hvor de sjekker at boligen vedlikeholdes og at brannalarm og lignende fungerer.

«Leietaker er forpliktet i henhold til vedtak om kommunal bolig til å ta imot tjenester knyttet til oppfølging. Det skal utarbeides en oppfølgingsavtale mellom leietaker og tjenesten.»

Utdrag fra tilleggsavtale

Foruten vilkår knyttet til at kommunen skal kunne låse seg inn i boenheten og at brukeren skal motta hjelp, er det en del avtaler som inneholder andre vilkår som går mer direkte på atferden til beboeren. Én kommune oppgir blant annet at de benytter avtalene til å ha mulighet til å bortvise beboer fra boligen over en begrenset tidsperiode (maks én uke) dersom beboeren selger rusmidler eller oppfører seg truende eller voldelig mot med-beboere eller ansatte. Kommunen presiserer at det ikke er slik at de i løpet av denne perioden ikke følger opp leietakeren.

Videre inneholder i underkant av halvparten av avtalene vilkår som regulerer leietakers mulighet til å innta rusmidler og/eller selge rusmidler i eller i nærheten av boligen.

«Overnatting skal avtales på SMS til vakttelefonen eller muntlig til ansvarsvakten [...] Besøkende skal forlate leiligheten innen kl. 23.30, dersom det ikke er avtalt overnatting»

Utdrag fra tilleggsavtale

Enkelte av avtalene inneholder også vilkår om at det ikke er lov å oppbevare våpen i boenheten eller som regulerer når eller hvor lenge leietakerne kan ha besøk. Det første vilkåret er knyttet til bekymring for sikkerheten til kommunalt ansatte som skal følge opp beboeren.

«Det er ikke tillatt å oppbevare våpen på huset. Dette gjelder også redskaper og andre gjenstander som kan virke truende. Disse kan konfiskeres med eller uten bistand av politi.»

Utdrag fra tilleggsavtale

Enkelte av de avtalene vi har gjennomgått inneholder få vilkår, utover vilkåret at kommunen skal kunne låse seg inn ved bekymring for leietaker. Disse avtalene fylles ofte ut i samarbeid med leietaker, og inneholder som regel informasjon om hva leietaker ønsker fra kommunen i ulike situasjoner.

4.2.1 De aller fleste kommuner legger til grunn at leier har samtykket til eventuelle inngrep i sine rettigheter ved inngåelse av en tilleggsavtale

Når det gjelder tolkningen av tilleggsavtalene oppgir ni av kommunene som benytter tilleggsavtaler at de legger til grunn at leietakere som signerer tilleggsavtalene også samtykker til eventuelle inngrep i vedkommende sine rettigheter etter husleieloven. Dette handler i stor grad om at de fleste kommuner benytter tilleggsavtalene til å låse seg inn i beboernes leiligheter og til å avtale jevnlig besøk i boligen, der dette ikke er tillatt etter husleieloven. Enkelte avtaler inneholder imidlertid også mer detaljerte vilkår, som for eksempel regulerer hvem beboerne kan ha på besøk eller krav om deltakelse på fellesarrangementer. Begrunnelsen for vilkår for å regulere besøksantall og besøkstider i leiligheten er ofte knyttet til bekymringer om at leilighetene benyttes av beboer og dets miljø til å ruse seg og/eller høylytt festing. For enkelte personer, hovedsakelig de med psykiske lidelser, har dette blitt oppfattet som inngripende, spesielt når vilkårene er av en slik art at

det ikke er tillatt å konsumere alkohol i nøkterne mengder.

«Det er obligatorisk oppmøte på informasjonsmøter og beboermøter. Det forventes at du deltar i fellesmåltider som, grilling på uteplassen, feiring, o.l.»

Utdrag fra tilleggsavtale

En av kommunene som legger til grunn at leietaker samtykker til eventuelle inngrep i leietakers rettigheter, presiserer likevel at de opplever at de fleste leietakere setter pris på tilleggsavtalene, og at de aldri har opplevd at noen har motsatt seg dette eller gitt tilbakemelding på at de opplever praksisen som inngripende. Kommunen oppgir også at de opplever at de som jobber i de bemannede boligene er veldig bevisste på at boligen tilhører leietaker, og at det ikke er slik at de låser seg inn uten at leietaker har samtykket til dette i avtalen. Innlåsing skjer kun dersom leietaker ikke har blitt sett på 24 timer.

«Ja [kommunen legger til grunn at leietaker samtykker til eventuelle inngrep i leietakers rettigheter], men ikke ut over det lovverket tillater. Stilles krav til hvem de kan ha på besøk osv., men det blir ikke lagt frem som et inngrep. Det blir lagt frem som muligheten for hjelp i denne typen bolig, og ved denne hjelpen er det også krav til deg innenfor «sånn og sånn»»

Sitat kommuneansatt

Selv om kun ni av 15 kommuner som benytter tilleggsavtaler oppgir at de legger til grunn at leietaker samtykker til eventuelle inngrep i sine rettigheter etter husleieloven, er det langt flere enn syv kommuner som oppgir at de benytter tilleggsavtalene til å få leietaker til å samtykke til at kommunen kan låse seg inn i boligen. Dette indikerer at det kan være flere kommuner som legger dette til grunn, selv om de ikke oppgir dette i intervju.

«De aller fleste motsetter seg ikke denne ordningen [at kommunen kan låse seg inn], de aller fleste synes at dette er bra – det betyr jo at kommunen bryr seg, og at de er oppriktig redd for liv og helse»

Sitat kommuneansatt

4.2.2 Standardiserte avtaler og tilpasning av innholdet i avtalene

Så godt som alle de kommunene vi har snakket med oppgir at de benytter en standard tilleggsavtale som grunnlag for tilleggsavtalene. Mange av disse oppgir likevel at de åpner opp for at leietaker i større eller mindre grad kan være med på å modifisere innholdet i avtalene. Noen av disse kommunene oppgir at avtalene i stor grad utformes sammen med leietaker på kartleggingsmøtet, mens andre oppgir at de åpner opp for at leietaker kan komme med innspill til en allerede utformet avtale, men at det er enkelte vilkår kommunene gjerne vil ha med. Dette gjelder særlig vilkåret som sier at kommunene kan låse seg inn ved bekymring. Én kommune oppgir at de tidligere har åpnet opp for at dette vilkåret også kunne fjernes dersom leietaker ønsket dette, men at de har hatt svært dårlige erfaringer med dette, blant annet at beboere har dødd av overdose før kommunen rakk å komme seg inn i leiligheten.

En annen kommune oppgir at leietakerne i stor grad utformer avtalen selv, men at de, i tillegg til et punkt om at kommunen kan låse seg inn ved bekymring, gjerne ønsker å legge inn et vilkår som skal sikre at leietaker betaler husleie, for eksempel at kommunen kan ta med alle fakturaer fra leietakers postkasse til NAV for å sikre at disse betales. En tredje kommune oppgir at de har utformet standardavtalen etter innspill fra et utvalg leietakere, og at de også har en brukerrepresentant som jevnlig kommer med innspill til avtalen på vegne av leietakerne

Én av kommunene som oppgir at de åpner opp for at leietakerne skal kunne innvirke på innholdet i avtalene, sier at dette i liten grad skjer i praksis. Én annen kommune oppgir at de aldri har opplevd at leietakerne har uttrykt ønske om å innvirke på innholdet i avtalene og at de derfor ikke har tatt stilling til om dette skal være en mulighet eller ikke. Den samme kommunen oppgir likevel at de trolig ikke ville ha åpnet opp for dette om leietaker hadde uttrykt et ønske om å innvirke. Fire kommuner oppgir at de primært ikke åpner opp for at leietakerne kan innvirke på avtalene.

Figur 4-4: Leietakernes mulighet til å innvirke på avtalene



Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics

4.3 Hvordan blir brudd på avtalene sanksjonert?

Litt over halvparten av de kommunene som oppgir at avtalene benyttes ved utleie av enkelte typer boliger, ofte bemannede boliger, oppgir også at mottak av tjenester, for eksempel bo-oppfølging, er et vilkår for å bli boende i boligen. Dersom leietaker ikke lenger ønsker å motta slike tjenester fra kommunen, og følgelig bryter vilkårene i tilleggsavtalen, fører dette ofte til at leietakerne overføres til en annen type kommunal bolig. I disse tilfellene er det også slik at tjenester som er spesielt tilknyttet disse boligene trekkes tilbake. Fire av disse kommunene oppgir at en slik overflytning kan skje ved gjentatte brudd på avtalen, noe som innebærer at det eksisterende leieforholdet avsluttes, og at leietaker tildeles en ny kommunal bolig før utløpet av leieavtalen. Ytterligere fem kommuner oppgir imidlertid at brudd kun fører til at leietaker ikke får forlenget kontrakten i den aktuelle boligen, og at leietaker i så tilfelle får tilbud om en annen kommunal bolig ved utgangen av kontrakten. En av disse kommuner forteller at de ved utgangen av leieavtalen, går gjennom tilleggsavtalen med beboer for å kartlegge hvorvidt vedkommende har vært villig til å motta tjenestene som er tilknyttet boligen. Om leietaker har misligholdt avtalen vil dette ha betydning for om leieforholdet i denne leieenheten blir fornyet eller ikke. Resultatet kan være at vedkommende heller får tilbud om en vanlig gjennomgangsbolig uten tilknyttede tjenester.

Ved brudd på øvrige regler, får leietaker en muntlig advarsel, deretter en skriftlig advarsel. Etter 2. skriftlige advarsel, må beboer flytte innen 14 dager.

Utdrag fra tilleggsavtale

Én kommune oppgir også i intervju at brudd på vilkårene i tilleggsavtalene kan føre til at leietaker

bortvises fra boligen over en begrenset periode. Selv om dette er den eneste kommunen som oppgir dette i intervju inneholder også ytterligere én av tilleggsavtalene vi har gjennomgått som en del av oppdraget et lignende vilkår.

«Vi ønsker er jo at beboer skal få beholde leiligheten. Vi er nok mer romslige for brudd på husordensreglene enn det en privat huseier ville vært.»

Sitat kommuneansatt

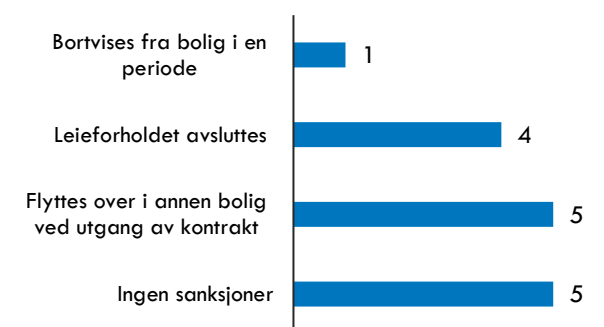
Fem kommuner oppgir at brudd på tilleggsavtalene ikke fører til noen særskilte sanksjoner for leietaker. Flere av disse kommunene oppgir at de ikke ser behovet for å ha sanksjoner tilknyttet tilleggsavtalen og at de opplever at Husleieloven er tilstrekkelig. Én av disse kommunene oppgir at de benytter tilleggsavtalen som et verktøy for å få leietaker til å forholde seg til Husleieloven, og det er derfor ingen direkte sanksjoner tilknyttet tilleggsavtalen.

«Ser ikke på det juridiske som noe problem. Hvis de bryter avtalene er det bare å vente på at det skal «gå så dårlig» at de bryter husleieavtalen uansett.»

Sitat kommuneansatt

En annen kommune forklarer den manglende sanksjoneringen med at i de tilfellene en leietaker først bryter vilkårene i tilleggsavtalen er det ofte også slik at leietaker raskt bryter vilkårene i husleieloven, for eksempel ved alvorlig hærverk på boligen. Kommunen ser derfor ikke et behov for å ha sanksjoner tilknyttet tilleggsavtalene som er strengere enn de i husleieloven.

Figur 4-5: Brudd på tilleggsavtalene kan i mange tilfeller føre til at leietaker flyttes over i en annen type kommunal bolig



Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics. Oversikten er basert på informasjon innhentet gjennom dybdeintervjuer. Det fremkommer av de innsendte tilleggsavtalene at ytterligere én kommune benytter bortvisning fra bolig som en sanksjonsmulighet ved brudd på vilkårene i avtalen

4.3.1 Det rettslige grunnlaget for tilleggsavtalene

Så godt som alle kommunene vi har snakket med oppgir at de har vurdert det rettslige grunnlaget for tilleggsavtalene. De aller fleste oppgir også at de har hatt en eller flere jurister involvert i dette arbeidet. Det er som regel kommuner som oppgir at de har hatt jurister involvert for å vurdere avtalene som også oppgir at det ikke er noen sanksjoner tilknyttet avtalene. Det synes å være en bred enighet blant disse kommunene om at avtalene kun kan benyttes som et veiledende verktøy, og at disse ikke er juridisk bindende på noen måte. Et fåtall kommuner oppgir at de er usikre om det juridiske grunnlaget noen gang har blitt vurdert.

«Det er ikke sikkert at dette hadde holdt om noen hadde prøvd den rettslig, men så lenge ingen prøver den rettslig så er det jo greit.»

Sitat kommuneansatt

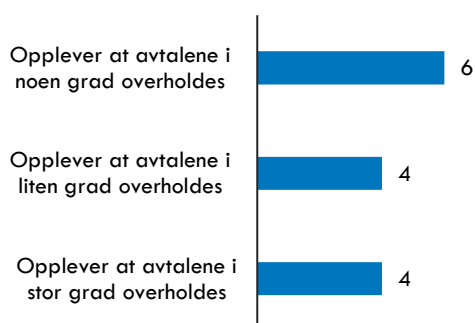
5. Erfaringer med bruken av tilleggsavtaler

De aller fleste kommuner opplever at tilleggsavtalene fungerer som et godt virkemiddel ved utleie av kommunale boliger til personer med rusproblemer eller ROP-lidelser. I overkant av en tredjedel av kommunene vi har snakket med opplever likevel at avtalene i liten grad overholdes.

5.1 Hvordan opplever kommunene at avtalene fungerer?

I våre intervjuer oppgir fire av 15 kommuner at de opplever at vilkårene i tilleggsavtalene i stor grad overholdes av leietakerne (se Figur 5-1). En av disse kommunene utdypet dette ved å påpeke at tilleggsavtalene bidrar vesentlig til å bedre boforholdene i boligen knyttet til for eksempel forsøpling ved at kommuneansatte jevnlig kommer på besøk, men understreket at tilleggsavtalene også kun har begrenset effekt ved at leietakerne ofte fortsatt sliter med andre problemer som kan knyttes til boevne og selvstendighet, som personlig hygiene, helse og lignende. Seks kommuner oppgir at de opplever det som svært varierende i hvilken grad avtalene overholdes, og at avtalene kan fungere godt for noen leietakere og ha liten effekt for andre.

Figur 5-1: Om lag halvparten av kommunen opplever at avtalene overholdes



Kilde: Dybdeintervjuer gjennomført av Oslo Economics. En av kommunene besvarte ikke dette spørsmålet.

Blant kommunene som oppgir at tilleggsavtalene i liten eller mindre grad overholdes av leietakerne forklarer dette med at tilleggsavtalene ofte også får lite fokus fra kommunen etter at de har blitt inngått, og at kommunen ikke tar tilstrekkelig ansvar for å følge opp avtalene. Kommunen oppgir at dette ikke er fordi de ikke ønsker å følge de opp, men at kommunen ikke har nok ressurser til oppfølging slik de skulle ønske.

Blant kommunene som opplever at tilleggsavtalene fungerer godt oppgir disse at dette gjelder for både kommunen som utleier og for leietaker. Det trekkes spesielt frem at de har inntrykk av at leietakerne setter pris på en slik avtale, og at de opplever det som positivt at kommunen både stiller krav til dem og følger dem opp. Dette kan oppleves som en måte å bli tatt på alvor på. Andre kommuner oppgir imidlertid at de er usikre på i hvor stor grad en del leietakerne i det hele tatt forholder seg til avtalene og vilkårene i den, eller om de heller ser på avtalen som «et ekstra dokument» som de må signere for å få tildelt bolig. Én kommune forteller blant annet at det ofte skjer at leietakere møter opp ruset på møtet der avtalen gjennomgås og signeres, og at det derfor er vanskelig å vite i hvilken grad leietakerne får med seg hva avtalene innebærer, selv om kommunen forsøker å gi så mye informasjon som mulig.

«Det er mye informasjon på innflytningsmøtet, kanskje nesten litt for mye. Det er innimellom slik at man kan stille seg spørsmålet «Når er noen samtykkekompetente?», når personen sitter der i rus.»

Sitat kommuneansatt

Tilleggsavtalene brukes aktivt til å sikre bedre boforhold for leietakerne

Når det gjelder bruken av avtalene i løpet av leieperioden oppgir flere kommuner at de ofte henviser til avtalen i situasjoner de opplever problemer i leieforholdet. Henvisning til avtalen er en del av kommunens forsøk på å få leietaker til å endre adferd, eller til å minne leietaker på hvilke regler de ble enige om ved innflytning. Hvis leietakeren for eksempel forsøpler utenfor eller innenfor leiligheten henviser kommunen til et punkt i avtalen som omhandler forsøpling. Kommunene oppgir at de opplever at dette ofte fører til at leietaker tar tak i de aktuelle problemene, og at tilleggsavtalene er en inngang til å ta opp utfordringer i leieforholdet.

Et flertall av kommuner trekker i denne sammenhengen frem at de totalt sett opplever at tilleggsavtalene bidrar til å sikre bedre boforhold for leietaker, blant annet fordi avtalen normalt gjør det enklere for kommunen å bistå bruker med boligrelaterte utfordringer, og fordi flere avtaler også inneholder konkrete vilkår om oppfølging i boligen. I og med at

mange kommuner benytter inngåelsen av avtalene som en måte å komme i dialog med bruker om tidligere atferd i boligen, er det også enkelte som oppgir at avtalene i noen tilfeller kan føre til at leietaker over tid bedrer egen boevne. Én kommune oppgir imidlertid at tilleggsavtalen deres i liten grad inneholder konkrete vilkår, og at tilleggsavtalene derfor har liten praktisk nytte.

5.2 Hvordan opplever leietakerne at avtalene fungerer?

For å belyse hvordan leietakerne opplever at avtalene fungerer har vi gjennomført intervjuer med representanter for leietakerne, herunder Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon (RIO) og Gatejuristen i Tromsø.

Både Gatejuristen og RIO oppgir at de i liten grad opplever at praksisen med bruken av tilleggsavtaler fungerer, slik de kjenner til den. Begge organisasjoner understreker at det er et svært skjevt maktforhold mellom kommunen og leietaker, og at dette gjør praksisen med avtalene problematisk. Dette forklares med at leietakerne ofte er i en svært sårbar situasjon når avtalene inngås. Brukerne har ofte ikke et sted å bo, og derfor er villige til å akseptere ethvert vilkår for å få et tak over hodet. Det oppgis at dette fører til at leietakerne sjelden tør å stille spørsmål ved tilleggsavtalene eller å motsette seg vilkårene i tilleggsavtalene. Ifølge Gatejuristen og RIO fører dette i mange tilfeller til at leietakerne signerer tilleggsavtalen, selv om de ikke egentlig føler seg komfortable med den. Gatejuristen oppgir også at de, slik de kjenner praksisen, på lang vei opplever at tilleggsavtalene er en forutsetning for at leietakerne skal få leie bolig.

Dette forståelsen står i noe kontrast til hva kommunene forteller om bruken av tilleggsavtaler. Ni av de 15 kommunene som benytter tilleggsavtaler oppgir at inngåelse av tilleggsavtalen er et vilkår for at en leietaker med rusproblemer eller ROP-lidelser skal få tildelt enkelte typer kommunale boliger. Kommuner som benytter tilleggsavtaler, tilbyr likevel normalt en form for bolig. Dersom en bruker velger å ikke signere en tilleggsavtale vil konsekvensen være mindre oppfølging og eventuelt en mindre standard på boligen. At brukerne alternativt havner på gaten dersom de ikke underskriver tilleggsavtale ved kommunal utleie fremkommer ikke fra intervjuene vi har hatt med kommuner.

Videre forteller organisasjonene at de opplever at leietakerne har minimal mulighet til å innvirke på innholdet i avtalene. Til sammenligning oppgir som nevnt syv av 15 kommuner at leietaker har mulighet til å medvirke i utformingen av avtalene.

Organisasjonene påpeker at selv om det på papiret er mulighet for leietaker å medvirke i utformingen av tilleggsavtalene, så vil disse ikke bli tatt hensyn til i de tilfellene der leietakers ønske er i konflikt med kommunens egne ønsker. Av de vilkår som ofte settes i tilleggsavtalene er det i hovedsak vilkår om å kunne låse seg inn i boenheten som organisasjonene opplever at leietakere er negative til. Organisasjonene oppgir at mange av leietakerne de har vært i kontakt med opplever det som et «overgrep» at kommunen kan låse seg inn i leiligheten, for eksempel når leietaker ikke er der. Organisasjonene på sin side mener likevel at dette kan vurderes som et rimelig vilkår fra kommunen sin side, i og med at faren for overdose eller andre alvorlige hendelser er svært høy for denne gruppen leietakere.

En av organisasjonene oppgir at i de situasjonene hvor de bistår leietakere er det som oftest fordi leietakerne føler at deres rettigheter som leietaker ikke har blitt ivaretatt av kommunen. Organisasjonen påpeker at tilleggsavtalene ofte kan avvike noe fra reglene i Husleieloven, særlig med tanke på oppsigelsesgrunnlag. Erfaringen er at brudd på avtalene ofte får følger for bosituasjonen, og at det i verste fall kan føre til utkastelse. I intervjuer er det imidlertid kun fire av 15 kommuner som oppgir at brudd på avtalene fører til at leieforholdet avsluttes. Når det gjelder oppsigelse av en løpende leiekontrakt oppgir de fleste av kommunene at dette normalt skyldes at leietaker også har brutt husleieloven, i tillegg til tilleggsavtalen. Eksempler på brudd av husleieloven er manglende betaling, ordensforstyrrelser, forsøpling og hærverk eller lignende. Kommunene oppgir i motsetning til representanter for brukerne at det heller er tilfellet at kommunen aksepterer flere brudd på husleieloven enn det en privat utleier ville ha gjort.

Foruten utfordringene og uenighetene som er nevnt, presiserer begge organisasjoner at de ikke nødvendigvis mener at praksisen med bruken av tilleggsavtaler bør opphøre, men at det er behov for en mer enhetlig praksis og at leietaker i større grad blir hørt i prosessen. RIO oppgir blant annet at de mener at det i mange tilfeller kan være behov for en bedre dialog mellom leietaker og kommunen, samt at kommunene i større grad tilbyr leietaker veiledning i avtaleprosessen. Videre peker organisasjonen på at det i mange kommuner kan være nyttig å ansette en eller flere som selv har brukererfaring, og som kan bistå leietakerne i prosessen. En ansatt med tidligere brukererfaring vil kunne bidra til å styrke tillitsforholdet mellom leietaker og kommune, samt også bidra til bedre dialog og informasjonsflyt.

5.3 Behov for avklaringer

5.3.1 Kommuner som i dag benytter tilleggsavtaler

Så godt som alle kommunene vi har intervjuet som en del av oppdraget oppgir at de opplever at det er behov for at departementet avklarer lovlighet av eksisterende praksis. Flere av kommunene som benytter tilleggsavtaler påpeker at dette er et område som per i dag ikke er tilstrekkelig regulert, og etterlyser tydeligere rammevilkår for bruken av disse avtalene. Manglende regulering fører til ulik praksis i de ulike kommunene. Dette er både tilfellet på tvers av kommunene som benytter tilleggsavtaler, men det fører også til ulik oppfatning på tvers av kommuner når det gjelder lovligheten av å ta i bruk tilleggsavtaler eller ikke. Én kommune som benytter tilleggsavtaler oppgir at de per i dag kun benytter tilleggsavtaler i bemannede boliger, men at de, etter å ha lært at andre kommuner også benytter tilleggsavtaler ved utleie av andre boliger, vurderer om de skal utvide bruken. Kommunene etterlyser derfor tydeligere retningslinjer og/eller veiledere fra KMD, og flere åpner også opp for at KMD utarbeider en standardavtale som kan benyttes av kommunene.

På tross av at de aller fleste kommuner vi har snakket med oppgir at de gjerne ser at KMD avklarer lovligheten og også etterlyser veiledere og tydeligere rammevilkår, så er det flere som opplever at det er tilstrekkelig om KMD avklarer den generelle lovligheten rundt eksisterende praksis med å utforme tilleggsavtaler. Disse kommunene oppfatter vi dithen at det er kommunens ansvar å utforme et tilbud til sine egne innbyggere og at utforming av praksis rundt kommunale leieforhold er en kommunal oppgave. Disse kommunene påpeker imidlertid at i en grad det er generelle juridiske problemstillinger, og spesielt hvis det er knyttet opp til internasjonale konvensjoner og forpliktelser, så er avklaring av lovligheten av bruk av tilleggsavtaler en statlig oppgave.

Foruten det juridiske spørsmål om lovligheten til tilleggsavtaler uttrykker om lag en tredjedel av kommune som benytter tilleggsavtaler et ønske om at disse avtalene bør være juridisk bindende. Dette kommer blant annet av at kommunene ofte opplever at sanksjoneringsmuligheten ved brudd på avtalen blir «tomme trusler» og at dette reduserer nytten av tilleggsavtalene. Én kommune oppgir blant annet at det av og til kan ta lang tid før de kan si opp en beboer fra en bolig med tilknyttede tjenester, selv om beboeren ikke benytter seg av tjenestene. Kommunen oppgir at dette føles frustrerende, i og med at boligen i disse tilfellene kunne vært benyttet av andre leietakere som ønsker å motta tjenester. utfordringer og bekymring med at ressurser brukes på personer som ikke ønsker tjenestene fra kommunen, og at det er lite fleksibilitet med tanke på å relokere kommunale

ressurser til personer som ønsker og trenger tjenestene, er også et gjennomgangstema i mange av intervjuene.

Videre er det også flere kommuner som ønsker å benytte avtalene som en måte å sikre at leietakere med særlige utfordringer, ofte ROP-lidelser, mottar de tjenestene de har behov for så lenge de også mottar et botilbud fra kommunen, for eksempel at leietaker mottar behandling i spesialisthelsetjenesten. Som tidligere nevnt opplever flere at det er de leietakerne som har de største problemene som i størst grad også motsetter seg tjenestene. Det er derfor også enkelte kommuner som etterlyser at det i noen tilfeller bør være mulig å pålegge disse leietakerne slike tjenester for at de skal få kunne bo i en kommunal bolig.

«Skulle ønske at det var mulig for kommunen å kunne gripe inn og hjelpe de før disse blir tvangsinnlagt kan være viktig. En av de største frustrasjonene er å ha ressurser og muligheter til å hjelpe, men at de ikke får lov til å gi hjelp [fordi leietaker ikke ønsker dette]. Det å bli nektet å hjelpe når beboer tydelig trenger hjelp. Lovverket rundt samtykkekompetanse er veldig diffust, og gjør at det er vanskelig for kommunen å vite i hvilken grad de kan gripe inn og når de ikke kan.»

Sitat fra kommuneansatt

Flere kommuner uttrykker også at de ønsker en form for tvungen økonomistyring, herunder blant annet en mulighet for kommunen til å trekke husleien direkte fra trygden. Kommunene opplever det som frustrerende at manglende betaling av husleie ofte er en årsak til at beboerne kastes ut av boligene. Utkastelse løser imidlertid lite, i og med at beboeren kun ender opp med å søke om ny bolig av kommunen. Når vedkommende flytter inn i ny bolig har de ofte opparbeidet seg gjeld på den forrige boligen, noe som gjør det enda vanskeligere for beboeren å betale husleien. Mange opplever at dette blir en ond sirkel, der leietakerne flyttes fra bolig til bolig. En tvungen betalingsordning hadde gjort det enklere for kommunen å få til en stabil situasjon for disse leietakerne over tid.

Det er samtidig om lag en tredjedel av kommunene som benytter tilleggsavtaler som eksplisitt uttrykker at disse avtalene ikke bør gjøres juridisk bindende. Flere

av disse kommunene oppgir at de allerede opplever at kommunen har mye makt over leietakerne i den aktuelle gruppen, og at det ikke er slik at maktforholdet bør bli skjevare enn det allerede er. Flere av disse kommunene oppgir også at de opplever Husleieloven som tilstrekkelig, og at virkemidlene for å håndtere disse boforholdene er på plass. Én kommune oppgir at de har mistanke om at det foregår en del selvtækt i en del kommuner i forbindelse med utleie til den aktuelle gruppen, og at en del kommuner bryter husleieloven, blant annet ved å kaste ut beboere uten tilstrekkelig rettslig grunnlag. Én annen kommune understreker at de opplever at det er viktig at det ikke blir for lett for kommunene å bruke loven som et maktmiddel, og at strenge rammer tvinger kommunene til å bruke andre midler som er bedre egnet til å gå løs på leietakernes «virkelige» utfordringer, som deres rusrelaterte- og i mange tilfeller psykiske utfordringer.

Et lite utvalg kommuner løfter også frem at det for noen leietakere burde være mulig å ha en mellomting mellom en institusjon og et ordinært leieforhold, herunder et tilbud der boligen var en del av et større tjenestetilbud, ikke der tjenestetilbudet var en del av husleiekontrakten. Disse kommunene presiserer at tilbudet bør vært frivillig, men at dersom leietaker velger å avslutte avtalen sier de også fra seg den konkrete boligen som er knyttet til tjenestetilbudet. Tilbudet skulle vært for de leietakerne som har så store utfordringer at det er vanskelig for kommunen å tilby disse et godt botilbud kun ved hjelp av husleieavtalen, og kunne gjort det lettere for kommunen å arbeide for å bedre leietakers boevne, økonomi og lignende.

I forlengelsen av dette oppgir en av disse kommune at de gjerne også gjerne ser at KMD gjør en vurdering av hvordan avtalene stiller seg opp mot arbeidsmiljøloven. Kommunen oppgir at tjenesteyting til leietakere med rusproblemer og ROP-lidelser ofte er forbundet med en helserisiko for de ansatte, særlig forbundet med sprøytespisser, utagerende leietaker og lignende. Den aktuelle kommunen oppgir at det overnevnte i enkelte tilfeller kan føre til at kommunen ikke får gitt leietakeren de tjenestene de er tildelt, fordi tjenesteyting medfører en risiko for personalet.

«Det burde være mulig å ha en mellomting mellom en institusjon og et ordinært leieforhold –kontrakter der boligen var en del av tjenestetilbudet, ikke der tjenestetilbudet var en del av husleiekontrakten. Og om de skulle si opp denne avtalen så sier de fra seg denne typen bolig.»

Sitat fra kommuneansatt

Samlet sett fremstår det som et gjennomgående ønske fra kommunene om at lovligheten til tilleggsavtaler skal avklares. Det er varierende ønsker om kommunene ønsker ytterligere rammevilkår, som veileder og en standardavtale fra statlig forvaltning. Om lag en tredjedel av kommunene ønsker at tilleggsavtalene skal være juridisk bindende, men en tredjedel påpeker at de ser utfordringer med at dette kan skape et uhensiktsmessig skjevt maktforhold mellom kommunen og personen med ROP-lidelser. Et gjennomgående tema er imidlertid at kommunene ønsker at ressursene de har tilgjengelig til å hjelpe personer med ROP-lidelser skal brukes best mulig, samt at de ønsker å sikre at de leietakerne som har behov for hjelp mottar denne. Dette fremstår også som en hovedgrunnene til at mange kommuner ønsker at tilleggsavtalene skal være juridisk bindende.

5.3.2 Kommuner som i dag ikke benytter tilleggsavtaler

Når det gjelder kommunene som i dag ikke benytter tilleggsavtaler etterlyser de aller fleste en avklaring fra KMD vedrørende om kommunene har hjemmel i loven til å benytte slike avtaler. En kommune understreker at det hadde vært til stor hjelp for kommunen om det hadde blitt mulig å benytte tilleggsavtaler, både for at kommunen skal kunne kan ta seg inn i boligen ved bekymring og for sikkert trekk av husleie, men også om avtalene kunne blitt benyttet til å pålegge enkelte beboere tjenester. Kommunens oppfatning er at slike avtaler hadde kunnet bidra til å skape mer verdige bo- og leveforhold for leietakere med rusproblemer og ROP-lidelser.

En annen kommune oppgir at de anser det som tilstrekkelig at KMD avklarar om kommunen har mulighet til å benytte tilleggsavtaler, for eksempel med vilkår om at kommunen kan låse seg inn ved behov. Den samme kommunen oppgir at de gjerne også skulle ha benyttet en slik avtale til å komme på hyppigere inspeksjon hos beboere med rusproblemer eller ROP-lidelser, men at det per i dag heller er ressursmangel enn loven som hindrer dette.

En tredje kommune påpeker at det hadde vært svært nyttig om de kunne benyttet slike avtaler til å inkludere vilkår som gir kommunen hjemmel til å endre botilbudet til leietakere dersom eksisterende botilbud fungerer dårlig. Kommunen oppgir at de i dag opplever kommunens handlingsrom som for begrenset, og at det er svært vanskelig å få leietakere ut av en bolig i de tilfellene hvor løsningen fungerer dårlig. I

de tilfellene hvor leietakerne har en treårs leieavtale må kommunen ofte gå flere runder, både med advarsler, namsmann og politi. Dette fører til at bomiljøet for de andre leietakerne kan være dårlig over lang tid, samt til at kommunen mister muligheten til å leie boligen ut til noen andre som kan ha større nytte av den.

6. Referanser

Helsedirektoratet, 2020. ACT- og FACT-team.

[Internett]

Available at:

<https://www.helsedirektoratet.no/tema/lokalt-psykisk-helse-og-rusarbeid/act-og-fact-team>

[Funnet 29 Januar 2021].

Hustvedt, I. B., Bosnic, H. & Håland, M. E., 2020.

BrukerPlan Årsrapport: Tjenestemottakere med rusproblemer og psykiske helseproblemer i kommunen, s.l.: Helse Stavanger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020.

Høringsnotat sak 20/6106, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vassenden, A., Lie, T. & Skoland, K., 2012. *Man må ha en plass å bo*, s.l.: International Research Institute of Stavanger (IRIS).

Veiviseren, u.d. *Housing First*. [Internett]

Available at: <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/housing-first>

[Funnet 29 Januar 2021].



oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo