

Midlertidig botilbud etter lov om sosiale  
tjenester i arbeids- og  
velferdsforvaltningen § 27

*– gapet mellom rettslig regulering og praksis*

Kandidatnummer: 177

Antall ord: 14 998



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[10.12.2015]



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	2
1. Innledning.....	3
1.1 Rettssikkerhet .....	3
1.2 Rettskildebilde.....	5
2. Hva er gjeldende rett, og hvordan er dagens praksis? .....	6
2.1 Hvordan forstå bestemmelsen .....	6
2.1.1 Er dette en entydig pliktbestemmelse.....	7
2.1.2 Kan bestemmelsen også forstås som en rettighetsbestemmelse.....	10
2.1.3 Hvem er ansvarlig – pliktsubjekt .....	13
2.1.4 Hvem er rettssubjekt.....	14
2.1.5 Vilkårene for å få rettigheten utformet.....	14
2.1.6 Hva er innholdet i denne rettigheten – tilgjengelighet, kvalitet, egnethet og verdighet.....	15
2.1.7 Krav til saksbehandlingen .....	21
2.2 Hvordan ser dette ut i praksis .....	25
2.2.1 Praksis .....	26
2.2.2 Gatejuristens erfaringer .....	29
2.2.3 Avvik.....	31
3. Rettspolitisk analyse.....	32
4. Avslutning .....	34
Litteraturliste .....	36

# 1. Innledning

Alle mennesker har et grunnleggende behov for et sted å bo. Dette velferdsgodet er også hovedparolen i norsk boligpolitikk og vies stor oppmerksomhet i den nasjonale velferdspolitikken. I flere offentlige dokumenter legges det klart til grunn at alle skal kunne bo trygt og godt. Dette er en av den norske velferdsstatens overordnede ambisjoner og kommunene har et ansvar for gjennomføringen av denne politikken.<sup>1</sup> Det følger av lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven eller stnavl) § 27 at kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for vanskeligstilte. Retten for enhver til tilfredsstillende levestandard, herunder tilfredsstillende bolig, er også nedfelt i Den internasjonale konvensjonen 21. mai 1999 nr. 30 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 11 som Norge har sluttet seg til. ØSK er inkorporert i norsk lov ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) §§ 2 og 3. Det grunnleggende menneskelige behovet for å ha et sted å bo, samt retten til å bo som en grunnleggende menneskerett, må tilfredsstilles og ivaretas når en selv ikke er i stand til å skaffe seg et sted å bo. Behandling av saker som omhandler tilgang på midlertidig bolig er derfor viktig for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet.

I følge John Henrik Kismuls artikkel «De uønskede» i *Bergens gatemagasin Megafon* går dagens praktisering av stnavl. § 27 på mange måter på bekostning av rettssikkerheten.<sup>2</sup>

Tema for oppgaven er kommunens forpliktelse til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. stnavl. § 27. Den nærmere problemstillingen er kommunens forpliktelse til å skaffe midlertidig botilbud etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27 – gapet mellom rettslig regulering og praksis.

Undertegnede har tilknytning til Gatejuristen, og denne avhandlingen er skrevet i samråd med Gatejuristen.

«Det hjelper ikke å ha rett, dersom du ikke kan hevde din rett» (Gatejuristen).

## 1.1 Rettssikkerhet

Man opererer ofte med et formelt og et materielt rettssikkerhetsbegrep. De to hovedbetydningene vil kort forklares med utgangspunkt i boken *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang* (5. utgave 2012)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> St.meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*; Innst. S. nr. 229 (2003-2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken*; NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden*; Prop. 1 S (2012-2013) *Proposisjon til Stortinget. Budsjettåret 2013, programkategori 13.80*; Meld. St. 17 (2012-2013) *Bygge – bu – leve*.

<sup>2</sup> Jon Henrik Kismul, «De uønskede» i *Bergens gatemagasin Megafon*, Utgave august, 2013.

<sup>3</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012.

Det *formelle rettssikkerhetsbegrepet*, også omtalt som det prosessuelle rettssikkerhetsbegrepet, stiller formelle krav til rettsriktige avgjørelser. Rettssikkerhetsgarantier og forutberegnelighet utgjør her viktige elementer. Man må ha regler som skal sikre riktige avgjørelser, og man må til en viss grad kunne forutse sin rettsstilling.

Det *materielle rettssikkerhetsbegrepet* setter krav til rettsordenens innhold og skal sikre borgerne enkelte grunnleggende rettigheter. Slike grunnleggende rettigheter med minimumskrav til velferdsordningene sikres gjennom Grunnloven, menneskerettigheter, formålsparagrafer og grunnleggende rettsforestillinger i samfunnet. Videre skal det materielle rettssikkerhetsbegrepet gi den enkelte en mulighet til å motsi reglene dersom vedkommende ikke er enig. Det finnes både regler for klageadgang og egne klageorgan som skal sikre dette på sosialrettens område.<sup>4</sup>

Med dette i bakhånd ser man at rettssikkerheten både er en del av jussen og en målestokk for jussen. Sagt på en annen måte er det både en rettsregel og en målestokk for rettsreglene. Man bruker begrepet rettssikkerhet både for å si at man har en regel som er på et bestemt vis, samt for å si at noe kunne vært bedre regulert.

I den juridiske teorien er det imidlertid variasjoner i rettssikkerhetsbegrepets nærmere betydning. For eksempel operer Jan Fridtjof Bernt, Ståle Eskeland og Bente Ohnstad med et videre rettssikkerhetsbegrep enn Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse. Ståle Eskeland gir en god omtale av begrepet rettssikkerhet. Ståle Eskeland avgrenser seg til å se på forholdet mellom borgerne og forvaltningen når han drøfter rettssikkerheten. Eskeland uttaler i boken *Hvor gikk sosialomsorgen* (1. utgave 1993)<sup>5</sup> at:

«Kravet om rettssikkerhet innebærer at forvaltningens avgjørelser innholdsmessig skal tilfredsstillende visse krav, (...) *rettssikkerhetskrav*. Det er dels krav som går ut på at forvaltningens avgjørelse skal være i overenstemmelse med visse verdier: *respekt for personlig integritet, likhet og kvalitativ minstestandard (verdiriktige)*. Dels er det et krav om at avgjørelsene skal være *lovlige (rettsriktige)*» (s. 42).

Sagt på en annen måte er Eskelands forståelse av rettssikkerhetsbegrepet at det oppstilles visse kvalitetskrav som forvaltningens avgjørelser må tilfredsstillende, og dersom disse ikke oppfylles står man overfor en manglende rettssikkerhet.<sup>6</sup>

Videre gir Bente Ohnstad i boken *Velferd, rettssikkerhet og personvern* (2011)<sup>7</sup> et godt innblikk i rettssikkerhetsbegrepet. Hun ser, i likhet med Eskeland, på forholdet mellom borgerne og det offentlige. I følge Ohnstad betyr rettssikkerhet:

---

<sup>4</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 113-120; Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse mfl., *Velferdsrett II Barnevern- og sosialrett*, 4. utgave, Oslo 2012.

<sup>5</sup> Ståle Eskeland, *Hvor gikk sosialomsorgen*, 1. utgave, Oslo 1993.

<sup>6</sup> Ståle Eskeland, *Hvor gikk sosialomsorgen*, 1. utgave, Oslo 1993 s. 42.

<sup>7</sup> Bente Ohnstad, *Velferd, rettssikkerhet og personvern*, Bergen 2011.

«(...) at det skal eksistere normer som regulerer forholdet mellom private parter og det offentlige. (...) Rettssikkerhet er et hovedelement i ivaretagelsen av enkeltindividets menneskerettigheter, og på mange måter en rettssikkerhet i seg selv» (s. 27).

Ohnstad mener vern av grunnleggende rettigheter som blant annet selvbestemmelse, likhet og rettferdighet er helt sentrale deler av rettssikkerhetsbegrepet. I tillegg taler hun om velferdsstatlige grunnverdier som en del av rettssikkerhetsbegrepet.<sup>8</sup>

For å avgrense rettssikkerhetsbegrepet vil det i denne avhandlingen trekkes ut noen sentrale elementer i begrepet. Herunder vilkårlighet, forutberegnelighet, likhet og forsvarlig saksbehandling. Disse elementene vil ha en sentral plass i drøftelsene av gjeldende rett og dagens praksis i oppgavens hoveddel, samt utgjøre komponenter i en rettspolitisk analyse i avhandlingens avsluttende del.

I sammenheng med oppgavens problemstilling vil et viktig spørsmål dermed være om loven, stnavl., gir tilstrekkelig rettsvern for den gruppen den er ment å favne.

Gruppen loven er ment å favne, brukerne, forstår jeg som en utsatt gruppe. Det er mennesker som på det tidspunktet de gjør krav på midlertidig botilbud står uten et tak over hodet og uten mulighet til å skaffe seg bolig på egenhånd. De er vanskeligstilte, og avhengige av hjelp og støtte. De er samfunnets svakeste.

## 1.2 Rettskildebilde

Med utgangspunkt i lovbestemmelsen, stnavl. § 27, og en tolkning av denne vil det i det følgende bli redegjort for gjeldende rett. Vanlig rettsdogmatisk metode vil tas i bruk ved tolkningen. Ved lovtolkning søker man nettopp å foreta en innholdsmessig presisering av hvordan lovteksten kan eller bør forstås. Foruten om lovbestemmelsen som utgangspunkt vil andre rettskilder trekkes inn og tillegges vekt.<sup>9</sup>

Fraværet av domstolspraksis er en utfordring ved denne avhandlingen. For Norges vedkommende er det ingen underrettspraksis. Det er videre kun en sak som har gått til Høyesterett, dette er Rt. 2005 s. 1. I dommen drøfter Høyesterett temaet midlertidig botilbud og kommunens forpliktelse til å sørge for bolig så fremt vedkommende selv ikke kan bringe den bostedsløse situasjonen til opphør. Dommen kan muligens si noe om forpliktelsens styrke, etter stnavl. § 27. Imidlertid treffer ikke saken i kjernen av denne avhandlingens tema, da saken omhandler en asylsøker som unnlot å medvirke til retur. Dommen vil ikke bli nærmere omhandlet i avhandlingen.

Ved fravær av domstolspraksis må det vies atskillig vekt til generelle bestemmelser i Grunnlov, formell lov, lovforarbeider, forvaltningspraksis og rundskriv. Også bestemmelser

---

<sup>8</sup> Bente Ohnstad, *Velferd, rettssikkerhet og personvern*, Bergen 2011 s. 27.

<sup>9</sup> Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo 2001 s. 22-36.

som er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettighetene vil bli anvendt ved tolkningen.<sup>10</sup>

Hva gjelder lov og lovforarbeider fremgår det klart av Innst. 87 L (2009-2010) at den nye lovbestemmelsen i stnavl. § 27 er en ren videreføring av den tidligere og nå opphevede lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) § 4-5. Også andre deler av den tidligere sosialtjenesteloven er videreført til stnavl., herunder de generelle bestemmelsene som fremmer de individuelle tjenestene i loven.<sup>11</sup>

På bakgrunn av dette er både ny og gammel lov, samt nye og gamle lovforarbeider like gyldige og vil bli benyttet aktivt ved lovtolkningen. Videre vil forvaltningspraksis, spesielt avgjørelser og uttalelser fra Sivilombudsmannen og Fylkesmannen, få stor betydning på grunn av mangelen på andre rettskilder.<sup>12</sup> Ettersom det har skjedd en videreføring av bestemmelsene vil også avgjørelser fra Sivilombudsmannen som er truffet ved anvendelse av den gamle sosialtjenesteloven, være relevante ved tolkningen av lovbestemmelsen. Tilsvarende gjelder for Fylkesmannens uttalelser. I tillegg vil det som fremgår av ulike rundskriv til bestemmelsene være av relevans. Rundskriv er et skriv som gir råd til forvaltningen når det kommer til lovforståelse – det er en oppsummert forvaltningspraksis. Videre må rettsanvendelsen være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, dermed er også Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) tolkningspraksis viktig. Til sist vil andre dokumenter som er innhentet i forbindelse avhandlingen bli anvendt.

## **2. Hva er gjeldende rett, og hvordan er dagens praksis?**

### **2.1 Hvordan forstå bestemmelsen**

Asbjørn Kjønstad har utviklet en analysemodell for om det foreligger en rettighet.<sup>13</sup> Modellen vil her bli benyttet til å foreta en tolkning av stnavl. § 27.

Kjønstad skiller mellom rettigheter og konkurranse om knappe ressurser. Analysemodellen er et verktøy i tilfeller hvor det er tvil om hva loven gir rett på / adgang til. Momenter som inngår i analysen er: om loven selv uttrykker en plikt/rett-relasjon, hvordan plikt/rett-relasjonen er å forstå, hvordan vilkårene for å få rettigheten utformet er, hva innholdet i

<sup>10</sup> Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo 2001 s. 24.

<sup>11</sup> Innst. 87 L (2009-2010) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 1 og 8

<sup>12</sup> Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo 2001 s. 233-234.

<sup>13</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 107-109.

plikten/retten er, om det er adgang til å vektlegge debtors (her forvaltningsorganets) økonomi ved avgjørelsen av om ytelsen skal gis, hvilke rettsikkerhetsgarantier som gjelder og om forvaltningsvedtaket kan overprøves av de ordinære domstolene.<sup>14</sup>

### 2.1.1 Er dette en entydig pliktbestemmelse

Ved tolkningen av stnavl. § 27 blir det springende punkt om man står overfor en entydig pliktbestemmelse. Det fremgår av stnavl. § 27 at «Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv». Denne forpliktelsen til å skaffe midlertidig bolig krever en nærmere redegjørelse. En tolkning med utgangspunkt i aktuelle rettskilder vil her benyttes til å tydeliggjøre hva slags bestemmelse man står overfor.

Ordlyden «forpliktet» tilsier at man er bundet til gjøre noe. I dette tilfellet at kommunen er bundet til å finne et midlertidig botilbud til brukeren. En slik forståelse av lovbestemmelsen samsvarer også med lovforarbeidene som uttaler at kommunen skal skaffe et tilbud til dem som trenger det.<sup>15</sup> Det at bestemmelsen pålegger kommunen et ansvar om å skaffe til veie et midlertidig botilbud gir uttrykk for det samme.

Hva gjelder tidligere lovgivning, må også forarbeidene til den tidligere sosialtjenesteloven kunne legges til grunn ved en redegjørelse av forpliktelsesbegrepet. Som nevnt under punkt 1.2 om rettskildebildet innebærer den nye lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen en videreføring av tidligere lovs bestemmelser om kommunens ansvar og generelle oppgaver.<sup>16</sup> Herunder en videreføring av plikten til å skaffe et «midlertidig botilbud»,<sup>17</sup> tidligere sosialtjenestelovs § 4-5 om «midlertidig husvære».

Tidligere sosialtjenestelovs § 4-5 lød: «Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv». Den historiske bakgrunnen for sosialtjenesteloven § 4-5 er begrunnet i Ot.prp. nr. 29 (1990-1991)<sup>18</sup>. Av proposisjonen fremgår det at kommunen også før fastsettelsen av sosialtjenesteloven § 4-5 hadde en plikt til å skaffe et tak over hodet til mennesker i nød. Denne plikten fulgte før dette av lov 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg (sosialomsorgsloven) § 3 nr. 1 som gav kommunen en plikt til å skaffe «en person eller familie (...) midlertidig «underbringelse» dersom de er husløse.»<sup>19</sup> Imidlertid ble kommunenes ansvar oppfattet noe uklart etter sosialomsorgsloven, da det ikke gav en klar plikt til å skaffe bolig, jf. ordlyden midlertidig «underbringelse». Dette er årsaken til at Sosialdepartementet sa seg enig med utvalget i å nedtegne en egen lovbestemmelse om

---

<sup>14</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 108-109.

<sup>15</sup> Innst. 87 L (2009-2010) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 3

<sup>16</sup> Innst. 87 L (2009-2010) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 1

<sup>17</sup> Innst. 87 L (2009-2010) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 8

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.*

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.* s. 67-68



kommunenes forpliktelse til å skaffe midlertidig «husvære».<sup>20</sup> Bestemmelsen utgjorde daværende sosialtjenestelovs § 4-5, nåværende stnavl. § 27 om midlertidig «botilbud».

Dette viser at fastsettelsen av sosialtjenestelovens § 4-5 var et bevisst valg for å presisere og tydeliggjøre kommunens ansvar til å skaffe midlertidig «husvære». Videre brukes begrepet «plikt» aktivt i proposisjonen noe som gjør det nærliggende å konkludere med at man står overfor en pliktbestemmelse. Også Sivilombudsmannen er klar i sin uttalelse i det han sier at «sosialtjenesteloven § 4-5 oppstiller en plikt til å gi en naturalytelse, noe som innebærer at kommunen faktisk må finne husvære til den enkelte».<sup>21</sup> Ved en slik lovforståelse vil også stnavl. § 27 være å anse som en pliktbestemmelse, da bestemmelsen er en ren videreføring av tidligere sosialtjenestelovs § 4-5. For øvrig benyttes «plikt»-begrepet aktivt i alle lovforarbeider til både tidligere og nåværende lov om sosiale tjenester.

En tolkning konkluderende med at stnavl. § 27 om midlertidig botilbud er en pliktbestemmelse korresponderer også godt med formålsbestemmelsen i stnavl. § 1. Av bestemmelsen oppstilles formål som å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, (...) fremme overgang til arbeid» og «forebygge sosiale problemer», jf. § 1 første ledd, jf tredje ledd. Formålsbestemmelsen i seg selv tildeler riktignok ikke kommunen en plikt etter stnavl. § 27, men bestemmelsen har betydning ved forståelsen av andre bestemmelser i loven – herunder ved skjønnsutøvelse og som tolkningsgrunnlag ved lovtolkning.<sup>22</sup> Hva gjelder lovtolkning følger det av alminnelig rettskildelære at man bør velge det tolkningsalternativ som både fremmer og samsvarer best med den aktuelle lovs formål. Formålsbestemmelsen i stnavl. § 1 speiler de grunnleggende verdiene lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal fremme. I det foranliggende tilfelle lar det seg vanskelig gjøre å ivareta de over nevnte formål om man ikke taler om en plikt i stnavl. § 27s forstand. Dette spesielt sett i lys av sosialtjenestens overordnede mål om at det påligger offentlige myndigheter å skaffe tak over hodet til dem som ikke kan klare det selv. Det følger av Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) at sosialtjenesten skal «(...) være et sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte, og den skal ivareta en rekke generelle velferdsoppgaver» (s. 21).<sup>23</sup>

Når stnavl. i seg selv skal fungere som et sikkerhetsnett vil man falle gjennom dette sikkerhetsnettet om man forstår bestemmelsen dit hen at kommunen ikke har en plikt til å skaffe mennesker i nød et tak over hodet. Ved en slik forståelse vil det heller ikke være tale om at loven ivaretar formålene: «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, (...) fremme overgang til arbeid» og «forebygge sosiale problemer», jf. stnavl. § 1 første ledd, jf tredje ledd.

Kravet til forsvarlighet som stilles i stnavl. § 4 gjør det også nærliggende å tale om en plikt for kommunen til å skaffe et midlertidig botilbud til dem som trenger det. Det fremgår av stnavl. § 4 at «tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige». Hva gjelder det

---

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.* s. 67-68

<sup>21</sup> Sivilombudsmannens sak 2007/2342 *Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.*

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.* s. 156

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.* s. 21

nærmere innholdet i kravet uttales i Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) at forsvarlighetskravet er «(...) en rettslig minstestandard, og det setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det kan regnes som svikt i tjenestene. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige vil være et brudd på loven» (s. 32).<sup>24</sup>

Det er kommunen som er ansvarlig for at tjenestene som ytes er forsvarlige. Et midlertidig botilbud er en tjeneste kommunen yter, jf. stnavl. § 27. Det er først når denne tjenesten tilbys at man kan tale om forsvarlighet – noe annet, herunder unnlatt tjenesteyting fra kommunens side, vil være positivt uforsvarlig. Det vil samsvare dårlig med den indre sammenheng i lovbestemmelsene om personer i akutte nødssituasjoner kan risikere å ikke få tak over hodet fordi kommunen ikke har noen plikt til å skaffe til veie et midlertidig botilbud. Både formålsbestemmelsen i stnavl. § 1 og forsvarlighetskravet i § 4 vil sammenholdt med § 27 stride mot en slik lovforståelse og et slikt tolkningsresultat.

De beste grunner taler med dette for at man her står overfor en entydig pliktbestemmelse. Internasjonal lovgivning underbygger også en slik konklusjon. I FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er retten til bolig nedfelt som en menneskerettighet. ØSK er inkorporert i norsk rett, og går ved motstrid mellom norsk og internasjonal lovgivning foran nasjonal lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Rett til «sosial trygghet» og rett til en «tilfredsstillende levestandard», herunder rett til «bolig» er nedfelt i ØSK art. 9 og art. 11. Konvensjonstatene, herunder Norge, har anerkjent konvensjonen og påtatt seg som stat forpliktelsene konvensjonen oppstiller. Bevisbyrden etter menneskerettslovgivingen ligger hos staten ved et eventuelt brudd på disse menneskerettighetene.

Staten har en plikt til å «respektere og sikre» menneskerettighetene, jf. Kongeriket Norges Grundlov 17. mai 1814 (Grunnloven) § 92 og har gjennom dette en dobbel gjennomføringsforpliktelse hvor en overordnet sikringsplikt inngår.<sup>25</sup> Det faktum at Norge er tilsluttet konvensjonen og har en bevisbyrde ved brudd på rettighetene taler, sammen med sikringsplikten, for at Norge har et ansvar for å etterleve menneskerettighetene og se til at menneskerettsbestemmelsene blir ivaretatt for norske borgere. Staten kan da oppfylle sin forpliktelse ved å legge dette ansvaret på kommunen ved lovgivning, slik staten har gjort gjennom stnavl. § 27.

Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen eller CESCR) utarbeider såkalte «general comments» som bl.a. sier noe om rettighetene etter konvensjonen. Kommentarene har bidratt til utvikling og presisering av ØSK.<sup>26</sup> ØSK-komiteen omtaler i General Comment No. 15 oppregningen i ØSK art. 11 nr. 1 som «(...) the category of guarantees essential for securing (...)», det er altså garantier som er avgjørende for sikre «an adequate standard of living», herunder «housing», jf. ØSK art. 11 nr. 1, jf. General Comment

---

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 32

<sup>25</sup> Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utgave, Bergen 2011 s. 44-51.

<sup>26</sup> Njål Høstmælingen, *Internasjonale menneskerettigheter*, 2. utgave, Oslo 2003 s. 376.

No. 15.<sup>27</sup> Det at ØSK-komiteen i sammenheng med ØSK art. 11 taler om garantier, trekker i retning av at et midlertidig botilbud er en garanti og at det å skaffe et midlertidig botilbud i henhold til stnavl. § 27 er en plikt. Dette spesielt ettersom det å skaffe et midlertidig botilbud vil være avgjørende for å overholde sikringsplikten. Norges forpliktelser etter konvensjonen trekker dermed i retning av en plikt til å skaffe et midlertidig botilbud, jf. stnavl § 27.

Kommunens forpliktelse til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, innebærer etter gjeldende rett en plikt for kommunen til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, jf. stnavl. § 27. Man står overfor en entydig pliktbestemmelse.

### **2.1.2 Kan bestemmelsen også forstås som en rettighetsbestemmelse**

Det er over lagt til grunn at stnavl. § 27 er en entydig pliktbestemmelse som plikter kommunen å skaffe til veie et midlertidig botilbud. Spørsmålet i det videre blir om bestemmelsen også utleder et rettskrav på midlertidig botilbud for den enkelte, slik at man også står overfor en rettighetsbestemmelse. Sagt på en annen måte er vurderingstemaet om plikten for kommunen korresponderer med en tilsvarende rett til midlertidig botilbud for brukerne, jf. stnavl § 27.

Det er først og fremst lovens ordlyd som er gjenstand for analyse. I dette tilfellet stnavl. § 27, som lyder: «Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv».

Det kan ikke utledes direkte av lovens ordlyd at man står overfor en rettighetsbestemmelse. Lovens ordlyd er taus på dette punkt. Klare normative uttrykk som «rett til» og «krav på» er fraværende i ordlyden og formuleringen gir således ikke antydning til å gi en korresponderende rettighet til brukeren. I slike tilfeller må man se hen til lovgivers intensjon med bestemmelsen, mer konkret om lovgivers intensjon har vært å gi brukeren en rettighet ved innføring av bestemmelsen.

I formålsbestemmelsen til stnavl. § 1 er den enkeltes «mulighet til å leve og bo selvstendig» fremhevet som et formål ved loven, jf. bestemmelsens første ledd. Formålsbestemmelsen er retningsgivende for alle tjenester som ytes etter loven. Muligheten til å leve og bo selvstendig er nevnt eksplisitt ettersom denne muligheten er en avgjørende faktor i det sosialfaglige arbeidet, nærmere bestemt en avgjørende faktor ved utformingen av tjenestene som ytes etter loven.<sup>28</sup> Uttalelsene i forarbeidene synes nærmest å gjøre det å kunne bo til en bærebjelke og en grunnleggende forutsetning for det sosialfaglige arbeidet. Dette taler langt på vei for å anse at lovgivers intensjon har vært å gi brukeren en rettighet.

---

<sup>27</sup> CESCR General Comment No. 15 2002 para 3

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 26-27

I tillegg fremgår det av Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.27.2.1 at: «Tjenestemottakere som ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet har krav på midlertidig botilbud».<sup>29</sup> Rundskrivet forstås som råd til forvaltningen når det kommer til lovforståelse og tillegges vekt ved lovtolkningen, jf. punkt 1.2 over. Ordlyden «krav på» gir klart uttrykk for et rettskrav til brukeren. Også Kjønstad og Syse støtter en slik forståelse av bestemmelsen i det retten til midlertidig «botilbud» omtales som en individuell rettighet.<sup>30</sup>

Sosialutvalget definerte begrepet «rettighet» i NOU 1985: 18 hvor det fremgår følgende:

«Ordet rettighet skaper som påpekt ingen problemer hvor loven fastsetter at en person 1) i en bestemt definert faktisk situasjon 2) kan kreve en ytelse av en bestemt størrelse eller innhold, og som 3) kan oppfylles uten opphold. En slik rett kan håndheves i praksis og den ansvarlige er forpliktet til å sørge for at rettskravet dekkes» (s. 70).<sup>31</sup>

Sosialutvalget selv mener søkeren bør ha en rett til ytelse, en rett til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5. Et rettskrav på ytelsen begrunnes med at bestemmelsen gjelder «mer konkrete og særlig vanskelige situasjoner hvor hjelpebehovet er særlig påtrengende og hvor det også i prinsippet er klart hvilke innsatser som bør settes inn» (s. 71).<sup>32</sup> Med utgangspunkt i sosialutvalgets definisjon, bør det kunne legges til grunn at også stnavl. § 27 gir den enkelte et rettskrav på midlertidig botilbud. Sivilombudsmannen støtter et slikt tolkningsresultat i sak 2007/2342. Sivilombudsmannen mener at den enkelte har et rettskrav på midlertidig husvære etter sosialtjenestelovens § 4-5 så fremt lovens vilkår ellers er oppfylt. Kommunens plikt til å skaffe midlertidig husvære blir dermed også nødvendig for å ivareta den enkeltes rett.<sup>33</sup> Også juridisk teori ser ut til å dele forståelsen av at det foreligger et rettskrav på midlertidig bolig, jf. bl.a. *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang* (5. utgave 2012) på s. 463.

På den annen side gir Grunnloven, selv etter de siste endringene ved grunnlovsvedtak av 27. mai 2014, lite anvisning på noen rettighetsfesting av en rett til bolig utover at den anerkjenner menneskerettighetene, jf. Grunnlovens § 92: «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter».

Muligens vil man kunne utlede noe av Grunnlovens nye § 110 som etter siste grunnlovsendring innebærer en rettighetsfesting av retten til økonomisk stønad, jf. stnavl. § 18. Det fremgår av Grunnloven § 110 første ledd, annet punktum at «Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige». En naturlig språklig forståelse av livsoppholdbegrepet er at det også omfatter det å ha en rimelig levestandard. Ordlyden «livsopphold» kan videre tolkes dithen at mennesker uten bolig ikke kan «sørge for sitt

<sup>29</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. Juni 2012 punkt 4.27.2.1.

<sup>30</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 463.

<sup>31</sup> NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 70

<sup>32</sup> NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 71

<sup>33</sup> Sivilombudsmannens sak 2007/2342 *Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.*

livsopphold», jf. Grunnlovens § 110. En slik utvidende tolkning av Grunnlovens § 110 har imidlertid lite for seg ettersom bestemmelsen ikke gir noen juridisk rett for den enkelte til å gå til søksmål for å håndheve sin rett etter bestemmelsen.<sup>34</sup> Om en slik utvidende tolkning av Grunnlovens § 110 lar seg forsvare, vil derfor ikke bli tatt stilling til i denne oppgaven.

Det vil i det følgende bli gjort rede for hva man kan utlede av menneskerettighetene. Som nevnt over i punkt 2.1.1 anerkjenner Norge menneskerettighetene, jf. Grunnlovens § 92. ØSK er en «for Norge bindende traktat(er) om menneskerettigheter», jf. Grunnlovens § 92, jf. EMK §§ 2 og 3. Retten til tilfredsstillende levestandard, og i den forbindelse retten til bolig, er dermed inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Spørsmålet blir etter dette hva som nærmere ligger i menneskerettighetene. Rett til «social security» («sosial trygghet») og rett til «an adequate standard of living» («en tilfredsstillende levestandard»), herunder rett til «housing» («bolig») er nedfelt i ØSK art. 9 og art. 11. En «tilfredsstillende levestandard» med «bolig», må ut i fra en naturlig forståelse av sammenhengen i artiklene, anses som en sosial ytelse som er en av flere forutsetninger for å kunne oppnå «sosial trygghet», jf. ØSK art. 9, jf. art. 11.

General Comment No. 4 omhandler «bolig» i henhold til ØSK art. 11. ØSK art. 11 er av elementær betydning når det kommer til retten til bolig. ØSK-komiteen uttaler i General Comment No. 4:

«Although a wide variety of international instruments address the different dimensions of the right to adequate housing article 11 (1) of the Covenant is the most comprehensive and perhaps the most important of the relevant provisions» (para 3).<sup>35</sup>

Videre er retten til bolig av «central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights». <sup>36</sup> ØSK-komiteen fremholder også at retten til bolig ikke skal tolkes innskrenkende, jf. «the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense». <sup>37</sup>

Status quo er dermed at retten til bolig en grunnleggende menneskerettighet etter ØSK. Denne rettigheten er inkorporert i norsk rett gjennom stnavl. § 27, som gir rettskrav på et midlertidig botilbud, jf. analysen med tilhørende kilder over, samt jf. EMK og ØSK. Rettigheten er konkret fordi man har krav på en naturalytelse, jf. punkt 2.1.1 over, den er videre individuell for mennesker i akutt nød, jf. *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang* (5. utgave 2012) på s. 463-464.

I tråd med det gjennomgåtte opereres det med en plikt/rett-relasjon. Plikten for kommunen korresponderer altså med en tilsvarende rettighet til et midlertidig botilbud og man står overfor en konkret og individuell rettighetsbestemmelse. «Kommunen» er forpliktet til å yte

---

<sup>34</sup> Innst. S nr. 220 (1954) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteén om forslag til ny § 110 i Grunnloven*

<sup>35</sup> CESCR General Comment No. 4 1991 para 3

<sup>36</sup> CESCR General Comment No. 4 1991 para 1

<sup>37</sup> CESCR General Comment No. 4 1991 para 7

og «tjenestemottakeren» har rett til ytelsen så sant lovens vilkår ellers er oppfylt, jf. stnavl. § 27, jf. Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.27.2.1.

### 2.1.3 Hvem er ansvarlig – pliktsubjekt

«Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen», jf. stnavl. § 3. Kommunen er med dette tildelt et ansvar for å ivareta forpliktelsen til et midlertidig botilbud også etter stnavl. § 3.

Kommunens plikt etter stnavl. § 27 er en lovpålagt kommunal oppgave, jf. stnavl § 3. Stortinget har pålagt kommunene å ta seg av de midlertidige botilbudene, dette er et ansvar kommunen ikke kan velge bort. Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven eller NAV-loven) § 13 underbygger dette ved å tale om obligatoriske tjenester som er tillagt NAV-kontorene. Etter lovendring av 18. desember 2009 nr. 131 skal kontoret:

«(...) ivareta alle kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunale oppgaver som skal ivaretas av de felles lokale kontorer er dermed utvidet til å omfatte kommunens ansvar for å skaffe midlertidig botilbud (...)» (s. 47).<sup>38</sup>

Det å ivareta forpliktelsen til et midlertidig botilbud er et minimumskrav.<sup>39</sup> Man står altså overfor en obligatorisk kommunal tjeneste som NAV-kontorene er pålagt å skaffe til dem som trenger det. I NOU 2011: 15 er det imidlertid problematisert hvorvidt det er det felles kommunale NAV-kontoret som har en plikt til å fremskaffe et midlertidig botilbud eller om det er kommunen som sådan og dermed at kommunen har en viss frihet ved å kunne organisere tjenesten et annet sted – eksternt.<sup>40</sup> Stnavl. § 27 legger etter sin ordlyd plikten til skaffe et midlertidig botilbud til «kommunen», og trekker slik sett i retning av sistnevnte forståelse. Av NAV-loven § 13 fremgår imidlertid at arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha et felles lokalt kontor som ivaretar kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. NAV-loven § 13 første ledd, jf. annet ledd.

Lovforarbeidene bekrefter at det er det felles lokale kontor som skal ivareta plikten til å skaffe et midlertidig botilbud. Lovforarbeidene understreker viktigheten av en faglig sammenheng mellom tjenestene og nevner spesifikt den nære sammenhengen mellom tildeling av økonomisk stønad og behovet for midlertidig husvære. Videre fremheves det at personer med et akutt behov for bolig skal vite hvem de skal forholde seg og henvende seg til, herunder vite at NAV-kontoret er rette instans.<sup>41</sup> Det er altså ingen valgfrihet til å velge organisering eksternt, men tvert i mot en begrensning. Selv om tilbudet i dag må organiseres og ytes ved NAV-kontoret er utvalget i NOU 2011: 15 kritisk til at kommunen er bundet opp til å legge

<sup>38</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 47

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 38

<sup>40</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden* kapittel 12

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 19-20

ivaretagelsen av plikten til å skaffe midlertidig botilbud til et bestemt kontor.<sup>42</sup> Også Alice Kjelle vold i sin utredning «Retten til bolig og oppfølgingstjenester – En utredning for kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget» inntar samme kritiske ståsted.<sup>43</sup>

Kommunen har en plikt som skal ivaretas av NAV-kontoret i den enkelte kommune, jf. stnavl. § 27 og NAV-loven § 13. Det er videre grunn til å presisere at plikten til å skaffe midlertidig botilbud tilfaller oppholdskommunen. Det fremgår klart av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) at det «(...) ved mer midlertidig opphold vil være oppholdskommunen som skal gi hjelp etter loven» (s. 168).<sup>44</sup> Oppholdskommunen som prinsipp fremgår også av stnavl. § 3 første ledd som gir kommunen ansvar for å «yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen».

Plikten til å skaffe midlertidig botilbud skal ivaretas ved NAV-kontoret i oppholdskommunen. Oppholdskommunen ved sitt NAV-kontor er det ansvarlige pliktsubjekt.

#### **2.1.4 Hvem er rettssubjekt**

Som nevnt i punkt 2.1.3 tilfaller ansvaret for å skaffe et midlertidig botilbud oppholdskommunen. Ansvaret gjelder overfor enhver som oppholder seg i kommunen, uavhengig av om den trengende tjenestemottaker har en annen bostedskommune.<sup>45</sup> Alle som oppholder seg i kommunen og har en rett etter stnavl. § 27 er dermed rettssubjekter. Sivilombudsmannen underbygger dette ved sin uttalelse i forhold til tidligere sosialtjenestelov § 10-1. Av tidligere sosialtjenestelovs § 10-1 fremgikk det at sosialtjenesten skulle yte tjenester etter loven til alle som oppholdt seg i kommunen. Sivilombudsmannen gav da uomtvistet uttrykk for at sosialtjenesten klart ikke hadde adgang til å henvise søkere av midlertidig husvære til deres bostedskommune. Heller ikke avslag begrunnet med at vedkommende ikke bodde i den aktuelle by kunne aksepteres i følge Sivilombudsmannen.<sup>46</sup> Uttalelsen fra Sivilombudsmann er like gjeldende etter nåværende stnavl., jf. punkt 1.2 over.

Det er alle som oppholder seg i kommunen og som oppfyller vilkårene etter stnavl. § 27 som er rettssubjekter og har et rettskrav på et midlertidig botilbud.

#### **2.1.5 Vilkårene for å få rettigheten utformet**

Vilkåret for å få rettigheten (midlertidig botilbud) utformet er etter lovens ordlyd at man «ikke klarer det selv», jf. stnavl. § 27.

Ordlyden «ikke klarer det selv» trekker i retning av at det kreves et forutgående forsøk på å ha skaffet seg en bolig. Dette kan sies å være misvisende i forhold til Rundskriv Hovednr. 35 sitt

<sup>42</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 135

<sup>43</sup> Alice Kjelle vold, «Retten til bolig og oppfølgingstjenester – En utredning for kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget», Universitet i Stavanger 2011.

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.* s. 168

<sup>45</sup> Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) *Om lov om sosiale tjenester m.v.* s. 168; Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 463.

<sup>46</sup> Sivilombudsmannens sak 2007/2342 *Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven*.

punkt 4.27.2.1 som ikke krever at tjenestemottaker i forkant av søknaden har forsøkt å skaffe seg et bosted på egenhånd. At man ikke har et sted å sove eller oppholde seg det neste døgnet er tilstrekkelig, og dermed er det dem som ikke har et sted å sove eller oppholde seg det neste døgnet som er berettiget tjenesten.<sup>47</sup> Likeledes gir Kjørstad og Syse uttrykk for den samme lovforståelsen ved at de anser personer som akutt står uten tak over hodet for å oppfylle lovens krav til midlertidig botilbud.<sup>48</sup> Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.27.2.1 påpeker også at årsaken til behovet for midlertidig botilbud og den akutte situasjonens varighet rent tidsmessig, ikke er av betydning for rettskravet til et midlertidig botilbud.<sup>49</sup> Videre gjelder adgangen på tjenesten like fullt søkere som bor midlertidig hos venner, kjente eller familie, dersom boligen ikke blir framleid og boforholdet ikke er av mer varig karakter. Dette innebærer at også denne gruppen like fullt vil ha krav på et midlertidig botilbud.<sup>50</sup>

Med dette kan det legges til grunn at rettigheten inntreffer når man er i en akutt nødsituasjon. Det er imidlertid først når rettssubjektet gjør krav på tjenesten at pliktsubjektets (kommunens) plikt inntreffer.

### **2.1.6 Hva er innholdet i denne rettigheten – tilgjengelighet, kvalitet, egnethet og verdighet**

De materielle sidene av den plikt og det rettskrav som er fastslått at foreligger i henhold til stnavl. § 27, er hva tjenestemottakere som har et rettskrav på midlertidig botilbud, nærmere bestemt har krav på.

Stnavl. § 27 innebærer ikke noe krav til hva slags botilbud kommunen skal ha utover at det «skal være forsvarlig(e)», jf. stnavl. § 4 som oppstiller et generelt forsvarlighetskrav til alle tjenester som ytes etter loven.

Hva tjenestemottaker mer konkret har krav på, det nærmere innholdet i denne rettigheten utover at tjenesten skal være faglig forsvarlig, er mer problematisk. Forsvarlighetskravet er nedfelt i stnavl. § 4, men bestemmelsen sier lite annet enn at «tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige». Man må derfor se hen til andre kilder som kan gi anvisning på det nærmere innholdet i rettigheten.

Det er grunn til å presisere at det går klart frem av Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) at den språklige endringen fra midlertidig «husvære» i tidligere sosialtjenestelovs § 4-5 til midlertidig «botilbud» i nåværende stnavl. § 27 kun er en språklig modernisering, og at

---

<sup>47</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. Juni 2012 punkt 4.27.2.1.

<sup>48</sup> Asbjørn Kjørstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 463.

<sup>49</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. Juni 2012 punkt 4.27.2.1.

<sup>50</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 93



endringen ikke innebærer noen materielle endringer i bestemmelsen. Begrepene er synonymer.<sup>51</sup>

Av lovforarbeidene fremgår det at forsvarlighetskravet er en rettslig minstestandard som utgjør en nedre grense for hva som kan aksepteres før det kan regnes som svikt i tjenestene. Det stilles krav til tilgjengelighet, kvalitet, innhold og omfang. Tilbud om tjenester som ikke er forsvarlige er et brudd på loven.<sup>52</sup>

Helse- og omsorgstenkningen taler om to forståelser av forsvarlighetskravet. Statens helsetilsyn beskrev de ulike forståelsene slik:

«Forsvarlighetskravet skal forstås som en grenseverdi på en kvalitetsskala, der alt under denne grensen er uforsvarlig og alt over grensen faller utenfor forsvarlighetskravet (bedre enn forsvarlighet)» (s. 22).

«Forsvarlighet er en norm som beskriver god faglig praksis der vesentlige avvik fra god praksis utgjør grensen for uforsvarlighet» (s. 22).<sup>53</sup>

Førstnevnte forståelse gir anvisning på en grense for hva som er forsvarlig, og opererer med det lovforarbeidene til stnavl. betegner som et forsvarlig minstenivå. Dette er den juridiske forståelsen, og den rettslige problemstillingen vil ved en slik vurdering være om tjenesten oppfyller minstestandarden. Sistnevnte forståelse av forsvarlighetskravet bygger på at tjenesten som ytes må være i samsvar med god faglig praksis for at den skal være forsvarlig. De to forståelsene må sees i sammenheng. Når man opererer med en minstestandard, vil faglig god praksis også kunne være over denne nedre grensen for hva som aksepteres. Slike avvik fra god praksis på den positive siden av minstestandarden vil kunne aksepteres. Imidlertid vil et hvert avvik fra god faglig praksis aldri kunne aksepteres så lenge tjenesten nivåmessig er under minstestandarden.<sup>54</sup> Dette innebærer med andre ord at avvikets størrelse er uten betydning når man befinner seg på den negative siden av minstenivået. I forlengelsen av dette bør tjenesten som ytes derfor heller ikke ligge på grensen til minstestandarden. Alle tilbud om tjenester som er under minstestandarden regnes som ikke-forsvarlige og er et brudd på loven.

Et uforsvarlig midlertidig botilbud vil også være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter ØSK art. 11.

ØSK-komiteen presiserer følgende om forsvarlighetskravet i General Comment No. 4:

«In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 16 og 35

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 32

<sup>53</sup> Alice Kjellevoid, «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2012 s. 15-43 (s. 22).

<sup>54</sup> Alice Kjellevoid, «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2012 s. 15-43 (s. 23-24).

head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity» (para 7).<sup>55</sup>

Uttalelsen til ØSK-komiteen innebærer at man skal se retten til bolig som en rett til å bo et sted i trygghet, fred og verdighet. Med en slik rett som innfallsvinkel til forsvarlighetskravet i stnavl. § 4 og retten til midlertidig botilbud i stnavl. § 27, bør de nærmere krav til forsvarlighet omfatte noe mer enn tilgjengelighet, kvalitet, innhold og omfang. Dette fordi det etter gjeldende rett innholdsmessig ligger noe mer i rettigheten – nemlig *verdighet*. I tråd med dette er verdighet sentralt ved forståelsen av innholdet i rettigheten.

Videre oppstilles et krav til egnethet i Rundskriv U-5/2003<sup>56</sup>. Også kravet til egnethet er del av innholdet i rettigheten. Kravet til egnethet innebærer at enkelte grupper mennesker hensyntas.

Det gjennomgåtte gjør det naturlig å ta utgangspunkt i et krav til tilgjengelighet, kvalitet, egnethet og verdighet i den videre drøftelsen av forsvarlighetskravet og innholdet i rettigheten. Det bemerkes at verdighet forstås som et overordnet krav til innholdet i rettigheten, ettersom tjenester som ikke tilfredsstillt kravene til tilgjengelighet, kvalitet og egnethet vanskelig kan sies å oppfylle kravet til verdighet.

Hva gjelder *tilgjengelighet* innebærer plikten etter stnavl. § 27 at kommunen må fremskaffe en naturlytelse, herunder «et konkret og tilgjengelig botilbud»<sup>57</sup> til den som befinner seg i en nødsituasjon. Tilgjengelighetskravet setter krav til den rent faktiske muligheten for å oppholde seg i det midlertidige botilbudet. I brev fra Sosial- og helsedirektoratet til Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler direktoratet at «losji der beboerne er utestengt fra boligen store deler av døgnet ikke fyller kravene til midlertidig husvære i § 4-5». Direktoratet viser også til Rundskriv U-5/2003 og mener at «bruk av midlertidige boliger der beboerne må være ute hele dagen kan vanskelig anses som forenlig med kvalitetskravene i rundskrivet».<sup>58</sup> Det følger videre av Rundskriv Hovednr. 35 at botilbudet må være av en forsvarlig standard og at tjenestemottakere som er utestengt fra å benytte egen enhet eller eget rom store deler av døgnet ikke oppfyller kravene som stilles til midlertidig botilbud.<sup>59</sup> Som eksempel vil et natttilbud ikke anses tilstrekkelig sett i forhold til plikten til å skaffe et midlertidig botilbud.

Videre er situasjonen de lege lata at tjenestemottaker ikke selv kan velge overnattingstilbud, men må benytte seg av det botilbud som kommunen fremskaffer, jf. punkt 2.1.7 under. En forståelse av at retten ikke går lenger enn akkurat det tjenestemottaker får tilbud om synes å

<sup>55</sup> CESCR General Comment No. 4 1991 para 7

<sup>56</sup> Rundskriv U-5/2003 *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5* punkt 2.

<sup>57</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. Juni 2012 punkt 4.27.1.

<sup>58</sup> Brev fra Sosial- og helsedirektoratet til Fylkesmannen i Vest-Agder 24. oktober 2007, *Midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5*, s. 3 «se <http://www.ivarjohansen.no/dokumenter/sosialoghelse/direktoratet31102007.pdf> [Lesedato: 06.12.2015]».

<sup>59</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. Juni 2012 punkt 4.27.2.2.

stride mot kvalitetskravet og kravet til egnethet og verdighet. Innholdet i rettigheten krever en nærmere redegjørelse.

Helse- og omsorgsdepartementet (Den gang Sosialdepartementet) utgav Rundskriv til sosialtjenesteloven U-5/2003 på bakgrunn av mange klager på uhensiktsmessige og uhygieniske midlertidige botilbud som ikke tilfredstilte de minimumskravene til forsvarlighet og standard som stilles. Disse forholdene er nå forbedret.<sup>60</sup> Det er gjennom årene foretatt flere undersøkelser og effektive kontroller. Fylkesmannen skal i kraft av sitt tilsynsansvar føre tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter etter stnavl. kapittel 4, jf. stnavl. § 9. Dette tilsynet innebærer også en adgang til å kontrollere at kommunens tjenester samsvarer med kravet til forsvarlighet i lovens kapittel 2.<sup>61</sup> Fylkesmannens uttalelser er dermed av sentral betydning ved fastleggingen av hva som kvalitets- og innholdsmessig er et forsvarlig og verdig botilbud. Fylkesmannen har i flere kommuner ført tilsyn og skrevet tilsynsrapporter.

Hva gjelder *kvalitet* er det først grunn til å presisere at retten til privatliv har en nær sammenheng med kravet til kvalitet. Av Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.27.2.2 om krav til det midlertidige botilbudet, fremgår det at «tjenestemottaker skal ha rett til privatliv».<sup>62</sup> Dette innebærer at brudd på denne retten vil være et brudd på retningslinjer og kvalitetskrav. En ansatt kan for eksempel ikke uanmeldt låse seg inn i en midlertidig boenhet for inspeksjon, dette fordi tjenestemottakers rett til privatliv må ivaretas. Hva gjelder tilsyn vises det blant annet til tilsynsrapporter i Hordaland utført høsten 2013, hvor ingen av rapportene påviser avvik på kvalitetspunktet. Rapportene viser at de midlertidige botilbudene har en forsvarlig standard og oppfyller kvalitetskravene.<sup>63</sup> På den annen side er ikke dette tilfellet i hele landet. Fylkesmannen i Aust-Agder trekker for eksempel frem mangelen på rutiner og kvalitetskrav til midlertidige botilbud i enkelte kommuner. I Aust-Agder er det også et problem at enkelte kommuner ikke praktiserer i samsvar med veiledningen i rundskrivet.<sup>64</sup> For øvrig er tilskudd til boligsosialt arbeid for å bedre ivareta bostedsløse et felles trekk i alle fylkene. I det hele synes utviklingen og gå i riktig retning, dog med variasjoner i kommunene.

---

<sup>60</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 463.

<sup>61</sup> Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* s. 43

<sup>62</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, 22. Juni 2012* punkt 4.27.2.2.

<sup>63</sup> Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Endeleg rapport frå tilsyn med Fjell kommune ved Nav Fjell 2013*, «se <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Hoyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013%20Nav%20Fjell.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]»;

Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Endelig rapport frå tilsyn med Bergen kommune ved Nav Bergenhus 2013*, «se <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Hoyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013%20Nav%20Bergenhus.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]»;

Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Rapport fra tilsyn med Bergen kommune ved Nav Åsane 2013*, «se <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Hoyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013%20Nav%20Åsane.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]».

<sup>64</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

Likevel er det fortsatt en lang vei å gå. Kravet til *egnethet* stiller også krav til innholdet i rettigheten. Enkelte grupper mennesker må som nevnt over, hensyntas. Barnefamilier, barn og unge skal for eksempel ikke bo blant rusmisbrukere og mennesker i psykisk ubalanse.<sup>65</sup> Det fremgår videre av Rundskriv U-5/2003 at en leieavtale bør inneholde en nedre grense på 18 år, og at leieforhold ikke skal inngås med personer under denne alder.<sup>66</sup> Spørsmålet må bli om kravet til egnethet i lys av forsvarlighetskravet må nyanseres noe mer, da slik at det er rom for en forståelse av at også andre grupper mennesker, rettene sagt alle grupper mennesker, må hensyntas særskilt. Avgjørelser fra Fylkesmannen støtter opp under egnethetskravet, og at rettssubjektet har en konkret og individuell rettighet. Fylkesmannens uttalelser vil her blir brukt som moment i tolkningen av hvilke krav til egnethet forsvarlighetskravet innebærer i relasjon til stnavl. § 27. I denne tolkningen vil det bli anvendt noen av Fylkesmannens uttalelser i offentlige rapporter som er av betydning for en utpensling av egnethetskravet.

Barnefamilier, barn og unge skal bli spesielt ivaretatt og plasseres med omhu ved tildeling av midlertidig botilbud etter stnavl. § 27. Det samme behovet oppstår imidlertid også for personer som søker å komme seg ut av et rusmiljø, rusmisbrukerne selv, mennesker med et kriminelt bakteppe som har sonet sin fengselsstraff m.m.

Fylkesmannen i Hordaland har pekt på særlige utfordringer. Et av problemene Fylkesmannen peker på er mangelen på «tenlege» eller egnede boliger for mennesker som ikke ønsker å slutte å ruse seg, er truende og voldelige, har sosiale forbindelser til kriminalitet – ikke bare narkotikakriminalitet, men også vinningskriminalitet og hærverk. Fylkesmannen i Hordaland fremhever at det må opprettes egne bolig-ordninger for disse gruppene.<sup>67</sup>

Personer som har vært til behandling og ønsker å komme seg ut av et rusmiljø er ikke egnet til å bo i slike omgivelser som er nevnt over. Det samme gjelder innsatte som etter sonet fengselsstraff ønsker seg en ny start. I samme innlegg anser Fylkesmannen i Hordaland det som et problem når innsatte går direkte fra fengsel til å være bostedsløs<sup>68</sup> (også omtalt som uten fast bolig, såkalt ufb). At man i en slik situasjon står på bar bakke og plasseres i det som karakteriseres som «ghetto-miljøer» er ikke tjenlig, verken for den tidligere innsatte selv eller for samfunnet som sådan. Også Rundskriv Hovednr. 35 underbygger at det må oppstilles en særlig aktsomhet på dette punkt. Det fremgår at det kun unntaksvis skal gis tilbud om midlertidig bolig ved løslatelse fra fengsel eller ved utskrivning fra institusjon. Personer i slike sårbare faser bør sikres direkte overgang til varig bolig.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Rundskriv U-5/2003 *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5* punkt 2.

<sup>66</sup> Rundskriv U-5/2003 *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5* punkt 3.

<sup>67</sup> Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Dei vanskelegaste leigebuarane skal også bu ein stad*, «se <https://www.fylkesmannen.no/Hordaland/Helse-omsorg-og-sosialtenester/Kamp-mot-fattigdom/Dei-vanskelegaste-leigebuarane-skal-også-bu-ein-stad/> [Lesedato: 20.09.2015]».

<sup>68</sup> Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Dei vanskelegaste leigebuarane skal også bu ein stad*, «se <https://www.fylkesmannen.no/Hordaland/Helse-omsorg-og-sosialtenester/Kamp-mot-fattigdom/Dei-vanskelegaste-leigebuarane-skal-også-bu-ein-stad/> [Lesedato: 20.09.2015]».

<sup>69</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, 22. Juni 2012* punkt 4.27.2.3.

Også blant rusmisbrukerne selv bør det nyanseres, helt unge jenter og gutter som så vidt har bikket den nedre grensen på 18 år som omtales i Rundskriv U-5/2003, er heller ikke egnet til å bo i et kriminelt miljø som er tungt belastet når det kommer til rus. Fylkesmannen i Aust-Agder mener innsatsen i forhold til unge bør styrkes og uttrykker stor bekymring for at hele 43 prosent av brukere av midlertidig botilbud i Aust-Agder er under 25 år.<sup>70</sup> Det faktum at så mange unge plasseres sammen med de resterende tjenestemottakerne, må anses å være i strid med de krav til egnethet som stilles. Et tilsvarende behov for ekstra innsats vil melde seg for eldre, som rent praktisk skulle hatt en omsorgsleilighet, men på grunn av sine rusproblemer ikke oppfyller kravene. Gruppen av eldre er spesielt vanskeligstilt i denne sammenheng, de har ofte nedsatt bevegelsesevne, redusert funksjonsevne og utallige sykdommer. Denne gruppen er i stand til å foreta seg lite, er sårbare og kan fort bli et offer i det harde miljøet.

Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler i rapport om NAV-kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud, at det bør nyanseres mellom kvinner og menn. Tallene fra Aust-Agder viser at over 80 prosent av tjenestemottakerne er menn. Likevel er differensieringen mellom kjønn nødvendig. Fylkesmannen uttaler at kvinner i midlertidig botilbud er klart mer utsatt enn menn i midlertidig botilbud, og at man derfor bør unngå å plassere kvinner og menn sammen.<sup>71</sup> Et tilbud om midlertidig botilbud utelukkende for kvinner finnes imidlertid kun i Oslo, Kristiansand og Trondheim: I Oslo har man Thereses Hus som driftes av Oslo kommune; I Kristiansand heter tilbudet Babettes Hus, det er en del av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Kristiansand; Og i Trondheim, Heidrunsenteret, som driftes av Trondheim kommune.

Det gjennomgåtte viser at Fylkesmannen ved sine tilsyn og rapporter støtter at kravet til egnethet i lys av forsvarlighetskravet er mer nyansert. Det er grunn til å presisere at dersom egnethetskravet ikke ivaretas kan man heller ikke lenger tale om et verdig botilbud. Det er ikke bare barnefamilier, barn og unge som må tas hensyn til. Alder, livsfase, situasjon og helsemessig tilstand må også vektlegges. Ved disse kravene til egnethet kan man ikke gi det samme tjenestetilbudet til alle tjenestemottakere. Et og samme midlertidig botilbud er ikke nødvendigvis egnet for alle rettssubjekter.

De personer som har behov for et midlertidig «botilbud» etter stnavl. § 27 er spesielt vanskeligstilte grupper av mennesker, jf. punkt 1.1 over, som alle har behov for et tilgjengelig, kvalitetsmessig forsvarlig, egnet og verdig botilbud. Konsekvensen av et for lite nyansert krav til forsvarlighet vil være at enkelte grupper blir behandlet uforsvarlig. En slik behandling vil være brudd på stnavl. § 4 og i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter ØSK art. 11. Det overordnede kravet til verdighet viser at innholdet i rettigheten må være at den enkelte tjenestemottaker må vurderes konkret og individuelt. Videre må det tas særskilt hensyn til at det midlertidige botilbudet innholdsmessig skal tilfredsstille kravet til

---

<sup>70</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

<sup>71</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

tilgjengelighet, kvalitet, egnethet og verdighet, og dermed forsvarlighet. Med en lovfesting av en rett til noe mer enn bare et tak over hodet vil man bevege seg et steg nærmere det å ivareta menneskets verdighet i samfunnet.<sup>72</sup>

Det gjennomgåtte tjener som en nærmere utpensling av de krav til tilgjengelighet, kvalitet, egnethet og verdighet som ligger i rettigheten for at den skal være forsvarlig. «Sosialtjenestens gulv» er et sikkerhetsnett for den enkelte, og man skal ikke falle gjennom sikkerhetsnettet.

### **2.1.7 Krav til saksbehandlingen**

De formelle sidene av plikten og rettskravet etter stnavl. § 27 retter seg mot saksbehandlingsreglene. Ettersom retten til midlertidig botilbud etter stnavl. § 27 slår inn i akutt situasjoner er en rask og forsvarlig saksbehandling av særlig viktighet.

Det faktum at «forvaltningsloven gjelder» ved anvendelse av stnavl. og at tildeling av sosiale tjenester regnes som et «enkeltvedtak», jf. stnavl. § 41 første ledd, jf. annet ledd, gir en form for rettsikkerhetsgaranti for rettighetssubjektet. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler må følges, og enkeltvedtaket må fattes i skriftlig form, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl) § 23. Dette er en rettsikkerhetsgaranti i det et eventuelt avslag på søknad om midlertidig botilbud vil kunne påklages til Fylkesmannen, jf. stnavl. § 47.

Videre skal et vedtak som angår midlertidig botilbud treffes med hjemmel i stnavl. § 27. Hensikten med plikten til å fremskaffe et midlertidig botilbud er å avhjelpe akutt bostedsløshet. I tråd med dette fremgår det av Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.27.1 og 4.27.1.1 at en søknad om midlertidig botilbud skal vurderes samme dag og for tilfelle av innvilgelse skal tjenestemottaker få «et konkret og tilgjengelig botilbud» i enkeltvedtaket. Dette innebærer at man skal få hjelp samme dag som man søker og venteliste for tildeling av egnet bolig er dermed utelukket i saker etter stnavl. § 27. Det er heller ikke rom for å be en berettiget tjenestemottaker om å komme tilbake en annen dag.

Hva gjelder dokumentasjonskrav og etterspørsel av dokumentasjon kan dette i utgangspunktet hjemles i forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt i fvl. § 17 eller i stnavl. § 43 om innhenting av opplysninger. Videre fremgår det av Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2005/390 at:

«Selv om etterspurt dokumentasjon ikke foreligger, må sosialtjenesten ta stilling til søknaden, og det må fattes et vedtak. Foreligger det ikke tilstrekkelig dokumentasjon, vil resultatet kunne bli at søknaden avslås, fordi det ikke er mulig å ta stilling til om vilkårene for en ytelse er oppfylt» (s. 192-194).<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Jørgen Markus Jørgensen (2015), «Retten til et hjem» i *Gjeste blogg til Kritiskjuss blogg*, «se <https://kritiskjussblogg.wordpress.com/2015/04/20/gjeste-blogg-retten-til-et-hjem/> [Lesedato: 24.09.2015]».

<sup>73</sup> Sivilombudsmannens sak 2005/390 *Dokumentasjonskrav etter sosialtjenesteloven* publisert i Sivilombudsmannens årsrapport, 2005 s. 192-194.

Etter Sivilombudsmannens uttalelse er det tilsynelatende adgang til avslå en søknad om midlertidig botilbud etter stnavl. § 27 fordi det ikke er mulig å realitetsbehandle om vilkårene, «ikke klarer det selv» og at man faktisk er uten bolig, er oppfylt. Imidlertid må en naturlig forståelse av dokumentasjonskravet sett i sammenheng med stnavl. § 27 være at man ikke kan stille like strenge dokumentasjonskrav i nødsituasjoner hvor en vurdering skal foretas samme dag, dette selv om det er et vilkår at søker «ikke klarer (...) selv» å skaffe seg bolig, jf. stnavl. § 27. I tråd med dette bør det strenge dokumentasjonskravet ikke få anvendelse ved spørsmål om tildeling av alle sosiale tjenester. En rimelig og fornuftig tolkning må være at det strenge dokumentasjonskravet lempes på i nødsituasjoner etter stnavl. § 27, og dermed at NAV-kontoret i slike tilfeller må nøye seg med å eventuelt få dokumentasjonen etterlevert.

Heller ikke avslag begrunnet i økonomiske ressurser kan aksepteres, den som har rettskrav på en ytelse konkurrerer ikke om knappe ressurser. Mens konkurranse om knappe ressurser beror på budsjettmessige prioriteringer, vil den som har et rettskrav på en ytelse være sikret gjennom såkalte bundne utgifter.<sup>74</sup> Når en slik forståelse legges til grunn vil forvaltningsorganets økonomi ikke være av betydning ved avgjørelsen av om midlertidig botilbud skal gis. Forvaltningen kan altså ikke avslå en søknad om midlertidig botilbud med begrunnelse i økonomiske årsaker som for eksempel mangel på ressurser. Det offentlige har en plikt til å sikre adgangen til nødvendige midler for å kunne innfri rettigheten.<sup>75</sup>

Når en tildeling av midlertidig botilbud først er skjedd skal oppholdets varighet som hovedregel ikke overstige tre måneder, det er kun rent unntaksvis at lengre opphold er akseptabelt.<sup>76</sup> Utvalget i NOU 2011: 15 mener det må legges til rette for at personer som bor i et midlertidig botilbud skal få et varig botilbud.<sup>77</sup> Utvalgets flertall foreslår at stnavl. § 27 endres til følgende:

«§ 27 Forsvarlige boforhold

Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke selv er i stand til dette. Slikt midlertidig botilbud skal ikke gis for lenger enn totalt tre måneder.

Den som etter tre måneder er uten et forsvarlig botilbud og ikke selv er i stand til å skaffe seg dette, har krav på nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe seg et egnet varig botilbud» (s. 135).<sup>78</sup>

Utvalgets mindretall mener at «kommunene allerede i dag i praksis har et betydelig kommunalt ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte som selv ikke er i stand til det, delvis forankret i eksisterende lovverk» (s. 135)<sup>79</sup>. Et samlet utvalg antar at kommunen allerede har

<sup>74</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 107.

<sup>75</sup> Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 109.

<sup>76</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. Juni 2012 punkt 4.27.2.3.

<sup>77</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 93-107

<sup>78</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 135

<sup>79</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 135

en plikt til å skaffe varig bolig til vanskeligstilte.<sup>80</sup> Personer som bor i midlertidig botilbud er pr. definisjon bostedsløse, og et midlertidig botilbud gir ikke en stabil og trygg bosituasjon. Plikten til å arbeide mot å skaffe brukerne en varig bolig blir derfor et viktig grep for å praktisere i tråd med den klare hovedregel om et midlertidig opphold som ikke overstiger tre måneder.

Hva angår omgjøring utenfor klagesak fattes det i slike tilfeller et nytt vedtak, et såkalt omgjøringsvedtak, hvor forvaltningsorganet omgjør sitt eget opprinnelige vedtak. Sagt på en annen måte er dette tilfeller hvor kommunen selv ombestemmer seg, de vil ikke lenger gi et midlertidig botilbud til den aktuelle tjenestemottaker som i utgangspunktet har fått et slikt botilbud innvilget. Det rettslige utgangspunkt er i følge *Frihagens forvaltningsrett* (2. utgave 2010)<sup>81</sup> at «et forvaltningsvedtak som er gyldig og ikke påklagd, er bindende for både partene og forvaltningen selv» (s. 323). For at slikt omgjøringsvedtak skal avskjære tidligere vedtak om innvilgelse av midlertidig botilbud må vilkårene for omgjøring være oppfylt etter fvl. § 35 eller etter de alminnelige ulovfestede omgjøringsreglene. I tillegg må det nye vedtaket på ny oppfylle forvaltningslovens krav til saksbehandling, herunder forhåndsvarsling og retten til å uttale seg i fvl. § 16, saksutredelse i fvl. § 17 og begrunnelse i fvl. § 24. Videre stilles særlige krav til saksbehandlingen i saker hvor vedtak omgjøres til ugunst for tjenestemottakeren. En part skal kunne innrette seg etter et vedtak som er truffet og skal derfor vernes særskilt.<sup>82</sup>

Videre stilles det krav til at tjenestetilbudet så langt som mulig skal «utformes» i samarbeid med tjenestemottaker, jf. stnavl. § 42 første punktum. Av bestemmelsens annet punktum følger det at «det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener». Bestemmelsen gir kommunen en plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker – det er, sagt på en annen måte, en bestemmelse om brukermedvirkning. Brukermedvirkning er langt på vei en saksbehandlingsregel, og en forlengelse av forvaltningslovens krav om at partene skal ha en rett til å uttale seg, jf. fvl. § 16. Av ordlyden i stnavl. § 42 kan det kun utledes en plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker ved utformingen av tjenesten.

Også av Prop. 91 L (2010-2011) fremgår det at plikten til å rådføre seg med tjenestemottaker etter den tidligere sosialtjenesteloven kun gjaldt ved «utformingen av tjenestetilbudet» (s. 355).<sup>83</sup> Proposisjonen viser imidlertid til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.<sup>84</sup> Forskriften får anvendelse ved tjenester som ytes etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Nevnte forskrifts § 3 omhandler innholdet i den enkelte tjenestemottakers medvirkningsrett, det fremgår at tjenestemottaker skal sikres medvirkning ved «utforming eller endring av tjenestetilbudet» og medbestemmelse i forbindelse med «den daglige utførelse av tjenestene». Implisitt ligger det i forskriften en rett til medvirkning også ved gjennomføringen av tjenesten. Om man ser hen til lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og

---

<sup>80</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 135

<sup>81</sup> Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2. utgave, Bergen 2010.

<sup>82</sup> Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2. utgave, Bergen 2010 s. 320-341.

<sup>83</sup> Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* s. 355

<sup>84</sup> Forskrift 27.06.2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.



brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 3-1 hvor retten til medvirkning ved «gjennomføring» av helse- og omsorgstjenester er lovfestet, lar forannevnte forståelse seg forene med denne bestemmelsen og tilsvarende rett til medvirkning må rimeligvis gjelde etter stnavl. § 42. Med andre ord er rett til medvirkning både ved utforming og gjennomføring av tjenesten.

Når det nå legges til grunn en forståelse av at medvirkningsretten etter stnavl. gjelder ved utforming og gjennomføring av tjenestetilbudet har man ikke bare en klageadgang om man ikke blir hørt ved utformingen av vedtaket, men også dersom man ikke blir hørt ved den nærmere gjennomføringen av vedtaket. Tjenestemottaker kan således gjøre gjeldende en saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven både før og etter vedtaket om midlertidig botilbud er fattet. Etter gjeldende rett omfatter dermed brukermedvirkningen både innholdet i rettigheten og kvaliteten i tjenesten som ytes, og vedkommende må (rent juridisk) tilsynelatende ikke ta til takke med det botilbud som blir tilbudt. Det følger imidlertid av stnavl. § 48 at Fylkesmannen skal vektlegge det kommunale selvstyret. Fylkesmannen skal etter bestemmelsen utvise varsomhet ved overprøving av forvaltningens skjønn og «bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig», jf. stnavl. § 48 første ledd. Dette kan føre til at det skal mye til for at klageinstansen kommer frem til at klager har krav på et annet tjenestetilbud enn det kommunen har tilbudt. Paradoksalt nok ligger det dermed motsetninger mellom vektleggingen av det kommunale selvstyre og tjenestemottakers medvirkningsrett – på den ene side er det opp til forvaltningens skjønn, på den annen side skal det lyttes til brukeren. For øvrig er disse ytterpunktene også drøftet i forhold til medvirkningsretten etter pasient- og brukerrettighetsloven i artikkelen «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering» i *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett* (2012)<sup>85</sup>, og artikkelen kan følgelig tas til inntekt for at det her foreligger motsetninger.<sup>86</sup> I det hele blir virkningen av medvirkningsretten slørete. Det er et stort gap mellom juss og praksis, og politiske målsetninger og praksis.

EMD kan muligens også sies å dele forståelsen av at retten ikke går lenger enn det midlertidige botilbudet tjenestemottaker får tilbud om. EMD legger vekt på om tjenestemottaker er ansvarlig for situasjonen selv, jf. EMDs dom 26. juni 2001 *O'Rourke against the United Kingdom* (Application no. 39022/97). I nevnte sak anførte klageren at utkastelse fra midlertidig husly var en krenkelse etter EMK art. 3 fordi det resulterte i at vedkommende måtte sove på gaten selv om han var syk. Klager fikk ikke medhold. EMD uttaler:

« (...) the Court notes that the applicant failed to attend a night shelter pending a decision on permanent housing, contrary to the advice he was given by CLBC following his eviction. He also indicated an unwillingness to accept temporary accommodation and refused two specific offers of accommodation prior to his acceptance of temporary accommodation in June 1992. The applicant was therefore largely responsible for his own deterioration following his eviction» (THE LAW, no. 2, para 3).

<sup>85</sup> Alice Kjellevoid, «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2012 s. 15-43.

<sup>86</sup> Alice Kjellevoid, «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2012 s. 15-43 (s. 33).

Selv om spørsmålet dreier seg om hvorvidt det foreligger en krenkelse etter EMK art. 3 viser EMD i denne uttalelsen til at klageren ikke hadde tatt i mot tilbud om midlertidig botilbud, og derfor i stor grad selv ansvarlig for sin forverrede tilstand etter utkastelsen. Trekker man en parallell til den foranliggende situasjon innebærer dette at retten etter stnavl. § 27 ikke går lenger enn akkurat det tjenestemottaker får tilbud om. Dette fordi en som søker om midlertidig botilbud og takker nei til det midlertidige botilbudet er ansvarlig for situasjonen selv.

At retten ikke går lenger enn akkurat det tjenestemottaker får tilbud om strider mot de kvalitets- og verdighetskrav som forsvarlighetsstandarder setter. Når situasjonen i realiteten er slik, på grunn av motsetningene som er nevnt over, blir det dermed utslagsgivende at det kommunen har å tilby er av faglig forsvarlig kvalitet og verdighet. Med relativt små muligheter til medvirkning og ingen rom for å velge overnattingstilbud – blir det desto viktigere at tjenestemottaker som får et midlertidig botilbud faktisk får dette et sted som er kvalitetsmessig forsvarlig, tilgjengelig, egnet og verdig, jf. punkt 2.1.6 over. I det hele er disse faktorene en vesentlig forutsetning for at man kan tale om en forsvarlig bosituasjon, jf. punkt 2.1.6 over.

Selv om Fylkesmannens skjønnsanvendelse, jf. stnavl § 48, medfører at søker ikke stiller særlig sterkt overfor sosialtjenesten, er det grunn til å bemerke at klageordningen veier tungt. Vedtaket kan påklages etter bestemmelsene om klage i stnavl. §§ 47 og 48. Når et vedtak kan påklages er det hold i rettigheten. Slik er også klageadgangen et typisk eksempel på at det i et tilfelle som det foranliggende, nettopp er tale om en rettighet. Dessuten vil klageinstansen, i tråd med det som fremgår av NOU 1985: 18, få «et særlig godt grunnlag for prøvingen og utformingen av et nytt vedtak dersom det dreier seg om en situasjon hvor klienten har en rett til ytelse etter en av de nevnte bestemmelser» (s. 71).<sup>87</sup> Det er likevel grunn til å presisere at klage ikke gir en god sikkerhet i praksis, fordi behovet er akutt, mens klage tar tid. Igjen er det viktig at tilbudet i første hånd er forsvarlig.

Til sist kan forvaltningsvedtaket bringes inn for domstolene. Selv om også domstolenes overprøvmuligheter er begrenset når det kommer til overprøving av forvaltningens frie skjønn er det vanlig, i slike tilfeller, å benytte rettighetsterminologien.<sup>88</sup> Mye taler dermed for at retten til midlertidig botilbud i stnavl. § 27 er en rettighet med styrke.

## 2.2 Hvordan ser dette ut i praksis

Det er fravær av domstolspraksis i Norge, jf. punkt 1.2. Ved fravær av domstolspraksis blir fylkesmannens uttalelser spesielt viktige.

---

<sup>87</sup> NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 71

<sup>88</sup> Asbjørn Kjønsdal og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 109.

I forbindelse med avhandlingen ble det sendt innsynsbegjæring til Fylkesmannen i Vest-Agder. Dokumentinnsyn ble imidlertid avslått med begrunnelse i at klager som gjelder midlertidig botilbud etter stnavl. § 27 er unntatt offentlighet, jf. lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 13, jf. § 12, jf. fvl. § 13. Det ble også søkt om innsyn fra landets Gatejuristkontorer – herunder innsyn i vedtak, klager og forvaltningsorganets omgjøring av eget vedtak evt. Fylkesmannens avgjørelse. Innsyn ble her innvilget, og undertegnede har fått sakene i anonymisert form.

Fylkesmannens tilsynsrapporter vil bli brukt til å belyse praksis i punkt 2.2.1. Videre – basert på innhentede opplysninger, samtaler med de ulike Gatejuristkontorene og egenerfaring som ansatt i Gatejuristen vil Gatejuristens erfaringer på området deles i punkt 2.2.2. Innsyn i saker behandlet av Gatejuristen vil bli brukt til å undersøke hvordan reglene håndheves. Det er grunn til å presisere at sakene ikke er en selvstendig rettskilde og at enkeltsaker følgelig ikke kan brukes for angi praksis. Sakene tjener imidlertid som eksempler og er nyttige for å gi en illustrasjon av hva som har blitt gjort og for å dele noen erfaringer. For å sikre tilstrekkelig anonymisering av berørte parter vil geografiske områder ikke bli angitt. Alle sakene er fra tidsperioden 2011-2014 og er dermed i stor grad dagsaktuelle.

### **2.2.1 Praksis**

Stnavl. § 27 innebærer som nevnt over i punkt 2.1.1 en plikt for kommunen til å gi en naturalytelse til personer i akutte nødsituasjoner. Dette botilbudet skal være konkret og tilgjengelig, jf. forsvarlighetskravet i stnavl. § 4, jf. § 27. Tilsynsrapport fra Fylkesmannen i Hordaland viser avvik på dette punkt. Fylkesmannens tilsyn viser at NAV-kontorene, Åsane og Bergenhus, ikke alltid overholder denne plikten. Tilsvarende avvik gjaldt også andre bydeler. Dermed er det ikke alltid Bergen kommune klarer å fremskaffe et konkret og tilgjengelig botilbud til dem som trenger det.<sup>89</sup> I Aust-Agder rapporterer også Fylkesmannen om utfordringer knyttet til tilgjengelighet og innhold i tjenesten. Hva gjelder tilgjengelighet er det ikke alltid kommunen klarer å skaffe et midlertidig botilbud. Det foreligger også brudd på forsvarlighetsnormen i form av at det er få kommuner som har rutiner og kvalitetskrav til midlertidig botilbud. Fylkesmannen ser også med stor bekymring på aldersfordelingen, hele 43 prosent av tjenestemottakerne er under 25 år.<sup>90</sup>

Fylkesmannen i Aust-Agder avdekker videre mangelfull saksbehandling i flere saker. Fylkesmannen viser i sin rapport at det forekommer brudd på skriftlighetskravet, herunder at det gis tilbud om midlertidig bolig uten at det fattes skriftlig vedtak om tildeling av midlertidig botilbud. En slik praksis er i strid med stnavl. § 27, jf. § 41, jf. fvl. § 23. Fylkesmannen mener det foregår en del muntlig saksbehandling. Videre viser Fylkesmannens

---

<sup>89</sup> Fylkesmannen i Hordaland (2014), *Tilsyn med midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Høringsuttaler/Tilsynsrapport%202013-2014%20Bergen.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]».

<sup>90</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

undersøkelse at det i flere av vedtakene som fattes anvendes feil lovbestemmelse. Vedtakene hjemles ofte i stnavl. §§ 18 eller 19, og ikke i § 27.<sup>91</sup>

Hva angår oppholdets varighet avdekker Fylkesmannen i Aust-Agder også avvik på dette punkt. Den klare hovedregel er at opphold ikke skal vare lenger enn tre måneder, jf. bl.a. Rundskriv Hovednr. 35, jf. punkt 2.1.7 over. Det er ca. tolv prosent fordelt på åtte kommuner som har et opphold i midlertidig botilbud som varer lengre enn tre måneder. Selv om denne prosentandelen er forholdsvis lav understreker Fylkesmannen hvilken belastning varigheten medfører for dem som rammes, og at dette kun unntaksvis må forekomme. I forlengelsen av dette avdekker Fylkesmannen en stor differanse mellom antallet søknader og antallet som forflytter seg til et varig botilbud. Det er med andre ord flere som på ny blir bostedsløse.<sup>92</sup>

I samme rapport, fra Aust-Agder fylke, er det en prosentandel på åtte som ikke får et midlertidig botilbud i oppholdskommunen. For Grimstad kommunes vedkommende gjelder dette over halvparten av tjenestemottakerne, i halvparten av sakene gis det altså et tilbud i en annen kommune enn oppholdskommunen. Fylkesmannen sier årsaken i disse tilfellene er den aktuelle tjenestemottakerens egen historikk, at det for eksempel er ingen i oppholdskommunen som ønsker å leie ut til vedkommende. I følge Fylkesmannen er dette ingen god løsning, men må anses forsvarlig om man står overfor et ultimatum mellom botilbud i annen kommune versus ingen botilbud i oppholdskommunen.<sup>93</sup> Fylkesmannen er likevel ikke positiv til nødløsningen. En slik praksis må, også etter min mening, sees på med skepsis. Det er som nevnt tidligere oppholdskommunens plikt å skaffe et midlertidig botilbud. At det i privateide midlertidig botilbud kan nektes adgang er forståelig, kommunen derimot har ikke adgang til å vektlegge den enkeltes historikk i en slik grad at det resulterer i bostedsløshet. Kommunen skal ha en forebyggende samfunnsrolle og ikke minst har de en plikt å overholde. Dermed bør de også sørge for å ha egnede kommunale midlertidige botilbud som tjenestemottakere ikke kan nektes adgang til eller utestenges fra.

Statens helsetilsyn har også tilsynsrapporter fra ulike Fylkesmenn som påpeker avvik fra gjeldende rett. Statens helsetilsyn har i sitt arkiv svært mange tilsynsrapporter, det er derfor foretatt en avgrensning hvor avviksrapporter i perioden 2010-2015 er benyttet. Fylkesmannen i Vestfold skriver i sin «Rapport fra tilsyn med lov om sosiale tjenester i NAV – behandling av søknader om økonomisk stønad og midlertidig bolig ved Stokke kommune 2015» at det fattes vedtak om at utgifter kommunen har hatt for å dekke en tjenestemottakers behov for

---

<sup>91</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

<sup>92</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

<sup>93</sup> Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

midlertidig botilbud vil bli trukket i trygd eller at det vil bli beregnet egenbetaling for utgiftene. Fylkesmannen skriver at praksisen mangler hjemmel i lov.<sup>94</sup>

Fylkesmannen i Troms avdekker i «Rapport fra tilsyn med midlertidig botilbud etter lov om sosiale tjenester i Nav § 27 Tromsø kommune 2011» at Tromsø kommune ikke behandler søknader om midlertidig botilbud innenfor en forsvarlig tidsramme. I tillegg forekom det brudd på skriftlighetskravet når det ble truffet enkeltvedtak. Vedtakene var ofte ikke fattet skriftlig selv om et midlertidig botilbud var tilbudt.<sup>95</sup>

Fylkesmannen i Østfold viser i «Rapport fra tilsyn med midlertidig botilbud Horten kommune 2010» at rettssubjekter ikke alltid får et tilbud om midlertidig bolig og rapporterer avvik i flere myndighetskrav. Det fremgår av rapporten at forvaltningslovens regler ikke følges. Manglende rutiner og feilaktige opplysninger forekommer også her. Kommunen har dessuten en lovforståelse som er i strid med loven, bl.a. anføres det at plikten helt eller delvis kan bortfalle dersom en akutt bostedsløs er havnet i situasjonen selvforskyldt.<sup>96</sup>

I «Rapport fra tilsyn ved Nav Namsos 2010» avdekker Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i likhet med Fylkesmannen i Østfold avvik i flere av de samme myndighetskravene.<sup>97</sup> Tilsvarende gjelder NAV Verdal i Nord-Trøndelag fylke, se «Rapport fra tilsyn ved Nav Verdal 2010».<sup>98</sup>

Fylkesmannen og helsetilsynet i Rogaland viser i «Rapport fra tilsyn med helse-og sosiale tjenester til rusmiddelmissbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt rusmiddelmissbruk og/eller som løslates fra soning i fengsel i Eigersund kommune 2010» til brudd på stnavl. § 27, jf. fvl. § 23.<sup>99</sup> Tysvær kommune i Rogaland sikrer ikke alltid forsvarlig kvalitet på de midlertidige botilbudene som benyttes, se «Rapport fra tilsyn med helse-og sosiale tjenester til rusmiddelmissbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt

---

<sup>94</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn med lov om sosiale tjenester i NAV – behandling av søknader om økonomisk stønad og midlertidig bolig ved Stokke kommune 2015*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vestfold/2015/Stokke-kommune-NAV-behandling-av-soknader-om-okonomisk-stonad-og-midlertidig-bolig-2015/> [Lesedato: 29.10.2015]».

<sup>95</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn med midlertidig botilbud etter lov om sosiale tjenester i Nav § 27 Tromsø kommune 2011*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Troms/2011/Tromso-kommune-midlertidig-botilbud-lov-om-sosiale-tjenester-i-Nav--27-2011/> [Lesedato: 29.10.2015]».

<sup>96</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn med midlertidig botilbud Horten kommune 2010*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vestfold/2010/Horten-kommune-midlertidig-botilbud-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

<sup>97</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn ved Nav Namsos 2010*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Nord-Trondelag/2010/Tilsyn-NAV-Namsos-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

<sup>98</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn ved Nav Verdal 2010*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Nord-Trondelag/2010/Nav-Verdal-sosiale-tjenester-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

<sup>99</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn med helse-og sosiale tjenester til rusmiddelmissbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt rusmiddelmissbruk og/eller som løslates fra soning i fengsel i Eigersund kommune 2010*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Rogaland/2010/Eigersund-kommune-rusmiddelmissbrukere-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

rusmiddelmisbruk eller som løslates fra soning i fengsel i Tysvær kommune 2010».<sup>100</sup>

De tilsyn som foreligger og som er vist til i avhandlingen avdekker ulike brudd på forsvarlighetskravet og bekrefter avvik mellom lovgivning og praksis på flere punkt i perioden 2010-2015. Det er grunn til å bemerke at det er ytterst få av de tilsynssaker jeg har gjennomgått ved avhandlingen som ikke vitner om avvik.

## 2.2.2 Gatejuristens erfaringer

To nærmest identiske saker fra 2014 omhandler utkastelse fra midlertidig bolig på grunnlag av brudd på husordensregler. NAV fattet et omgjøringsvedtak, også omtalt som stoppvedtak. Dette vedtaket medførte at tjenestemottaker ikke lenger kunne benytte det innvilgede botilbudet. Gatejuristen anførte at omgjøringsvedtaket var ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil, herunder blant annet manglende forhåndsvarsling og at klager ikke hadde fått anledning til å uttale seg om beskyldningene som utgjorde grunnlaget for omgjøringsvedtaket, jf. fvl. § 16. NAV hjemlet omgjøringen av enkeltvedtaket i alminnelige forvaltningsrettslige regler. I slike tilfeller må det foretas en interesseavveining av de ulike hensyn som taler for og mot omgjøring.

I klagebehandlingen av saken uttalte Fylkesmannen at det ved omgjøring fattes et nytt vedtak som må oppfylle forvaltningens krav til saksbehandling, herunder forhåndsvarsling, saksutredelse og begrunnelse. Videre stilles det særlige krav til saksbehandlingen i saker hvor vedtak omgjøres til ugunst for tjenestemottakeren. Videre ble det vektlagt at tjenestemottaker hadde hatt det midlertidige botilbudet forholdsvis lenge (hhv. 2 og over 3 måneder), og at saken dermed var av stor interesse for den det gjaldt. Tjenestemottaker hadde med stor sannsynlighet innrettet seg på lik måte som med et varig botilbud. Et muntlig varsel forut for vedtaket ble ansett utilstrekkelig i slike tilfeller fordi en tjenestemottaker ikke får en reell mulighet til å ivareta egne interesser i saken. Et hovedmoment i Fylkesmannens interesseavveining var at vedtaket om midlertidig botilbud var ved å utløpe. Fylkesmannen mener NAV kunne avventet, frem til vedtakets utløp, og fattet nytt vedtak om midlertidig botilbud et annet sted. Det man i tillegg bør merke seg her er at NAV ikke hadde arbeidet mot å finne en varig bolig til tjenestemottaker. Også Fylkesmannen taler om at NAV skal skaffe et nytt vedtak om midlertidig botilbud et annet sted, og setter ikke noe krav til arbeidet mot å finne varig bolig. Dette er ikke i tråd med de krav som stilles, jf. punkt 2.1.7 over.

Videre anså Fylkesmannen at de sterke indikasjonene på brudd på husordensregler ikke var tilstrekkelig, da det ikke fremgikk av vedtaket hvilke konkrete forhold indisiene ble bygget på. Klage på regelbrudd fra andre beboere og omgivelsene fremkom ikke av vedtaket, det var heller ikke gitt tidligere varsler til tjenestemottaker. Fylkesmannen bemerker i denne sammenheng også at husordensreglene inneholdt et rettsstridig punkt ved at en ansatt ikke uanmeldt kan låse seg inn i boenheten for inspeksjon, uavhengig av om botilbudet er

---

<sup>100</sup> Helsetilsynet, *Rapport fra tilsyn med helse-og sosiale tjenester til rusmiddelmisbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt rusmiddelmisbruk eller som løslates fra soning i fengsel i Tysvær kommune 2010*, «se <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Rogaland/2010/Tysvar-kommune-rusmiddelmisbrukere-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

midlertidig eller ikke. I følge Fylkesmannen er en slik tillatelse i strid med den rett til privatliv en tjenestemottaker har.

Omgjøring til ugunst for parten forutsetter at det offentliges interesseovervekt er klar og vesentlig. NAV hadde i disse sakene ikke foretatt noen interesseavveining overhode. Fylkesmannen uttalte at saken var mangelfullt begrunnet og mangelfullt utredet, jf. fvl. §§ 25 og 17. Fylkesmannen opphevet omgjøringsvedtaket. Den lange saksbehandlingstiden medførte dessverre imidlertid til at Gatejuristens klage på vegne av tjenestemottaker ikke fikk noen praktisk betydning.

I sak fra 2013 ble en bostedsløs gitt avslag på søknad om midlertidig botilbud etter stnavl. § 27. NAV-kontoret begrunnet avslaget med at et natt-tilbud var tilstrekkelig for å dekke den bostedsløses behov. Gatejuristen påklaget vedtaket til Fylkesmannen som omgjorde NAVs avslag på bakgrunn av feil lovanvendelse, jf. stnavl. § 27, jf. § 4. Tilbudet var ikke døgnbasert. Natt-tilbudet ble regnet som et tilbud hvor tjenestemottaker ble utestengt store deler av døgnet og dermed tilfredsstilte ikke tilbudet de krav som stilles til midlertidig botilbud. Fylkesmannen uttalte også at en søknad om midlertidig botilbud skal vurderes samme dag som den blir mottatt, og at en saksbehandlingstid på flere uker eller måneder ikke er akseptabelt.

I sak fra 2012 ble søker muntlig underrettet om at han oppfylte vilkårene for midlertidig bolig, jf. stnavl. § 27, men at det for tiden ikke var noe ledig tilbud. Søker ble satt på venteliste for tildeling av midlertidig botilbud. Hva gjelder saksbehandlingen ble det ikke truffet et skriftlig vedtak i saken før Gatejuristen anmodet NAV om det, det forelå altså et brudd på stnavl. § 27, jf. § 41, jf. fvl. § 23. Av det skriftlige vedtaket som i ettertid ble fattet fremgikk samme begrunnelse som søker først var blitt gitt muntlig. Vedtaket ble påklaget til Fylkesmannen, men NAV oversendte ikke klagen til Fylkesmannen og Gatejuristen påklaget NAVs saksbehandling til Fylkesmannen. Søker fikk medhold i begge sakene. Fylkesmannen opphevet NAVs vedtak. Når det ikke er noen ledige kommunale boliger plikter kommunen å tilby hospits eller annet overnattingssted, for eksempel hotell. Fylkesmannen uttaler at tjenestemottaker skal få et konkret og tilgjengelig tilbud i enkeltvedtaket, samt at tilbudet skal skaffes samme dag, jf. Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.27.1.1. Venteliste er med andre ord ikke et alternativ i § 27 sakene.

I sak fra 2011/2012 ble avslag på søknad om midlertidig botilbud avslått fordi det manglet en bekreftelse på at tidligere leieforhold var avsluttet. Avslaget ble påklaget til Fylkesmannen som opprettholdt NAVs vedtak. Fylkesmannen uttaler at det ligger i sakens natur at en søknad om midlertidig botilbud må vurderes og avklares samme dag. Dermed kan man i utgangspunktet ikke stille samme krav til dokumentasjon i forbindelse med nødsituasjoner. Dette gjelder selv om vilkåret for å få et midlertidig botilbud – at man «ikke klarer det selv», jf. stnavl. § 27 – har en praktisk og økonomisk side. Likevel uttaler Fylkesmannen at det må være grunnlag for å realitetsbehandle søknaden, og godtok slik at søknaden om midlertidig botilbud ble avslått på grunn av utilstrekkelig dokumentasjon med hensyn til sakens fakta. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2005/390 om at utilstrekkelig dokumentasjon kan

medføre at søknaden blir avslått, jf. punkt 2.1.7 over, ble tatt til inntekt for en slik lovforståelse.

I en annen sak fra 2011/2012 har Fylkesmannen ansett det strenge dokumentasjonskravet som en saksbehandlingsfeil, nettopp fordi nødsituasjonen må tas i betraktning.

To motstridende konklusjoner på dette punkt fremstår svært uheldig og kan ikke sies å være i tråd med saksbehandlingsreglene, jf. punkt 2.1.7 over.

Innsyn i Gatejuristkontorers saker har også vist tilfeller hvor Fylkesmannen fører tilsyn med den aktuelle kommune og det utarbeides nye retningslinjer. Etter tilsyn er avsluttet kommer imidlertid nye klagesaker inn for Fylkesmannen. Fylkesmannen merker seg dette som en konsekvens av at avtalte rutiner ikke blir fulgt i praksis. Videre har Fylkesmannen kommentert at NAV henviser tjenestemottakere, som har et behov for å klage, til å søke bistand fra andre hold. Fylkesmannen har til dette uttalt at NAV har en plikt til å bistå tjenestemottaker med å utforme klage dersom vedkommende trenger det, jf. fvl. § 11, jf. også Rundskriv Hovednr. 35 punkt 5.47.1.

Noen av de mange utfordringer tjenestemottakere står overfor og som Gatejuristen opplever i disse sakene, kan også til en viss grad leses ut av Sivilombudsmannens sak 2007/2342 som tar opp praktiseringen av tidligere sosialtjenestelovs § 4-5 etter anmodning fra Gatejuristen.<sup>101</sup> Av Sivilombudsmannens sak fremkommer Gatejuristens erfaringer med at avgjørelser treffes ved muntlige vedtak. Videre at bostedsløse blir oppfordret til å undersøke ledige plasser ved overnattingsstedene på egenhånd. Den lange saksbehandlingstiden omtales også. Det kan gå flere uker før NAV-kontoret treffer en avgjørelse. Det fremgår også at kommunen ved sitt NAV-kontor ikke alltid tar i mot klager på avslag om midlertidig botilbud. Videre fremgår det at Fylkesmannen til tider bruker måneder på å behandle klagen.

Min erfaring er i tråd med det gjennomgåtte at avvik forekommer på flere plan, og at så vel materielle forsvarlighetskrav som formelle rettssikkerhetskrav brytes.

### **2.2.3 Avvik**

Gatejuristens erfaringer bekrefter avvikene som er kartlagt i tilsynsrapporter fra Fylkesmannen og Helsetilsynet. I tillegg er avvikene gjengangere av dem som forelå i Sivilombudsmannens sak 2007/2342. Fellestrekket i sakene må være at tjenestemottakere ser ut til å bli overkjørt og at regelverket blir omgått på mange områder. Konklusjonen etter en totalvurdering med alle kilder sammenholdt, må være at det er avvik mellom lovgivning og praksis. Situasjonen er akutt når man står uten tak over hodet det neste døgnet. Avvik bør som utgangspunkt kun unntaksvis aksepters.

---

<sup>101</sup> Sivilombudsmannens sak 2007/2342 *Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.*



### 3. Rettspolitisk analyse

Det er over konkludert med at det er avvik mellom lovgivning og praksis, hvilket betyr at man står overfor en lovgivning som ikke blir etterlevd. Dette er noe som rokker ved den rettssikkerhet som ble fremlagt innledningsvis i avhandlingen. Rettssikkerhet skal, som nevnt i punkt 1.1, sikre vilkårlighet, forutberegnelighet, likhet og forsvarlig saksbehandling. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gir imidlertid etter en gjennomgang av praksis ikke tilstrekkelig rettsvern for den gruppen den er ment å favne. I denne rettspolitiske analysen vil jeg, ut i fra et rettssikkerhetsperspektiv, si noe om hvordan bestemmelsene burde vært hvis man skulle tette igjen det gapet mellom praksis og rettslig regulering som er vist.

Et tydelig rettighetsbegrep gir større grad av rettssikkerhet. Rettigheten til et midlertidig botilbud etter stnavl. § 27 er en rettighet med styrke, jf. punkt 2.1.7 over. Når det etter en gjennomgang av praksis likevel er kartlagt avvik i stort omfang, både hva gjelder den materielle og den formelle rettssikkerheten, taler gode grunner for at rettigheten ikke er tydelig nok. Avvikene i praksis viser nettopp at rettssikkerheten til brukerne ikke er tilstrekkelig ivarettatt i regelverket.

Først og fremst bør *den materielle rettssikkerheten* og rettighetene til tjenestemottakere styrkes gjennom materielle regler. Lovfesting er et anerkjent virkemiddel. Man står overfor en bestemmelse, stnavl. § 27, som etter gjeldende rett både gir kommunen en plikt til å skaffe midlertidig botilbud og dem som oppfyller lovens vilkår et rettskrav på et midlertidig botilbud. Plikten og rettigheten er lovfestet, jf. stnavl. § 27, jf. over om gjeldende rett. Det er en klar plikt- og rettighetsbestemmelse. Spørsmålet blir om bestemmelsen i sin ordlyd må være klarere på både rett og plikt. Det er med andre ord et spørsmål om å velge en annen ordlyd som tydeligere får frem både plikt- og rettighetsperspektivet. Spørsmålet må besvares bekræftende da det er det at loven ikke er tydelig nok som trolig fører til ulikhet i praksis. Det foreslås en tydeligere lovformulering. I ordlyden bør «plikt»-begrepet inntas, videre foreslås en tydeliggjøring av den enkelte brukers rettighet. En slik endring vil klart tydeliggjøre kommunens ansvar og bedre ivareta den enkelte tjenestemottakers interesser. Slik vil man også ha en tydeligere ordlyd som er i tråd med gjeldende rett. Videre foreslås en tydeliggjøring av hvem som er pliktsubjekt og rettssubjekt og når rettigheten inntreffer.

En lovforankring av rettighetens konkrete innhold – i form av en utpensling av forsvarlighetskravet – vil også avhjelpe avvik i praksis. Forpliktelsen til å finne midlertidig botilbud etter stnavl. § 27 er ikke tilstrekkelig til å oppfylle forpliktelsen etter ØSK. Det foreslås derfor at menneskerettighetene holdes klarere frem og at menneskerettigheten tillegges større vekt i sammenheng med stnavl. § 27. En lovforankring av forsvarlighetskravet, herunder kravene til tilgjengelighet, kvalitet, egnethet og verdighet vil oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser. I tillegg bør det arbeides mot et tilbud om varig bolig til dem som trenger det.

Det foreslås i tråd med flertallets forslag i NOU 2011: 15<sup>102</sup> en lovformulering som fastslår følgende:

«(...) midlertidig botilbud skal ikke gis for lenger enn totalt tre måneder.

Den som etter tre måneder er uten et forsvarlig botilbud og ikke selv er i stand til å skaffe seg dette, har krav på nødvendig hjelp fra kommunen til å skaffe seg et egnet varig botilbud» (s. 135).<sup>103</sup>

Et alternativ til en mer utfyllende lovparagraf bør være en tydelig forskrift med klare lovkrav. Forskrift krever hjemmel i lov, og man må da ha en forskriftshjemmel i stnavl. § 27, om at man må ha forskrift. En slik forskrift bør være klar på tilgjengelighetskrav, detaljert på kvalitetskrav og egnethetskrav, samt inneholde alternativer til handling i form av nyanserte tilbud – dette for å ivareta de krav til verdighet som stilles og forsvarlighetskravet i sin helhet.

En tydelig lovparagraf eller en tydelig forskrift vil motvirke vilkårlighet, samt sikre forutberegnelighet og likhet for tjenestemottakere.

Hva gjelder *den formelle rettssikkerheten* til brukerne viser de mange saksbehandlingsfeil som begås i praksis at heller ikke denne er tilstrekkelig ivaretatt i regelverket. Det er et problem at de mange saksbehandlingsregler som er nedfelt settes til side i praksis. Dessuten er motsetningen mellom kommunalt selvstyre og brukermedvirkning et problem. Det kommunale selvstyret undergraver krav til brukermedvirkning og legger sterke bånd på Fylkesmannens overprøvningsmuligheter i klagesaker, jf. punkt 2.1.7 over. Hensynet til det kommunale selvstyret bør ikke veie tyngre enn vanskeligstiltes rettigheter. En løsning på problemet vil være full overprøvningsrett og vektlegging av brukermedvirkning.

For øvrig bør det overordnede mål være å unngå og forebygge forekomsten av klagesaker i disse nødsituasjonene. Klage gir ingen god sikkerhet i praksis, jf. punkt 2.1.7 over. Hjelp som kommer sent er i disse tilfellene til liten nytte for tjenestemottaker. Klageorganer skal sikre rettssikkerhet, og i § 27 sakene har man presedensavgjørelser fra Fylkesmannen som trolig påvirker sosialtjenestens praksis. Likevel er avgjørelsene til lite hjelp for tjenestemottaker som hadde et påtrengende behov gjerne måneder tilbake i tid. Klageordningen går dermed på bekostning av den formelle rettssikkerheten. Prosessuelle regler om saksbehandlingen skal fremme rettssikkerhet. I disse sakene resulterer imidlertid den lange saksbehandlingstiden ofte i at opphevelse av vedtak ikke får noen praktisk betydning. Det bør derfor oppstilles et minstekrav til saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen. I tillegg bør tjenestemottakere som får medhold i klagesaker få et gode eller en etterbetaling, slik man gjør på flere andre saksområder. Det oppfattes ekstra urimelig at dem i samfunnet som allerede er dårlig stilt ikke omfattes av regelen. Tilkjenning av et slikt gode eller en etterbetaling vil trolig også skjerpe saksbehandlingen og bidra til å følge opp de saksbehandlingsreglene man har. Og i forlengelsen av dette langt på vei fremme en forsvarlig saksbehandling og motvirke uensartet, vilkårlig og avvikende praksis.

<sup>102</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 135

<sup>103</sup> NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden* s. 135

Man står overfor en utfordring når den gruppen loven er ment å ivareta ikke klarer å orientere seg om sine rettigheter eller følge opp ved å sette effektive krav bak dem. I en samlet vurdering av rettssikkerheten vil klare og tydelige regler som er enkle å praktisere ivareta brukerne et stykke på vei. En intensivering av tilsyn vil også fremme rettssikkerhet. I tillegg bør bistanden i en eventuell klageprosess ytes fra et annet organ enn NAV-kontoret som fattet det opprinnelige vedtaket. Brukerne bør bistås med fri rettshjelp. I dag er disse sakene ikke automatisk dekket av rettshjelpsordningen, jf. lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) § 11. Rettshjelp er en viktig rettssikkerhetsgaranti og et velferdsgode.<sup>104</sup> Rettshjelpsordningens plass i samfunnet er en dagsaktuell debatt og kamp, som bør komme de trengende til gode.

## 4. Avslutning

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal fremme grunnleggende verdier gjennom å bidra til å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, (...) fremme overgang til arbeid» og «forebygge sosiale problemer», jf. stnavl. § 1 første ledd, jf. tredje ledd. Videre bygger stnavl. § 27 på grunnleggende menneskerettigheter og verdier som fred, trygghet og verdighet. Det er noe som røkter ved dagens rettstilstand når viktige hensyn til likhet, sosial inkludering, integritet og et verdig liv står på spill.

De viktige verdisyn bak stnavl. § 27, og brukernes rett til midlertidig botilbud må under en hver omstendighet bli (bedre) ivaretatt.

– *Ikke bare å bo.*

---

<sup>104</sup> Sohbat Arshad, «Rettssikkerheten i sentrum» i *Injuria*, 43. årgang, 2015 s. 10-11 (s. 10-11).



# Litteraturliste

## LOVER

- Kongeriket Norges Grundlov 17. mai 1814 (Grunnloven)  
Lov 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg (sosialomsorgsloven) OPPHEVET  
Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl)  
Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven)  
Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) OPPHEVET  
Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett  
(menneskerettsloven)  
Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)  
Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)  
Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven eller NAV-loven)  
Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven eller stnavl)

## LOVFORARBEIDER

- Norges offentlige utredninger  
NOU 1985: 18 Lov om sosiale tjenester mv.  
NOU 2011: 15 Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden

### ***Lovproposisjoner***

- Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester m.v.  
Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen  
Prop. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

### ***Lovinnstillinger***

- Innst. 87 L (2009-2010) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

## FORSKRIFTER

- Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

## STORTINGSdokumenter utenfor lovbehandling

### **Stortingsmeldinger**

St.meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*

Meld. St. 17 (2012-2013) *Byggje – bu – leve*

### **Stortingsproposisjoner**

Prop. 1 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget for Budsjettåret 2013

### **Innstillinger til Stortinget**

Innst. S nr. 220 (1954) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteén om forslag til ny § 110 i Grunnloven

Innst. S. nr. 229 (2003-2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken

## RUNDSKRIV FRA DEPARTEMENTENE MV.

Rundskriv U-5/2003 Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5

Arbeids- og velferdsdirektoratet: Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, 22. Juni 2012

## LITTERATUR

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utgave (Bergen 2011).

Arshad, Sohbat, «Rettsikkerheten i sentrum» i *Injuria*, 43. årgang, 2015 s. 10-11.

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2. utgave (Bergen 2010).

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (Oslo 2001).

Eskeland, Ståle, *Hvor gikk sosialomsorgen*, 1. utgave (Oslo 1993).

Høstmælingen, Njål, *Internasjonale menneskerettigheter*, 2. utgave (Oslo 2003).

Kismul, Jon Henrik, «De uønskede» i *Bergens gatemagasin Megafon*, Utgave august, 2013.

Kjelle vold, Alice, «Retten til bolig og oppfølgingstjenester – En utredning for kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget», Universitet i Stavanger (2011).

Kjelle vold, Alice, «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering», *Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 2012 s. 15-43.

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse, *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*, 5. utgave (Oslo 2012).

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse mfl., *Velferdsrett II Barnevern- og sosialrett*, 4. utgave (Oslo 2012).

Ohnstad, Bente, *Velferd, rettsikkerhet og personvern* (Bergen 2011).

## NORSK RETSTIDENDE

Rt. 2005 s. 1

## SIVILOMBUDSMANNEN

Somb. 2007/2342 *Retten til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven.*

Somb. 2005/390 *Dokumentasjonskrav etter sosialtjenesteloven* publisert i

Sivilombudsmannens årsrapport, 2005 s. 192-194.

## INTERNASJONALE KILDER

### ***Konvensjoner***

Den internasjonale konvensjonen 21. mai 1999 nr. 30 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

### ***Avgjørelser av Den europeiske menneskerettsdomstol***

Dom 26. juni 2001 O'Rourke against the United Kingdom

### ***Uttalelser fra ØSK-komiteen***

General Comment No. 4 (1991), The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant), CESCR Office of the high commissioner for human rights.

General Comment No. 15 (2002), The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), CESCR Office of the high commissioner for human rights.

## HENVISNINGER TIL INTERNETT

### ***Tilsynsrapporter og uttalelser***

Helsetilsynet (2010), *Rapport fra tilsyn med helse-og sosiale tjenester til rusmiddelmisbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt rusmiddelmisbruk og/eller som løslates fra soning i fengsel i Eigersund kommune 2010*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no)

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Rogaland/2010/Eigersund-kommune-rusmiddelmisbrukere-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

Helsetilsynet (2010), *Rapport fra tilsyn med helse-og sosiale tjenester til rusmiddelmisbrukere som har gjennomført behandling i institusjon for sitt rusmiddelmisbruk eller som løslates fra soning i fengsel i Tysvær kommune 2010*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no)

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Rogaland/2010/Tysvar-kommune-rusmiddelmisbrukere-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

Helsetilsynet (2010), *Rapport fra tilsyn ved Nav Namsos 2010*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no)

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Nord-Trondelag/2010/Tilsyn-NAV-Namsos-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

Helsetilsynet (2010), *Rapport fra tilsyn ved Nav Verdal 2010*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no)

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Nord-Trondelag/2010/Nav-Verdal-sosiale-tjenester-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

Helsetilsynet (2010), *Rapport fra tilsyn med midlertidig botilbud Horten kommune 2010*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no)

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vestfold/2010/Horten-kommune-midlertidig-botilbud-2010/> [Lesedato: 29.10.2015]».

Helsetilsynet (2011), *Rapport fra tilsyn med midlertidig botilbud etter lov om sosiale tjenester i Nav § 27 Tromsø kommune 2011*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no)

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Troms/2011/Tromso-kommune-midlertidig-botilbud-lov-om-sosiale-tjenester-i-Nav--27-2011/> [Lesedato: 29.10.2015]».

Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Dei vanskelegaste leigebuarane skal også bu ein stad*, «se Fylkesmannen sine nettsider (fylkesmannen.no)

<https://www.fylkesmannen.no/Hordaland/Helse-omsorg-og-sosialtenester/Kamp-mot-fattigdom/Dei-vanskelegaste-leigebuarane-skal-ogsa-bu-ein-stad/> [Lesedato: 20.09.2015]».

Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Endeleg rapport frå tilsyn med Fjell kommune ved Nav Fjell 2013*, «se Fylkesmannen sine nettsider (fylkesmannen.no)

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Hoyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013%20Nav%20Fjell.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]».

Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Endelig rapport frå tilsyn med Bergen kommune ved Nav Bergenhus 2013*, «se Fylkesmannen sine nettsider (fylkesmannen.no)

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Hoyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013%20Nav%20Bergenhus.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]».

Fylkesmannen i Hordaland (2013), *Rapport fra tilsyn med Bergen kommune ved Nav Åsane 2013*, «se Fylkesmannen sine nettsider (fylkesmannen.no)

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Hoyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013%20Nav%20Asane.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]».

Fylkesmannen i Hordaland (2014), *Tilsyn med midlertidig botilbud*, «se Fylkesmannen sine nettsider (fylkesmannen.no)



<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Helse%20og%20omsorg/Høyringsuttaler/Tilsynsrapport%202013-2014%20Bergen.pdf> [Lesedato: 20.09.2015]».

Fylkesmannen i Aust-Agder (2014), *Rapport om NAV kontorenes praksis ved behandling av søknader om midlertidig botilbud*, «se Fylkesmannen sine nettsider (fylkesmannen.no) <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/578623/Rapport%20midlertidig%20bolig.pdf?epslanguage=nb> [Lesedato: 24.09.2015]».

Helsetilsynet (2015), *Rapport fra tilsyn med lov om sosiale tjenester i NAV – behandling av søknader om økonomisk stønad og midlertidig bolig ved Stokke kommune 2015*, «se helsetilsynet sine nettsider (helsetilsynet.no) <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vestfold/2015/Stokke-kommune-NAV-behandling-av-soknader-om-okonomisk-stonad-og-midlertidig-bolig-2015/> [Lesedato: 29.10.2015]».

### **Annet**

Brev fra Sosial- og helsedirektoratet til Fylkesmannen i Vest-Agder 24. oktober 2007, *Midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5, s. 3* «se <http://www.ivarjohansen.no/dokumenter/sosialoghelsedirektoratet31102007.pdf> [Lesedato: 06.12.2015]».

Jørgen Markus Jørgensen (2015), «Retten til et hjem» i *Gjeste blogg til Kritiskjussblogg*, «se kritiskjussblogg sine nettsider (kritiskjussblogg.wordpress.com) <https://kritiskjussblogg.wordpress.com/2015/04/20/gjeste blogg-retten-til-et-hjem/> [Lesedato: 24.09.2015]».

### **ANDRE KILDER**

Gatejuristen, Saker, 2011-2014.