



Saksbehandling av søknad om kommunal bolig

Publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2010 Kontroll av anskaffelser i 16 virksomheter

Rapport 2/2010 Styring, tilsyn og kontroll med særskilt fokus på anskaffelsesområdet i eiendomsforetak

Rapport 3/2010 Sluttrapport - Undersøkelser rettet mot økonomiske misligheter i

Undervisningsbygg Oslo KF 2002-2006

Rapport 4/2010 Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler.

Rapport 5/2010 Regelverksdatabasen - fungerer den som forutsatt?

Rapport 6/2010 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport

Rapport 7/2010 Bydelsutvalgenes tilsynsansvar - tilrettelegging for tilsyn gjennom organisering og rapportering

Rapport 8/2010 Misligheter ved frivillig forvaltning av klientmidler i sosialtjenesten - Bydel Grorud

Rapport 9/2010 Ren Oslofjord

Rapport 10/2010 Bydelenes tilsyn, oppfølging og kontroll ved fosterhjems plasseringer

Rapport 11/2010 Internkontroll i og rundt IT-systemer - Samlerapport 2009

Rapport 12/2010 Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF

Rapport 13/2010 Omstilling i bydeler

Rapport 14/2010 Generelle IT – kontroller i og rundt Rusdata i Rusmiddeletaten

Rapport 15/2010 Bruk av fritaksbestemmelsene ved nasjonale prøver – konsekvenser for styringsinformasjon om skolene i Oslo

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se

www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Tildeling av kommunale boliger*.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak om forvaltningsrevisjons-prosjekter av 25.08.2009 (sak 69). Forvaltningsrevisjonen tilhører fokusområdet *Brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse*, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011* av 18.06.2008 (sak 259).

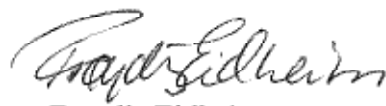
Undersøkelsen er gjennomført av seniorrådgiver Frøydis Eidheim (prosjektleder), førsterevisor Siri Strandenæs Lode og revisjonsrådgiver Inger-Johanne Kramer.

Vi vil takke Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og de fem bydelene Sagene, Frogner, Gamle Oslo, Vestre Aker og Bjerke for samarbeid og nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

07.06.2010



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Frøydis Eidheim
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	7
Sammendrag.....	7
1. Innledning.....	11
1.1 Formål og problemstillinger.....	11
1.2 Avgrensninger	12
1.3 Revisjonskriterier	12
1.4 Metode og gjennomføring.....	12
1.5 Rapportens oppbygning.....	12
2. Kommunale boliger i Oslo kommune	13
2.1 Ordinære kommunale boliger i bydelene - noen tall.....	13
2.2 Regelverk for tildeling av kommunale boliger	14
2.3 Oslo kommunes klagenemnd	15
2.4 Søknader om forlengelse og bytte av kommunal bolig.....	16
2.5 Oppsummering.....	16
3. Saksbehandling av søknader om kommunale boliger	18
3.1 Råd og veiledning.....	18
3.1.1 Revisjonskriterier	18
3.1.2 Fakta.....	18
3.1.3 Vurdering.....	18
3.2 Opplysning av saken	18
3.2.1 Revisjonskriterium	18
3.2.2 Fakta.....	18
3.2.3 Vurdering.....	20
3.3 Vurdering av om grunnkravene er oppfylt	21
3.3.1 Revisjonskriterier	21
3.3.2 Fakta.....	21
3.3.3 Vurdering.....	22
3.4 Prioritering mellom kvalifiserte søkere	22
3.4.1 Revisjonskriterium	22
3.4.2 Fakta.....	23
3.4.3 Vurdering.....	26
3.5 Vurdering av om grunnkravene er oppfylt ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt.....	27
3.5.1 Revisjonskriterier	27
3.5.2 Fakta.....	37
3.5.3 Vurdering.....	29
4. Intern kontroll.....	30
4.1 Ansvarsforhold og myndighet til å fatte vedtak	30
4.1.1 Revisjonskriterium.....	30
4.1.2 Fakta	30
4.1.3 Vurdering.....	30

4.2	Skriftlige rutiner og kontroll	30
4.2.1	Revisjonskriterium	30
4.2.2	Fakta	30
4.2.3	Vurdering.....	33
5.	Oppsummering, konklusjon og anbefalinger	34
5.1	Oppsummering.....	34
5.1.1	Boliger, søkere og saksbehandlingstid	34
5.1.2	Råd og veiledning og opplysning av saken.....	34
5.1.3	Bydelenes vurdering av om søkerne fyller grunnkravene.....	34
5.1.4	Prioritering mellom kvalifiserte søkere	35
5.1.5	Vurdering av om grunnkravene er oppfylt ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt.....	35
5.1.6	Ansvarsforholdene, vedtaksmyndighet og internkontroll	35
5.2	Konklusjon	36
5.3	Anbefalinger.....	36
6.	Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens kommentarer til disse.....	38
6.1	Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.....	38
6.2	Bydelene.....	39
6.3	Kommunerevisjonen vurdering.....	40
	Vedlegg 1 Undersøkelsens metode	45
	Vedlegg 2 Revisjonskriterier	48
	Vedlegg 3 Uttalelse fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester	54
	Vedlegg 4 Uttalelser fra de fem bydelene.....	56

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig i de fem bydelene Sagene, Frogner, Gamle Oslo, Vestre Aker og Bjerke. Vi har spesielt sett på elementer i saksbehandlingen som er sentrale for å sikre likebehandling av søkerne, samt om bydelene har etablert rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til forsvarlig saksbehandling.

Det er forskjeller mellom de fem undersøkte bydelene når det gjelder antall ordinære kommunale boliger de har tildelingsrett til, hvor lett det er å få kommunal bolig, forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig, ventetid etter positivt vedtak, samt intern kontroll i saksbehandlingen.

Sammendrag

I denne rapporten presenterer Kommunerevisjonen resultatet av sin undersøkelse om saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig i de fem bydelene Sagene, Frogner, Gamle Oslo, Vestre Aker og Bjerke. Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling:

Er Oslo kommunes saksbehandling av søknader om kommunal bolig tilfredsstillende?

Vi har spesielt sett på elementer i saksbehandlingen som er sentrale for å sikre likebehandling av søkerne, samt om bydelene har etablert rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til forsvarlig saksbehandling. Vi har rettet oppmerksomheten mot sosialtjenestens råd og veiledning ved henvendelser om kommunal bolig, regelverkets krav til opplysning av saken, bydelenes vurdering av om søkerne fyller grunnkravene for å få tildelt kommunal bolig og deres prioritering i situasjoner hvor antall søkere som fyller grunnkravene er større enn antallet boliger til disposisjon.

Revisjonskriteriene som er benyttet i undersøkelsen er i hovedsak hentet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, kommuneloven

og Oslo kommunes regelverk for tildeling av kommunale boliger.

Rapporten er basert på informasjon innhentet fra en rekke kilder, hvorav de mest sentrale er:

- dokumenter som angår tildeling av kommunale boliger i Oslo kommune og i bydelene,
- møter, intervjuer m.v. med representanter for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, ledere og saksbehandlere i bydelene som inngår i undersøkelsen, Helse- og velferdsetaten og Oslo kommunes klagenemnd,
- tall vedrørende de ordinære kommunale boligene oppgitt av bydelene,
- stikkprøvekontroll av søknader om kommunal bolig i to utvalgte bydeler.

Boliger, søkere og saksbehandlingstid

Søkere kan som hovedregel kun søke om og eventuelt få tildelt kommunal bolig i den bydelen de tilhører. Det er stor variasjon mellom bydelene når det gjelder antall ordinære kommunalt disponerte boliger. Antall kvalifiserte søkere var i 2009 langt høyere enn antall disponible ordinære kommunale boliger totalt sett, men situasjonen varierte mye mellom bydelene.

I to bydeler ble søknader fra personer som fylte grunnkravene stort sett innvilget. I andre bydeler utgjorde avslag for denne gruppen opp mot, eller over halvparten av alle avslag. I en del tilfeller ble søknader som fylte både grunn- og prioriteringskravene etter regelverket, avslått.

I noen bydeler ble de fleste søkerne tildelt bolig innen seks måneder etter positivt vedtak. I andre bydeler kunne det ta opp til ett år fra positivt vedtak om kommunal bolig ble fattet, til bolig ble tildelt.

Bydelene kan avslå søknader fra søkere hvis de ikke kan tilby egnet bolig innen seks måneder. Oslo kommune har ingen oversikt over hvor mange søkere som fyller grunn- og

prioriteringskravene, men som likevel får avslag fordi bydelene ikke kan tilby egnet bolig innen seks måneder. Søkere som søkte om å få forlenget leiekontrakt fylte ifølge bydelene ofte fortsatt grunnvilkårene for kommunal bolig og fikk fornyet leiekontrakt slik regelverket sier.

Søkere som søkte om å få bytte kommunal bolig, ble ifølge bydelene ofte ikke prioritert fordi de allerede hadde en kommunal bolig.

Råd og veiledning og opplysning av saken

Bydelene har iverksatt tiltak som kan sikre at boligsøkere får råd og veiledning og eventuelt hjelp til å fremme søknad om kommunal bolig. Fraværet av skriftlige rutiner for råd og veiledning gir økt risiko for at potensielle boligsøkere forskjellsbehandles. Bydelene benyttet kommunens standard søknadsskjema for søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig. Skjemaet angir hvilken dokumentasjon som må framlegges, og bidrar til å sikre at nødvendig dokumentasjon blir lagt fram slik at bydelene kan vurdere om søkere fyller vilkårene for kommunal bolig.

Det at søkerne må legge fram samme type dokumentasjon bidrar til å etablere forsvarlige beslutningsgrunnlag og til at prinsippet om likebehandling i saksbehandlingen kan ivaretas. Det ser imidlertid ut til at manglende ferdigheter i norsk hos søkere gjør at en del ikke maktet å framstille saken sin tilstrekkelig og at saksbehandlerne ikke alltid klarte å forhindre dette.

Det kunne være utfordrende å vurdere dokumentasjon som ble vedlagt søknaden for å bekrefte helsemessige problemer.

Bydelenes vurdering av om søkerne fyller grunnkravene

Ledere og saksbehandlere ved de fem boligkontorene beskrev en praksis som innebærer at de vurderte søknadene de mottok om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig opp mot grunnkravene i regelverket. Undersøkelsen avdekket imidlertid ulik praktisering av regelverket når det gjaldt kravet

om to års botid. Dette innebærer en forskjellsbehandling av søkerne bydelene imellom.

Prioritering mellom kvalifiserte søkere

Av de fem bydelene som er undersøkt, var det hovedsaklig bydelene Gamle Oslo, Bjerke og Frogner som måtte foreta prioriteringer mellom kvalifiserte søkere, og mange av disse fikk avslag på grunn av at de ikke kunne prioriteres og manglende tilgang på boliger. Bydelene Sagene og Vestre Aker oppga å ha tilstrekkelig tilgang på kommunale boliger slik at kvalifiserte søkere som regel fikk positivt vedtak. Den ulike tilgangen på kommunale boliger i bydelene innebærer at boligsøkere har ulike muligheter til å få kommunal bolig avhengig av hvilken bydel de tilhører i Oslo kommune.

Regelverket om prioritering mellom søkere som fyller grunnkravene ble forstått og praktisert ulikt i de fem bydelene. Tre av fem bydeler tolket (eller hadde i en periode tolket) regelverket slik at flyktninger skulle prioriteres først. Instruksjonen angir imidlertid tre søkergrupper som skal ha høyeste prioritet, uten at det framgår noen prioritet dem i mellom. Det betyr at en del søkere som kom ut av fengsel eller institusjon, ikke har blitt vurdert for prioritering og fått sine søknader avslått. Dette innebærer en forskjellsbehandling av de prioriterte gruppene.

Når det gjelder bruken av ventelister, er det viktig å være oppmerksom på at korte ventelister i en bydel, ikke i seg selv betyr at det er lett å få kommunal bolig i disse bydelene. Slik bydelene praktiserer vedtaksfatting og ventelisteføring, er korte ventelister tvert i mot et uttrykk for at det er få boliger og lang ventetid på kommunal bolig i disse bydelene.

Når en bolig ble ledig, var selve tildelingen basert på en skjønnmessig vurdering av hvem blant de med positivt vedtak på venteliste som burde tilbys boligen. Det forelå ikke egne skriftlige rutiner eller kriterier for denne vurderingen. Det medfører større risiko for forskjellsbehandling.

Den vanligste årsaken til at kvalifiserte søkere ikke får positivt vedtak om kommunal bolig synes å være at bydelen har få ledige boliger og ikke regner med å kunne tildele bolig innen seks måneder. Det forelå ikke oversikter over hvor mange kvalifiserte søkere som fikk avslag på grunn av at de ikke kunne prioriteres og på grunn av seks måneders regelen.

Vurdering av om grunnkravene er oppfylt ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt

Fra positivt vedtak om tildeling av kommunal bolig blir fattet, til søker faktisk får tildelt en bolig og leiekontrakt skal inngås, kan det gå alt fra noen uker og opptil et år. Ved tildeling av kommunal bolig og inngåelse av leiekontrakt sjekket bydelene særlig søkerens bosted for å sikre at vilkårene for å få tildelt kommunal bolig fortsatt var til stede.

Selv om det nok primært vil være søkerens bosted som kan ha forandret seg fra vedtakstidspunktet, kan det også være viktig å sjekke andre forhold som husstandens størrelse etc. Spesielt er dette viktig i tilfeller hvor det går lang tid fra vedtaket er fattet, til en bolig blir tildelt og leiekontrakt inngås. Dette ble i mindre grad gjort. Det kan medføre risiko for at det iverksettes vedtak der forutsetningene for vedtaket ikke lenger er til stede.

Ansvarsforholdene, vedtaksmyndighet og internkontroll

Det varierte mellom bydelene hvorvidt de hadde nedfelt egne skriftlige rutiner for saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, og hvor omfattende rutinene var. Bydel Sagene hadde utarbeidet rutiner og retningslinjer til hjelp på mange viktige områder av saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, herunder hvordan regelverket om grunnkrav og prioritering, skulle forstås og praktiseres. Når det gjaldt bydelene Frogner, Gamle Oslo, Bjerke og Vestre Aker, hadde de enten ikke, eller kun i liten grad utarbeidet egne skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig.

Fraværet av slike retningslinjer i de øvrige bydelene kan føre til at saksbehandlingsprosessen blir sårbar og personavhengig, og medfører økt risiko for at kravet om likebehandling ikke ivaretas tilstrekkelig.

Vedtaksmalet, vedtaksmøter og arbeidsdeling i forbindelse med vedtaksfatting bidrar til forsvarlig saksbehandling og likebehandling av søkerne.

Undersøkelsen viser at bydelene etterspør tiltak som kan bidra til kompetanseutvikling i saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, herunder tiltak som kan bidra til erfaringsutveksling på dette forvaltningsområdet på tvers av bydelene i Oslo kommune. Klagenemndas innstillinger og vedtak av prinsipiell karakter gir viktig informasjon om forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig. I og med bydelene kun fikk adgang til klagenemndas innstiller og vedtak i forhold til bydelens egen klagesaker, kan de gå glipp av prinsipielle regelverksavklaringer i forhold til saker i andre bydeler. Dette er etter Kommunerevisjonens syn uheldig, og medfører risiko for ulik praktisering av regelverket mellom bydelene og for potensiell forskjellbehandling av boligsøkere.

Kommunerevisjonens anbefalinger

Byråden for sosiale tjenester bør

- iverksette tiltak som sikrer at alle bydelene får tilgang til alle innstillinger og vedtak av prinsipiell karakter fra klagenemnda, slik at de kan innrette sin regelverksforståelse i overensstemmelse med klagenemndas avgjørelser,
- klargjøre overfor bydelene hvilken informasjon bydelene skal oversende Helse- og velferdsetaten i forbindelse med klagenemndas behandling av klage på avslag om kommunal bolig,
- vurdere om bydelene bør rapportere på antall kvalifiserte søkere som får avslag på sine søknader om kommunal bolig fordi bydelen ikke har ledig bolig innen seks måneder, og antallet som får avslag fordi de ikke fyller grunnkravene,

- vurdere om det bør foreslås endringer i forskriften, og konkretisering av instruksen, for å bidra til at bydelenes praksis blir mer ensartet og i tråd med bystyrets føringer,
- vurdere om det er behov for å iverksette ytterligere tiltak for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket og større grad av likebehandling av søkere som fyller bystyrets grunnvilkår for kommunal bolig.

De undersøkte bydelene bør vurdere behovet for etablering eller videreutvikling av egne skriftlige rutiner for behandling av søknader om kommunal bolig, se for øvrig kapittel 5 for en detaljert framstilling av dette.

Uttalelsene til rapporten

Rapporten ble 07.05.2010 sendt til byråden for sosiale tjenester og de fem bydelene Sagene, Bjerke, Vestre Aker, Gamle Oslo og Frogner til uttalelse. Samtlige instanser har avgitt uttalelser

til rapporten. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester opplyser at den er i ferd med å gjøre en gjennomgang av regelverket for tildeling av kommunal bolig og uttrykker at rapportens konklusjoner og anbefalinger er svært nyttige som grunnlag for dette arbeidet. Det vises til at Kommunerevisjonen har avdekket at det er forskjeller mellom de fem undersøkte bydelene når det gjelder tilgangen til kommunal bolig, forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig, ventetid etter positivt vedtak, samt internkontroll i saksbehandlingen. Dette er forhold som byrådsavdelingen vil følge opp, og det vises i den forbindelse til flere tiltak som vurderes gjennomført på bakgrunn av anbefalingene i rapporten.

Alle bydelene oppgir at rapporten anses som nyttig og at de vil iverksette tiltak på bakgrunn av anbefalingene i rapporten og at dette arbeidet vil bli påbegynt i den nærmeste framtid.

1. Innledning

Å ha et sted å bo er grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn, og bolig er et av fundamentene i den norske velferdspolitikken. Viktigheten av å ha et sted å bo gjenspeiles også i FNs menneskerettighetserklæring der retten til bolig er nedfelt. Den overordnede visjonen for boligpolitikken i Norge er at "alle skal kunne bo godt og trygt". Visjonen skal ifølge St. meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken* oppnås blant annet gjennom å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er en sammensatt gruppe som omfatter både personer med omfattende medisinske og/eller sosiale problemer og som har behov for tett oppfølging for å klare å bo, og personer som hovedsaklig har økonomiske problemer når det gjelder å etablere seg i boligmarkedet. Felles for personene i gruppa er at de er avhengige av hjelp og støtte for å etablere seg i, og beholde en egnet bolig.

Det framgår av sosialtjenesteloven § 3-4 at sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og verne-tiltak for den som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker (lov 13. des.1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.).

Oslo kommune har et bredt spekter av bolig-virkemidler som bidrar til å oppfylle lovkravene og skal danne et sammenhengende tjenestetilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunal bolig er ett av flere tiltak på dette området. Andre tiltak som kommunen tilbyr er døgn-overnattingstilbud, opphold i rehabiliterings- og omsorgsinstitusjoner, bostøtteordninger, startlån til kjøp av bolig, boligtilskudd til etablering av bolig, tilskudd til utbedring av bolig, samt økonomisk hjelp, råd og veiledning fra sosialtjenesten.

Regelverket for tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune er blant annet regulert i *Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune*, vedtatt av bystyret 07.05.2003 (sak 127), og i *Instruks til forskrift av 07.05.2003 om tildeling av kommunal bolig i Oslo med mer*, vedtatt av byrådet 23.12.2003 (sak 1356).

1.1 Formål og problemstillinger

Det overordnede målet med denne undersøkelsen har vært å undersøke en del sentrale aspekter ved saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig for å bidra til å sikre at reglene for tildeling blir fulgt og likebehandling av søkerne ivaretatt. Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært følgende:

Er bydelenes saksbehandling av søknader om kommunal bolig tilfredsstillende?

Mer spesifikt har vi undersøkt

- fordelingen av boliger versus behovet for boliger i bydelene
- hvordan bydelene sikrer etterlevelse av regelverket for tildeling av kommunal bolig (internkontroll) og likebehandling av søkere
- hvordan bydelene prioriterer mellom søkere som fyller grunn- og prioriteringskravene etter regelverket
- hvordan bydelene prioriterer mellom førstegangssøkere, søkere som ønsker å forlenge kontrakt og søkere som ønsker bytte av bolig
- hva som skjer med søkere som takker nei til en tildelt kommunal bolig, og
- hva som skjer med kvalifiserte søkere som får avslag med begrunnelse i at de ikke kan prioriteres fordi det ikke vil være ledig bolig innen seks måneder

Vi har spesielt sett på elementer i saksbehandlingen som er sentrale for å sikre likebehandling av søkerne, og om bydelene har etablert rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til forsvarlig saksbehandling. Enkelte forhold er kun kartlagt, ikke vurdert.

1.2 Avgrensninger

Denne undersøkelsen omfatter sentrale aspekter ved saksbehandlingen av søknader om *ordinære* kommunale boliger i Oslo kommune. Undersøkelsen omfatter med andre ord ikke saksbehandlingen av søknader om ulike typer kommunale omsorgsboliger, boliger for funksjonshemmede, for psykisk utviklingshemmede, psykiatriboliger, UNGBO-boliger m.v.

Undersøkelsen har vært gjennomført i de fem bydelene Gamle Oslo, Frogner, Sagene, Bjerke og Vestre Aker.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som er benyttet i undersøkelsen er blant annet hentet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, kommune-loven og Oslo kommunes regelverk for tildeling av kommunale boliger (forskrift for tildeling av kommunale boliger, instruks til forskrift om tildeling av kommunale boliger m.v.). Kriteriene presenteres nærmere der de kommer til anvendelse i rapporten. Se ellers vedlegg 2 for en mer utdypet presentasjon av revisjonskriteriene.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på gjennomgang og analyse av relevante dokumenter som angår tildeling av kommunale boliger i Oslo kommune og i bydelene. I tillegg har Kommunerevisjonen

gjennomført møter, intervjuer og hatt e-post korrespondanse med representanter for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, de fem bydelene som inngår i undersøkelsen, Helse- og velferdsetaten og Oslo kommunes klagenemnd. Vi har også samlet inne noen tall vedrørende de ordinære kommunale boligene i de undersøkte bydelene. Endelig har vi foretatt stikkprøvekontroll av søknader om kommunal bolig i Bydel Bjerke og Bydel Gamle Oslo for perioden 2008 og 2009.

Undersøkelsen ble formelt startet opp i desember 2009. Datainnsamlingen ble gjennomført i januar og februar 2010. Undersøkelsesperioden strekker seg fra januar 2008 til desember 2009 og omfatter bydelenes saksbehandling av søknader om ordinære kommunale boliger i denne tiden. Se ellers en mer utfyllende beskrivelse av undersøkelsens metode og gjennomføring i vedlegg 1.

1.5 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 inneholder en kort presentasjon av sentrale forhold knyttet til kommunale boliger i Oslo kommune, herunder forhold vi har undersøkt, men ikke vurdert. I kapittel 3 vurderer vi saksbehandlingen av søknader om ordinære kommunale boliger i de fem bydelene. I kapittel 4 ser vi på den interne kontrollen. I kapittel 5 presenteres Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger.

Rapporten ble sendt til byråden for sosiale tjenester og bydelene Sagene, Bjerke, Gamle Oslo, Vestre Aker og Frogner for uttalelse. I kapittel 6 presenteres et sammendrag av uttalelsene, og Kommunerevisjonens vurdering av disse. Uttalelsene følger for øvrig i sin helhet som trykte vedlegg.

2. Kommunale boliger i Oslo kommune

I 2008 disponerte Oslo kommune totalt ca. 11 710 boliger.¹ Det er hovedsaklig Boligbygg Oslo KF og Omsorgsbygg Oslo KF som eier og forvalter de kommunale boligene i kommunen. I 2008 ble det registrert totalt 4 824 søknader om kommunal bolig i Oslo kommune. Videre ble det gitt 2 097 avslag mens 1 617 boliger ble tildelt. Antallet husstander på venteliste var 393.² Det rapporteres ikke på årsakene til at det gis avslag.

Det er bydelene som har tildelingsretten til de kommunale boligene beliggende i egen bydel. Det vil si at ledigstilt bolig i en bydel går til søkere fra samme bydel, og at bydelen skal utpeke hvilke leietakere med boligvedtak som skal flytte inn i hver ledig bolig.³ Bydelene må selv tilpasse antall vedtak til forventet ledigstillelse av boliger i sin bydel. Det forutsettes at leietakere som får vedtak om rett til å leie kommunal bolig oppfyller kriteriene for kommunal bolig og kvalifiserer for å bli

prioritert. Boligbygg Oslo KF skal sende ledigmelding til bydelens boligkontor når en bolig er klar for utleie. Ledigmeldingen skal inneholde en svarfrist på minimum sju virkedager. Innen fristens utløp skal bydelen sende beskjed til foretaket om hvem som skal inn i den ledigstilte boligen.⁴

2.1 Ordinære kommunale boliger i bydelene - noen tall

Det var stor variasjon mellom de fem bydelene i undersøkelsen når det gjaldt antallet ordinære, kommunalt disponerte boliger. I de fleste bydelene var det mange flere som søkte om å få leie ordinære kommunale boliger enn det bydelene hadde tilgjengelig. Selv søkere som fylte grunnkravene og prioriteringskravene etter Oslo kommunes regelverk, fikk i mange tilfeller avslag på søknaden om kommunal bolig. Tabell 1 gjengir opplysninger som bydelene oppga til Kommunerevisjonen, knyttet til de ordinære kommunale boligene i bydelene i 2009.⁵

Tabell 1 Noen tall vedrørende ordinære kommunale boliger i 2009

Bydel	Antall ordinære, kommunalt disponerte boliger	Antall innkomne søknader*	Avslått søknader		Antall husstander på venteliste (pr. 31.12.)	Antall tildelt innen 6 mnd***
			Avslag totalt	Andel avslag grunnvilk. oppfylt, men ikke prioritert**		
Sagene	1 930	675	213	9,9 %	34	213
Frogner	242	146	81	59,6 %	14	4
Gamle Oslo	1 682	897	490	25,9 %	55	193
Vestre Aker	316	67	24	10 %	10	20
Bjerke	175	244	189	48,1 %	6	4

¹ Jf. KOSTRatabell 4695. Tallene omfatter alle typer kommunale boliger i Oslo kommune, ikke bare de ordinære kommunale boligene som vi har fokus på i denne undersøkelsen.

² Jf. KOSTRatabell 4695. Tallene omfatter søknader til alle typer kommunale boliger i Oslo kommune, ikke bare de ordinære kommunale boligene som vi har fokus på i denne undersøkelsen.

³ Som hovedregel er det altså slik at; den som ønsker kommunal bolig må søke sin egen bydel om dette, søknaden behandles i søkerens bydel og søkeren får eventuelt tildelt bolig beliggende i egen bydel. Ifølge rundskriv 10/2007, pkt. III, finnes det imidlertid også særordninger, herunder adgang til "bytte" av boliger og leietakere mellom bydeler dersom begge bydelene blir enige om det.

Note: Tabellen baserer seg på tallmateriale som bydelene har oppgitt. For enkelte bydeler har tallene vært endret flere ganger. Det hefter fremdeles noe usikkerhet ved tallene. *I denne kolonnen fremkommer innkomne søknader om kommunal bolig til bydelen i 2009. Ikke alle disse ble ferdigbehandlet i 2009. **I denne kategorien finner vi søkere som fylte grunnkravene, men som fikk avslag på søknaden enten fordi de ikke tilhørte en av gruppene som skal prioriteres, eller fordi søker tilhørte en av gruppene som skal prioriteres, men aktuell bolig ville ikke kunne tilbys innen seks måneder. *** Antallet tildelte boliger innen seks måneder gjelder søkere med positivt vedtak om kommunale boliger, ikke forlengingssøknader.

⁴ Jf. Rundskriv 10/2007 *Rutiner for tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune* og *Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune*

⁵ Omfatter ikke omsorgsboliger, boliger til funksjonshemmede, for psykisk utviklingshemmede, psykiatri-boliger, UNGBO-boliger m.v.

Som tabell 1 illustrerer, var det store forskjeller i antall kommunalt disponerte boliger i de fem bydelene som er omfattet av denne undersøkelsen: Mens Bydel Sagene hadde tildelingsretten til 1930 ordinære kommunale boliger, var det tilsvarende antallet for Bydel Bjerke, 175.

Også når det gjaldt antall behandlede søknader, var det store variasjoner mellom bydelene: Bydel Gamle Oslo behandlet 861 søknader om ordinær kommunal bolig i 2009, mens Bydel Vestre Aker behandlet 51.

Andel av avslagene som var gitt til søkere som fylte grunnkravene, men som likevel ikke kunne prioriteres til bolig, varierte fra 9,9 prosent i Bydel Sagene til 59,6 prosent i Bydel Frogner.

Som vi ser av tabell 1, var det også store forskjeller mellom bydelene når det gjaldt antallet som sto på venteliste til å få tildelt ordinær kommunal bolig per 31.12.2009. I den forbindelse er det viktig å merke seg at Bydel Bjerke og Bydel Frogner som er bydelene med færrest husstander på venteliste, hadde tak på hvor mange som fikk stå på venteliste fordi tilgangen på boliger var så liten og ventetiden på å få bolig lang. Dette betyr at de få som sto på ventelistene i disse to bydelene sto der vesentlig lenger enn personer med positivt vedtak for eksempel i Bydel Sagene.

Tallene i tabell 1 viser hvor mange søkere som fikk tildelt bolig innen seks måneder. Her er forlengelsessøknader ikke medregnet.

2.2 Regelverk for tildeling av kommunale boliger

I bystyresak 127/03 *Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune*, ble det framhevet at et felles regelverk, som regulerer behandlingen av søknader om alle typer kommunale boliger med mindre de er positivt unntatt, vil kunne bidra til at de av kommunens innbyggere som trenger det mest, får tilgang til å leie kommunal bolig. Det kan også bidra til styrket rettssikkerhet for den enkelte, herunder større

grad av likebehandling, samt lettere og mer hensiktsmessig saksbehandling i kommunen. Det framgikk også at det var viktig at regelverket ble utformet på en slik måte at det enkelt kunne tilpasses endrede samfunnsmessige forhold, og at kommunale boliger til enhver tid skal være et effektivt sosialt boligvirkemiddel. Mens forskriften ble vedtatt av bystyret, ble ansvaret for å utforme en instruks med utfyllende retningslinjer til forskriften, delegert til byrådet. I sak 1356/03 vedtok byrådet *Instruks til forskrift av 07.05.2003 om tildeling av kommunal bolig i Oslo*.

Målgruppen for kommunal bolig er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand greier å skaffe seg egnet bolig. For å fylle følgende grunnkrav, og kvalifisere til å få tildelt kommunal bolig, må søkerne på søknadstidspunktet

- ha lovlig opphold i Norge,
- ha bodd i Oslo de siste 2 årene,
- være, eller være i ferd med å bli, uten egnet bolig,
- ha fylt 18 år,
- antas å kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne, eventuelt med hjelp av tilgjengelig botrenings-, booppfølgings- eller liknende hjelpetiltak, og
- ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til selv å framskaffe bolig.

Av instruksens framkommer det at dersom antallet søkere som fyller grunnkravene i forskriften er større enn antallet disponible kommunale boliger, skal det foretas en prioritering mellom kvalifiserte søkere. Ved prioriteringen skal en kvalifisert søker sammenliknes med andre kvalifiserte søkere til den boligtypen som er aktuell. I vurderingen av hvem som har det mest påtrengende boligbehovet skal medisinske og/eller sosiale forhold vektlegges. Ifølge byrådets instruks skal likevel følgende kvalifiserte søkere ha høyest prioritet:

- flyktninger som skal førstegangsboettes,
- søkere som ikke har egnet bolig ved utskrivelse fra institusjon/fengsel,
- byfornyelseshusstander.

Videre heter det i instruksens punkt 8.1 femte ledd at ”bydelene bør kun prioritere søkere til boliger som det er en realistisk mulighet for at blir ledigstilt i nær framtid, dvs. mindre enn 6 måneder fram i tid”.

I sak 2007/385 *Tildeling av kommunal bolig - spørsmål om venteliste, prioritering og saksbehandling* behandlet Sivilombudsmannen en klage på avslag på søknad om kommunal bolig, herunder Oslo kommunes praksis knyttet til ventelister, prioritering og saksbehandling. Av saken går det fram at byråden hadde uttalt at hovedhensynet bak retningslinjen i instruksens pkt. 8.1 var å unngå at søkere fikk vedtak om tildeling av kommunal bolig, men deretter ble stående i flere år på venteliste før en aktuell bolig ble ledigstilt. Byråden hadde videre uttalt at det ikke ble ansett for å være i tråd med god forvaltningsskikk at et vedtak ikke ble effektivt innen rimelig tid etter at det er fattet. Sivilombudsmannen fant ikke grunnlag for rettslige innvendinger mot den tolkningen av forskriften og instruksens som var lagt til grunn. Når det gjaldt utformingen av avslag på søknad om kommunal bolig, var ombudsmannen enig med byråden i at det bør framgå av vedtaket om en søker er prioritert eller ikke og daværende Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester tilskrev bydelene om dette i brev av 29.08.2007, der det blant annet heter at

Av hensyn til søkerne mener byrådsavdelingen at det i vedtaket må foretas en vurdering i henhold til forskriften § 8 og instruksens punkt 8.1 første til fjerde ledd, dernest en vurdering av om aktuell bolig er ledig, jf. instruksens punkt 8.1 femte ledd. Tilhører søker en gruppe som skal prioriteres, men situasjonen er slik at det ikke er tilgjengelig aktuell bolig, kan søknaden avslås dersom aktuell bolig ikke kan tilbys innen seks måneder. I utformingen av avslaget bør det imidlertid framgå om vedkommende er prioritert eller ikke. Dersom bydelen vurderer at søker i henhold til gjeldende regelverk ikke skal prioriteres, skal søknaden avslås på dette grunnlaget.

2.3 Oslo kommunes klagenemnd

Oslo kommunes klagenemnd ble opprettet ved bystyrevedtak 28.08.1996 (sak 519) (*Klageordningen i Oslo kommune etter forvaltningsloven* pgf. 28, annet ledd - Byrådssak 268 av 30.07.1996) og behandler klager over enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28 annet ledd. Det er således klagenemnda som behandler klager over vedtak på søknad om kommunal bolig. Helse- og velferdsetaten er faglig sekretariat for klagenemnda i disse sakene og har ansvaret for å forberede klagesakene med forslag til vedtak (jf. kommunens rundskriv 28/2008). Klager på vedtak om kommunal bolig skal i første omgang sendes bydelen for behandling der. Dersom klagen etter bydelens vurdering ikke fører fram, oversendes den av bydelen til behandling i Oslo kommunes klagenemnd. Klagesaker avsluttes med endelig vedtak i klagenemnda. Dersom søker får medhold i klagen, må bydelen behandle saken på nytt i samsvar med klagenemndas avgjørelse i klagesaken.

I forbindelse med at Helse- og velferdsetaten forbereder en klagebehandling for klagenemnda skal bydelene oversende lister over prioriteringsvedtak som er fattet før og etter den gjeldende saken, slik at saker og situasjoner kan sammenliknes. Målet er likebehandling av søkerne.

I Oslo kommunes klagenemnds årsberetning for 2009 framkommer det at majoriteten av klagenemnda som innkom gjaldt avslag på søknad om kommunal bolig. Totalt behandlet klagenemnda 246 klager vedrørende kommunal bolig dette året, hvorav 87 av underinstansenes vedtak ble opphevet/omgjort av nemnda. Klagenemnda påpekte at antallet omgjøringer/opphevinger var svært høyt. De framhevet at økningen i antall opphevede saker i 2009 dels kan skyldes at klagenemnda denne høsten skjerpet kravene overfor førsteinstansen til å begrunne vedtakene. Endring av praksis kom bl.a. etter at Sivilombudsmannen hadde vurdert en sak som gjaldt prioritering av søkere til kommunal bolig (jf. 2.2).

De aller fleste klagenes innenfor denne saksgruppen har blitt avslått som følge av at søker ikke kan prioriteres etter forskriften § 8. Klagenemnda framhevet at antallet kvalifiserte søkere er langt høyere enn antallet disponible kommunale boliger. Mange bydeler har inn-til 1-2 års ventetid for tildeling av kommunal bolig og har derfor ingen mulighet til å frem-skaffe kommunale boliger til andre enn de som etter forskriften skal ha høyest prioritet. I noen bydeler er det ingen som blir tildelt bolig med unntak av flyktninger som skal førstegangs-bosettes. Klagenemnda erfarer at det er svært vanskelig for søkere å forstå hvorfor de ikke kan få tildelt kommunal bolig når de oppfyller alle forskriftens grunnkrav.

2.4 Søknader om forlengelse og bytte av kommunal bolig

Etter regelverket skal det etter søknad fattes nytt positivt vedtak om leie av kommunal bolig dersom leier ved utløpet av leiekontrakten til nåværende kommunale bolig oppfyller grunnkravene i forskriftens §§ 4-7.⁶ Informanter ved boligkontorene i de fem bydelene oppga at de sjekket om søkerne fortsatt fylte grunnkravene før forlengelse ble innvilget. Spesielt ble det sjekket om søkerne hadde fått varige inntekter (fast jobb eller varige trygdeytelser) med tanke på om de kunne være aktuelle for å søke startlån og slik bli i stand til å skaffe seg en egen bolig. Størrelsen på husstanden ble også sjekket med tanke på at det kunne tildeles en mindre bolig hvis husstanden var blitt mindre, eller om det var behov for en større bolig hvis husstanden var blitt større. Informanter i de fem bydelene oppga at i de fleste tilfellene fylte søkerne fortsatt grunnkravene, og fikk da kontrakten forlenget slik regelverket sier.

Kommunale leiere med endrede boligbehov, eller med spesielt behov for å bytte til liknende bolig med annen beliggenhet, kan etter regelverket søke om å bytte til annen kommunal

bolig. Ved søknader om bytte av bolig skal det blant annet vurderes om søkerne fortsatt fyller grunnvilkårene i forskriftens §§ 4-7 og det skal foretas en prioritering mellom kvalifiserte søkere etter § 8.⁷ Informanter ved de fem boligkontorene oppga at byttesøknadene som regel gjaldt søknad om å få bytte til en større eller bedre bolig. Mange søkte om bytte på grunn av trangboddhet, på grunn av utbedrings-behov i nåværende leilighet, eller på grunn av bråk, rus- og psykiatriproblematikk blant nabo-ene. De oppga at de strevde med kvaliteten på det kommunale boligtilbudet. Informanter ved de fem boligkontorene oppga at de vurderte om søkerne fylte grunnvilkårene for kommunal bolig ved søknad om bytte av kommunal bolig. Boligkontoret i Bydel Sagene oppga at de i forbindelse med søknader om bytte av bolig som regel pleide å dra på hjemmebesøk for å foreta en vurdering om søkerne hadde en egnet bolig. Flere av informantene ved boligkontorene ga imidlertid uttrykk for at søknader om bytte av bolig ikke så ofte kunne prioriteres da disse søkerne allerede hadde en kommunal bolig.

2.5 Oppsummering

- Søkere kan som hovedregel kun søke om og eventuelt få tildelt kommunal bolig i den bydelen de tilhører.
- Det er stor variasjon mellom bydelene når det gjelder antall ordinære kommunalt disponerte boliger.
- Antall kvalifiserte søkere var langt høyere enn antall disponible ordinære kommunale boliger totalt sett, men situasjonen varierte mye mellom bydelene.
- I to bydeler ble søknader fra personer som fylte grunnkravene stort sett innvilget. I andre bydeler utgjorde avslag for denne gruppen opp mot, eller over halvparten av alle avslag.

⁶ Jf. forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune § 15.

⁷ Jf. instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune, pkt. 10.4.

- Bydelene kan avslå søknader fra søkere hvis de ikke kan tilby egnet bolig innen seks måneder. Oslo kommune har ingen oversikt over hvor mange søkere som fyller grunn- og prioriteringskravene, men som likevel får avslag fordi bydelene ikke kan tilby egnet bolig innen seks måneder.
- Søkere som søkte om å få forlenget leiekontrakt fylte ifølge bydelene ofte fortsatt grunnvilkårene for kommunal bolig og fikk fornyet leiekontrakt slik regelverket sier.
- Søkere som søkte om å få bytte kommunal bolig, ble ifølge bydelene ofte ikke prioritert fordi de allerede hadde en kommunal bolig.

3. Saksbehandling av søknader om kommunale boliger

I dette kapittelet redegjør vi for de fem bydelenes praksis for saksbehandling av søknader om ordinære kommunale boliger, basert på informasjon fra intervjuer med henholdsvis lederne av boligkontorene og saksbehandlerne, samt innsendt dokumentasjon i form av delegasjoner, rutinebeskrivelser og stikkprøvekontroll av søknader i to bydeler. Intervjuene har vært semistrukturerte. Det vil si at informantene fikk noen felles spørsmål som de skulle besvare, men det var også slik at de fikk anledning til selv å trekke fram forhold de mente var særlig viktig og aktuelt. Dette gjør at i faktaframstillingen vil noen forhold være mer detaljert for noen bydelers vedkommende enn andre (se for øvrig vedlegg 1 for en mer detaljert redegjørelse for prosjektets metode).

3.1 Råd og veiledning

3.1.1 Revisjonskriterier

- Bydelen skal ved henvendelser om kommunal bolig gi nødvendig råd og veiledning. Ved behov skal søkere få hjelp til å fylle ut søknadsskjemaet.⁸

3.1.2 Fakta

Informantene ved de fem boligkontorene oppga at de som ønsket det, kunne få råd og veiledning vedrørende kommunal bolig og hjelp til å fylle ut søknadsskjema, dersom de hadde behov for det. Råd, veiledning og hjelp ble gitt i publikumsmottakene på NAV, eller på Servicetorget. Alle bydelene, unntatt Vestre Aker, hadde også ordninger for at publikum kunne få en egen avtale med boligkonsulenten(-e) for å få råd og veiledning, herunder hjelp til å fylle ut søknadsskjema. Alle de vi intervjuet i bydelene oppga at sosialkontorene i en del tilfeller ga råd og veiledning vedrørende bolig og at de også hjalp klienter med å fylle ut skjema dersom det var behov for det.

⁸ Jf. sosialtjenesteloven § 4 -1, forvaltningsloven § 11 første ledd første punktum, forskrift til forvaltningsloven § 3,

Ingen av bydelene i undersøkelsen hadde nedfelt skriftlig hva råd og veiledningen til boligsøkere skulle inneholde.

3.1.3 Vurdering

Bydelene har iverksatt tiltak som kan sikre at boligsøkere får råd og veiledning og eventuelt hjelp til å fremme søknad om kommunal bolig.

Fraværet av skriftlige rutiner for råd og veiledning gir økt risiko for at potensielle boligsøkere forskjellsbehandles.

3.2 Opplysning av saken

3.2.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal ved behandlingen av søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig sikre at det foreligger tilstrekkelig relevant og nødvendig dokumentasjon til å kunne vurdere om søker fyller forskriftens grunnkrav for å få leie kommunal bolig.⁹
- Søknad om kommunal bolig skal fremmes på kommunens standard søknadsskjema, og bydelen må påse at søknadene er undertegnet og datert, samt vedlagt den dokumentasjon som søknadsskjemaet etterspør.¹⁰

3.2.2 Fakta

Informantene ved de fem boligkontorene oppga at søkere måtte benytte Oslo kommunes standard søknadsskjema for kommunal bolig. Dette gjaldt både for førstegangssøknader, for søknader om bytte av bolig og for søknader om forlengelse av leiekontrakt. I bydelene Sagene, Vestre Aker og Frogner var vi innom publikumsmottakene på NAV og så at søknadsskjemaene var lett tilgjengelige. Skjemaene er også tilgjengelige på Helse- og velferdsetatens hjemmesider. Alle bydelene hadde hjemme-

⁹ Jf. forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum, byrådets instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig punkt 10.3 tredje avsnitt.

¹⁰ Jf. byrådets instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig punkt 10.3 første og andre avsnitt.

sider med link til Oslo kommunes skjemaportal der søknadsskjemaet ligger. Bydel Frogner hadde dessuten søknadsskjemaet tilgjengelig på bydelens egen hjemmeside. Informanter ved boligkontorene oppga også at de sendte skjema per post til de som ba om det.

Kommunens standard søknadsskjema angir hvilke opplysninger som må oppgis og hva slags dokumentasjon som er nødvendig å sende inn ved søknad om kommunal bolig. Alle søkere må i utgangspunktet legge ved

- bostedsattest fra folkeregisteret for alle personene i husstanden,
- opplysninger om nåværende boforhold i form av leiekontrakt, bekreftelse fra institusjon eller annet,
- utskrift av likning med skatteavregning fra siste likningsår for alle personer i husstanden over 18 år og
- dokumentasjon på nåværende månedlige bruttoinntekt i form av lønns- eller trygdeutslipp, eller regnskapsattest for personlig næringsdrivende.¹¹

Informanter ved de fem boligkontorene påpekte at en del innkomne søknader manglet nødvendig dokumentasjon. De oppga at de i forbindelse med utsendelse av forvaltningsmelding eventuelt også etterspurte manglende dokumentasjon. Flere av boligkonsulentene sa at de også ringte søkere for å etterspørre dokumentasjon. Det varierte mellom bydelene hvor mange ganger de purret på manglende dokumentasjon. For søkere som

ikke sendte inn nødvendig dokumentasjon etter purring(er), ble det fattet vedtak om avslag med begrunnelsen at søknaden ikke kunne behandles fordi det ikke kunne vurderes om søkeren fylte grunnkravene.

Informantene ved boligkontorene oppga at de var behjelpelige med å skaffe dokumentasjon for søkerne fra folkeregisteret, sosialkontor, etc. De påpekte at de var nøye med hensyn til at søknadene skulle være signert av søkerne og at de måtte legge fram opplysninger om nåværende boforhold.

Informantene opplyste videre at det sjelden bød på problemer å vurdere innkommet dokumentasjon. De framhevet imidlertid at det til tider kunne være visse utfordringer knyttet til vedlagte legeerklæringer. Legeerklæringer kunne for eksempel inneholde opplysninger som kun baserte seg på pasientens eget utsagn alene for eksempel om at nåværende bolig var full av sopp og råte, eller informasjon av typen at vedkommende ”opplyser at hun ikke kan gå i trapper”. En annen utfordring kunne være å vurdere hva de omtalte medisinske problemene til en søker hadde av betydning for vedkommendes boligbehov. Flere av informantene oppga at de i slike tilfeller tok kontakt med søkeren for å bringe klarhet i hva søkerens problemer i realiteten handlet om. De oppga at de vurderte legeerklæringene, men at de ikke alltid kunne legge vekt på informasjonen som framkom der. Et viktig moment som ble trukket fram i den forbindelse var varigheten på en medisinsk tilstand. Et brukket ben, eller en graviditet kvalifiserte ikke for en bolig med heis eller en bolig beliggende i 1. etasje. Informantene oppga at de sjelden så behovet for å konsultere helsefaglig ekspertise for å vurdere legeerklæringene, men alle oppga at de hadde helsefaglig personell i bydelen de kunne konsultere hvis de skulle mene at det var nødvendig.

¹¹ I tillegg kan søkere legge ved annen dokumentasjon når det er aktuelt; over faktisk botid i Oslo kommune, bekreftelse på opphør av nåværende boforhold, dokumentasjon på oppsparte midler og/eller gjeld, bekreftelse på husleiesaldo fra Boligbygg Oslo KF, bydelene eller andre kommunale utleiery, separasjons- eller skilsmissebevilling, samværsavtale med spesifisering av hvem som skal ha daglig omsorg for barna, avtale om barnebidrag eller vedtak om bidragsforskudd, bekreftelse på helsemessige problemer, rapport fra ergoterapeut eller fysioterapeut ved behov for tilpasset bolig, og eventuelt andre vedlegg som søkeren fant aktuelt.

Flere informanter, for eksempel ved boligkontorene i bydelene Sagene, Frogner og Gamle Oslo oppga at det hendte at ikke alle relevante opplysninger kom fram tidlig i saken, og at det da kunne være vanskelig å sørge for at saken var tilstrekkelig opplyst. Opplysninger om en søkers helsemessige eller sosiale forhold kunne for eksempel komme fram først i forbindelse med tilvisning av en konkret bolig fordi det var først da søkeren så behovet for å gi opplysningene. For andre kunne det skyldes manglende ferdigheter i norsk hos søkerne slik at de ikke maktet å framstille saken sin tilstrekkelig.

Vår stikkprøvekontroll av søknader i Bydel Bjerke og Bydel Gamle Oslo viste at de to bydelene benyttet Oslo kommunes standard søknadsskjema både for førstegangssøkere, søknader om bytte av bolig og søknader om forlengelse av leiekontrakt. Stikkprøvekontrollen viste også at søknadene inneholdt dokumentasjon framskaffet av søkeren selv og boligkontoret. Stikkprøvekontrollen viste videre at for Bydel Bjerkes vedkommende var det kun en av de undersøkte søknadene som manglet signering, for øvrig var alle søknadene signert og datert av søkeren. For Bydel Gamle Oslos vedkommende var det kun en søknad som manglet datering, for øvrig var alle de undersøkte søknadene datert og signert av søker.

Bydel Vestre Aker hadde i sin rutinebeskrivelse angitt at søkerne skal tilskrives innen to uker etter mottatt søknad med informasjon om eventuell manglende dokumentasjon og videre saksgang, at det skulle settes en tidsfrist for når dokumentasjonen skulle være innlevert, og hvis ikke dokumentasjonen var mottatt innen fristen, skulle det sendes purring med ny frist.

Bydel Bjerke hadde i sin rutinebeskrivelse angitt at ved ufullstendige søknader eller søknader som ikke ble besvart innen 3 uker så skulle det sendes forvaltningsmelding med tidspunkt for ferdighenhandling og manglende dokumentasjon.

Bydelene Sagene, Frogner og Gamle Oslo hadde ikke nedfelt skriftlige rutiner knyttet til manglende dokumentasjon og purring.

Ingen av bydelene hadde nedfelt skriftlig hvordan innsendt dokumentasjon skulle vurderes.

Det var ikke et felles saksbehandlingssystem for behandling av søknader om kommunal bolig i bydelene. De fleste bydelene i undersøkelsen hadde utviklet egne elektroniske verktøy til bruk i saksbehandlingen. Dette dreide seg stort sett om regneark der all saksinformasjon ble registrert. De fleste hadde tilpasset systemet slik at de enkelt kunne ta ut informasjon til bruk i rapportering av styringsinformasjon. Bydel Gamle Oslo oppga at de i tillegg til regnearket benyttet Gericca i behandlingen av søknader om kommunal bolig. Flere bydeler ga uttrykk for at det systemet de benyttet ikke var tilfredsstillende, og at de så fram til å få på plass det bebudede IKT-verktøyet som skal gi bydelene bedre oversikt over behovet for boliger i bydelene, søknader og boligvedtak (jf. Bystyremelding nr. 2/2008 om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune).

3.2.3 Vurdering

Bydelene benyttet kommunens standard søknadsskjema for søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig. Skjemaet angir hvilken dokumentasjon som må framlegges, og bidrar til å sikre at nødvendig dokumentasjon blir lagt fram slik at bydelene kan vurdere om søkere fyller vilkårene for kommunal bolig.

Det at søkerne må legge fram samme type dokumentasjon bidrar til å etablere forsvarlige beslutningsgrunnlag og til at prinsippet om likebehandling i saksbehandlingen kan ivaretas. Det ser imidlertid ut til at manglende ferdigheter i norsk hos søkere gjør at en del ikke maktet å framstille saken sin tilstrekkelig og at saksbehandlerne ikke alltid klarte å forhindre dette.

Det kunne være utfordrende å vurdere dokumentasjon som ble vedlagt søknaden for å bekrefte helsemessige problemer.

Kommunerevisjonen registrerer at flere av bydelene så fram til etableringen av et felles saksbehandlingssystem for behandling av søknader om kommunale boliger i kommunen som varslet i Bystyremelding nr. 2/2008.

3.3 Vurdering av om grunnkravene er oppfylt

3.3.1 Revisjonskriterier

- Bydelen må ved behandlingen av søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig vurdere om søker fyller forskriftens grunnkrav for leie kommunal bolig.¹²

3.3.2 Fakta

Førstegangssøknader

Informanter ved alle de fem boligkontorene oppga at søkernes alder, botid og inntekt som regel var greie størrelser å vurdere i lys av innsendt dokumentasjon. Andre grunnkrav kunne være mer krevende å håndtere.

Boligkonsulentene i Bydel Sagene oppga at søkernes tilhørighet alltid måtte vurderes først da dette var avgjørende for hvilken bydel som skulle behandle saken. I noen tilfeller ble saker drøftet med mottakskonsulent ved sosialkontoret slik at man var enige om tilhørigheten i henhold til regelverket om ansvarsfordelingen mellom bydelene gjeldende personrettede tiltak.¹³ Lovlig opphold måtte dokumenteres med vedtak fra UDI eller kopi av pass. Søkerne måtte være over

18 år. Botid ble sjekket med folkeregisteret. I noen tilfeller kom det ikke fram i folkeregisteret om søker hadde oppholdt seg i utlandet eller utenfor kommunen. Det ble da sjekket med sosialkontoret om de hadde opplysninger om dette.inntekt og formue ble sjekket i henhold til kommunens veiledende grenser og søker måtte levere utskrift av likningsattest. Nåværende boligforhold ble sjekket og om denne var egnet med hensyn til størrelse, standard og fysisk utforming. Det ble videre vurdert om søker hadde mulighet til å leie privat, eventuelt kunne få forlenget nåværende kontrakt, eller søke lån til kjøp av bolig. Dersom søkerne fylte grunnkravene ble det vurdert om søker hadde behov for oppfølging/hjelpetiltak, eventuelt tilrettelegging av boligen.¹⁴

Intervjuene med informanter fra de forskjellige boligkontorene viste at kravet om to års botid ble praktisert ulikt. De tre boligkonsulentene i Bydel Gamle Oslo oppga for eksempel at boligkontoret tidligere hadde gitt avslag til søkere som ikke fylte kravet. I forbindelse med at en søker hadde klaget på et slikt vedtak, erfarte bydelen at søkeren fylte kravet om botid innen klagen hadde blitt sendt til klagenemnda. Dette hadde ført til at dersom marginene på å innfri botid var mindre enn seks måneder for en søker, så aksepterte boligkontoret søknaden på dette punktet. Boligkonsulenten i Bydel Frogner oppga derimot at de håndhevet kravet til botid absolutt.

Informanter i bydelene Frogner, Sagene, Bjerke og Gamle Oslo trakk fram at det kunne være vanskelig å vurdere hvorvidt søkerne var i stand til selv å skaffe seg en bolig. Mange som hadde problemer med å skaffe seg bolig var gjerne innvandrere med dårlige norskkunnskaper og sosialklienter. Flere oppga å ha vært på mange visninger, uten å lykkes. Boligkonsulentene i Bydel Sagene uttalte at de nok kunne vært

¹² Jf. forskrift om tildeling av kommunale boliger, kap. 2: Målgruppen for kommunale boliger er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand greier å skaffe seg egnet bolig. For å få leie kommunal bolig må søkeren på søknadstidspunktet ha lovlig opphold i Norge, ha bodd i Oslo kommune de siste 2 årene, være, eller være i ferd med å bli, uten egnet bolig, ha fylt 18 år, antas å kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne, eventuelt med hjelp av tilgjengelig botrenings-, booppfølging- eller liknende hjelpetiltak og vedkommende må ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til selv å framskaffe egnet bolig.

¹³ Jf. Fellesskriv 1/2007.

¹⁴ Informantene ved de øvrige boligkontorene uttalte seg ikke detaljert på dette punktet. Se for øvrig punkt 3.2.2 om vurdering av innsendt dokumentasjon

strengere i sine vurderinger på dette punktet. Mange av søkerne hadde ikke økonomi til å klare å betale depositum, og ville slik ha problemer med å skaffe seg bolig selv på det private markedet. Boligkontoret prøvde av og til å få noen av søkerne over på sosialkontoret, slik at de kunne få hjelp derfra til å skaffe seg boliger privat. Boligkonsulentene uttalte at det var vanskelig å avslå søknader på bakgrunn av at søkerne hadde evne til å skaffe seg bolig selv. Skulle slike søknader avslås måtte søkerne i så fall ha et konkret alternativt tilbud. Dette spørsmålet hadde blitt avklart i klagenemnda.

Også vurderingen av om søkeres nåværende bolig var egnet, kunne i følge flere av informantene ved de fem boligkontorene tidvis være vanskelig, jf spørsmål om søkers bolig var *for* liten, i *for* dårlig stand, eller om bomiljøet var *for* belastende osv. Boligkonsulenten i Bydel Frogner oppga for eksempel at de praktiserte en streng vurdering av om nåværende bolig var egnet eller ei, og sa at søkere måtte bo trangt for at det skulle vurderes som trangbodd til det uegnede. Boligkonsulenten henviste til at klagenemnda også hadde vært strenge på dette punktet.

Boligkonsulentene i Bydel Gamle Oslo opplevde at det ikke var problemer med å få søkere til å akseptere hjelpetiltak og samarbeidsavtaler¹⁵ for å mestre bosituasjonen i tilfeller der dette var aktuelt, men at det kunne være et problem at folk motsatte seg hjelpetiltak etter at de hadde fått tildelt bolig.

Informanter ved de fem boligkontorene opplyste at i tilfeller hvor søkerne ikke fylte grunn-

kravene og dette var uproblematisk å vurdere, ble søknadene avslått. De oppga videre at i tilfeller der det var utfordringer knyttet til å vurdere om søkerne fylte grunnkravene ble sakene diskutert med kollega, nærmeste overordnet, og/eller i vedtaksmøter. Vurderingene som ble foretatt ble ikke dokumentert som sådan, men relevante vurderinger kom fram i vedtakene som ble fattet.

Kun Bydel Sagene hadde utarbeidet retningslinjer for hvordan regelverket for tildeling av kommunal bolig, herunder hvordan forskriftens §§ 4 - 7 om grunnkrav skulle forstås og praktiseres. I retningslinjene var boligkontorets praksis nedfelt og den var sammenholdt med klagenemndas avgjørelser og ble endret/ajourført ved behov. Retningslinjene var til hjelp i skjønnsutøvelsen og var ment å bidra til å sikre sammenheng, kontinuitet og forutsigbarhet i boligkontorets avgjørelser.

3.3.3 Vurdering

Informantene ved de fem boligkontorene beskrev en praksis som innebærer at de vurderte søknadene de mottok om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig opp mot grunnkravene i regelverket. Undersøkelsen avdekket imidlertid ulik praktisering av regelverket. Bydel Gamle Oslo fulgte ikke kravet om to års botid. Dette innebærer en forskjellsbehandling av søkerne bydelene imellom.

3.4 Prioritering mellom kvalifiserte søkere

3.4.1 Revisjonskriterium

- Ved førstegangs tildeling av kommunal bolig og i saker om bytte av bolig må bydelen sikre at vedtaket og den konkrete tildelingen av bolig er basert på en saklig og rettferdig prioritering mellom søkere som fyller grunnkravene. Bydelen skal prioritere søkere som i henhold til regelverkets krav og en samlet vurdering synes å ha de mest påtrengende boligbehov.¹⁶

¹⁵ I henhold til regelverket om tildeling av kommunal bolig skal hjelpetiltak som er nødvendige for at søkere skal kunne mestre bosituasjonen godkjennes av søkeren. Aksepterte hjelpetiltak skal inngå i en samarbeidsavtale mellom søker og bydelen. Dersom søker ikke ønsker å benytte seg av tilbudte hjelpetiltak som anses å være nødvendige for å mestre bosituasjonen, skal søknaden avslås (jf. forskriftens § 6).

¹⁶ Jf. ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp om like-

3.4.2 Fakta

Som vi viste i kapittel 2.1, er det store forskjeller mellom bydelen i antall ordinære kommunale boliger, og i antall søkere til slike boliger. I to bydeler ble søknader fra personer som fylte grunnkravene stort sett innvilget. I andre bydeler utgjorde avslag for denne gruppen opp mot, eller over halvparten av alle avslag.

Alle de vi intervjuet i de fem bydelene oppga at søknader fra søkere som fylte grunnkravene og som det var aktuelt å vurdere og eventuelt prioritere for positivt vedtak, ble behandlet på vedtaksmøter hvor saksbehandlere og nærmeste leder deltok.

Prioritering blant søkere som fylte grunnkravene når vedtak fattes

Boligkontoret i Bydel Sagene måtte sjelden prioritere mellom søkere som fylte grunnkravene. Kun i korte perioder hadde dette vært nødvendig. I utgangspunktet fikk alle som fylte grunnkravene positivt vedtak om kommunal bolig i bydelen. Informantene beskrev ikke hvordan en prioritering ville foregått dersom de hadde måttet foreta prioritering, men det gikk fram av bydelens rutinebeskrivelse hvordan regelverket om prioritering skulle forstås og praktiseres. I rutinebeskrivelsen framkom det blant annet at for å kunne prioritere må først det konkrete boligbehovet i den enkelte sak og tilgjengeligheten av etterspurt boligtype avdekkes.

Deretter må det foretas en prioritering av de mest trengende til nevnte boligtype. Det framgikk videre at det må foretas en prioritering av hvem som anses å ha det mest påtrengende boligbehovet i tråd med forskriftens § 8. I tillegg kan andre relevante hensyn vektlegges, for ek-

sempel helt uten bolig, graden av trangboddhet, søkers bohistorikk; ressurs svak/ressursterk på boligmarkedet, søkerens alternative muligheter. Avgjørelsen av hvem som skal få tilsagn og hvem som ikke prioriteres for tilsagn tas etter en samlet vurdering. Det understrekes at momenter/hensyn som brukes i prioriteringsvurderinger alltid må sammenholdes med den situasjonen andre søkere er i.

Bydel Frogner hadde langt flere søkere som fylte grunnkravene og prioriteringskravene enn de hadde tilgjengelige boliger. De fleste søkere fikk avslag og kun et fåtall fikk positivt vedtak om kommunal bolig. Informantene oppga at de fram til høsten 2009 hadde praktisert å prioritere flyktninger som skulle førstegangsboettes foran søkere som skulle ut av fengsel eller institusjon. De behandlet søknadene fra flyktningene fortløpende og foretok ingen prioritering blant dem. Det var spesielt vanskelig å finne private leiligheter i bydelen med husleier som flyktningene hadde råd til å betale. Boligkontoret hadde alltid ventelister på små boliger og de som skulle ut av fengsel eller institusjon var som regel enslige som skulle ha små leiligheter. Informantene oppga at de sjelden prioriterte denne gruppen, de ble i stedet gitt hjelp til å finne bolig på det private utleiemarkedet.

Teamlederen ved boligkontoret i Bydel Frogner opplyste at klagenemnda omgjorde flere klagesaker fra bydelen (saker innsendt i 2007 og 2008) høsten 2009. Dette var saker hvor søker på søknadstidspunktet oppholdt seg i fengsel eller på institusjon. Boligkontoret hadde fått innstillingene og vedtakene fra klagenemnda hvor det ble slått fast at søkere fra de tre prioriterte gruppene skulle vurderes opp mot hverandre og at regelverket ikke var slik å forstå at flyktninger skulle prioriteres foran de to andre gruppene. Teamlederen fortalte at bydelen etter dette måtte legge om praksisen og foreta prioritering mellom søkere fra hver av disse gruppene.

Bydel Gamle Oslo hadde også langt flere søkere til kommunal bolig enn de hadde tilgjengelige

behandling, forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune § 8, byrådets instruks til forskriften om tildeling av kommunal bolig punkt 8.1. Følgende søkere skal ha høyest prioritet, gitt at de fyller grunnkravene:

- flyktninger som skal førstegangsboettes,
- søkere som ikke har egnet bolig ved utskrivelse fra institusjon/fengsel,
- byfornyelseshusstander.

boliger. Mange søkere som fylte grunnkravene fikk avslag fordi de ikke kunne prioriteres, og fordi bydelen ikke hadde tilgjengelige boliger innen seks måneder. Lederen for boligkontoret oppga at søkere med høyest prioritet var familier med barn med funksjonshemninger, i tillegg til de tre prioriterte gruppene angitt i instruksen.¹⁷ Blant disse ble flyktingene prioritert først, mens personer som skulle utskrives fra institusjon kom deretter. Personer med samarbeidsavtaler ble rangert som nummer tre - disse hadde som regel ikke bolig fra før. Felles for flere av disse gruppene var at de hadde behov for små boliger. Dersom andre boligsøkere var i akutt bolignød, kunne de bli prioritert foran personer som allerede sto på ventelisten. Lederen for boligkontoret oppga i den forbindelse at det var viktig å få de som virkelig hadde behov inn i en bolig, før de som eventuelt hadde vært heldige å komme inn på ventelisten i gode tider. Målet var hele tiden å gi trygge boliger til riktig tid til de som hadde størst behov for det.

Informantene ved boligkontoret i Bydel Vestre Aker oppga at de fleste søkerne som fylte grunnkravene fikk positivt vedtak om kommunal bolig. Boligkontoret måtte ikke foreta prioriteringer mellom disse søkerne, men en var veldig bevisst på å prøve å tildele bolig til de som trengte det mest først. Lederen for boligkontoret oppga at de forsto regelverket dit hen at flyktinger skulle prioriteres foran andre søkere, også foran personer som skulle ut av fengsel eller institusjon. Søkere som var i akutt bolignød ble imidlertid prioritert først.

Informantene ved boligkontoret i Bydel Bjerke oppga at de hadde langt flere søkere som fylte grunnkravene enn tilgjengelige boliger.

¹⁷ Bydel Gamle Oslo utdypet fakta på dette punktet i sine uttalelser til rapporten, og opplyste at familier med funksjonshemmede barn prioriteres for store leiligheter og at de således ikke kommer i konkurranse med de tre prioriterte gruppene. De prioriterte gruppene er stort sett enslige og innvilges derfor små leiligheter. En flyktningfamilie vil imidlertid bli prioritert foran en familie som har funksjonshemmede barn, ifølge uttalelsene fra bydelen.

Informantene oppga at de i forbindelse med prioriteringen av hvem som skulle få positivt vedtak, særlig vurderte omfanget av søkerens problemer og hjelpebehov. Søkerens evne eller muligheter til selv å framskaffe en bolig var viktig i den sammenheng. De som ble prioritert og fikk positivt vedtak var ofte søkere som flere av tjenestene i bydelen kjente til. De som ble prioritert hadde ofte dårlig nettverk, utfordringer knyttet til språk, dårlige allmenn- og samfunnskunnskaper, i tillegg til andre utfordringer av økonomisk, helsemessig og sosial art.

Kun boligkontoret i Bydel Sagene hadde i sine skriftlige rutiner angitt hvordan regelverket om prioritering skulle forstås og praktiseres.

Ventelister, ventetid og tildeling av bolig ved ledighet

Alle bydelene opererte med ventelister for personer som hadde fått positivt vedtak om kommunal bolig. Ventelistene var organisert nokså likt i bydelene. Det vil si at de var ordnet etter størrelsen og type bolig – 1-roms, 2-roms leiligheter osv, leiligheter med heis og leiligheter beliggende i 1. etasje.. Flere av informantene opplyste at ventelistekøen i utgangspunktet ble ordnet etter vedtaksdato, slik at den med det eldste vedtaket sto øverst på lista. Det var likevel slik at søkere med de mest prekære boligbehovene, ble prioritert først når en konkret bolig skulle tilvises. Når en bolig ble meldt ledig til bydelen, skal den tilvises en søker med positivt vedtak. Bydelene har en frist på minimum syv virkedager på å melde tilbake til Boligbygg Oslo KF hvem som skal inn i boligen.¹⁸

Bydel Sagene hadde 34 søkere på venteliste til ordinær kommunal bolig pr. 31.12.2009 (jf. tabell i kapittel 2.1). Informantene ved boligkontoret oppga at de anså en venteliste på ca 50 søkere som et passende tall. Dersom antallet på ventelisten ble for lavt kunne det bli vanskelig å finne en egnet kandidat til en bolig fordi det ikke var nok å velge imellom. Dersom det ble for mange

¹⁸ (jf Rundskriv 10/2007).

på venteliste kunne ventetiden bli for lang. Boligkontoret oppga at den effektuerte nær 90 prosent av de positive vedtakene om kommunal bolig innen 6 måneder i 2008 og 2009.

Informantene ved boligkontoret i Bydel Sagene oppga videre at de i forbindelse med tildeling av bolig foretok en prioritering mellom søkerne på ventelisten. De vurderte da hvor mye det hastet for den enkelte søker å få bolig, hvor lenge de hadde ventet på bolig, hva som ville være konsekvensen av å vente litt til og hvordan det så ut framover i forhold til ledigstillelse av boliger. De prioriterte de søkerne det hastet mest for, uavhengig av hvilken plassering vedkommende hadde på ventelista. Boligkonsulentene fortalte at søkere som ønsket/måtte ha en spesiell bolig (for eksempel bolig med heis, eller bolig beliggende i 1. etasje) som regel måtte vente lenger fordi bydelen ikke hadde så mange boliger av denne typen. Boligkontoret brukte mye tid på tildelinger, og på å gi ”riktig” bolig til søkerne, blant annet for å slippe byttesøknader, eller at søkere dukket opp på visning for så å si nei. Søkere som hadde fått positivt vedtak om bytte av bolig, ble prioritert etter de som sto uten bolig.

Bydel Bjerke hadde 6 søkere til ordinær kommunal bolig på venteliste pr. 31.12.2009 (jf. tabell i kapittel 2.1). Informantene ved boligkontoret oppga at de ikke kunne ha flere enn to til tre husstander på venteliste til hver av boligtypene, totalt åtte til ti på ventelisten, av gangen. Dette innbar i praksis en ventetid på 6 - 12 måneder fra positivt vedtak ble fattet til tilvisning av bolig. Boligkontoret oppga å ha effektuert henholdsvis 66 prosent og 33 prosent av de positive vedtakene innen seks måneder i 2008 og 2009.

Informantene ved boligkontoret i Bydel Bjerke oppga videre at når en bolig skulle tilvises, ville den som sto først på ventelisten til den aktuelle boligtypen normalt få tildelt boligen. Dette foregikk på vedtaksmøter der seksjonslederen og boligkonsulentene deltok. Det ble gjort unntak dersom noen hadde spesielt prekære behov. I

et tilfelle der bydelen plutselig hadde fått flere boliger ledigstilt samtidig hadde de først tildelt boliger til de to som sto på ventelisten. I tillegg hadde de hentet opp to tidligere søkere med stort boligbehov som hadde fått avslag på grunn av manglende tilgang på bolig, og tilvist bolig til disse.

Bydel Gamle Oslo hadde 55 søkere til ordinær kommunal bolig på venteliste pr. 31.12.2009 (jf. tabell i kapittel 2.1). Lederen for boligkontoret oppga at det måtte være under 100 husstander på venteliste for at de skulle klare å tildele boliger innen seks måneder fra vedtaksdato. Boligkontoret oppga å ha effektuert henholdsvis 50 prosent og 70 prosent av de positive vedtakene innen seks måneder i 2008 og 2009.

Informantene ved boligkontoret i Bydel Gamle Oslo oppga videre at når en bolig ble ledig for tilvisning avgjorde enhetslederen i samarbeid med aktuelle saksbehandlere fra barnevern, sosialkontor eller boligkontor, hvem som skulle få boligen tildelt. Det var ikke vedtaksdatoen, men situasjonen til søkerne som var avgjørende for hvem som ble tildelt bolig først. De som hadde en bolig kom etter de som sto uten bolig.

Bydel Vestre Aker oppga å ha 10 søkere som sto på venteliste til ordinær kommunal bolig pr. 31.12.2009 (jf. tabell i kapittel 2.1). Informantene ved boligkontoret oppga at søkere med positivt vedtak ble satt på venteliste. De opererte ikke med noe tak for hvor mange som kunne stå på ventelisten. Vedtakene ble stort sett effektuert innen seks måneder.

Informantene oppga at det var behovet til brukerne som veide tyngst når de skulle prioritere mellom søkerne på ventelisten. Søkere med det mest akutte og prekære boligbehovet fikk bolig først. Dersom behovet til brukerne ble vurdert å være likt, var det søknadstidspunktet som var avgjørende. Informantene oppga at når en bolig skulle tilvises sjekket boligkonsulenten ventelistene og diskuterte aktuelle kandidater med rus-

konsulenten og nestlederen. Enhetslederen tok den endelige beslutningen om hvem som skulle tildeles boliger.

Bydel Frogner hadde 14 søkere på venteliste til ordinær kommunal bolig, pr. 31.12. 2009 (jf. tabell i kapittel 2.1). Boligkonsulenten oppga at ventelistene ble ordnet etter vedtaksdato og den med eldst vedtak sto øverst på listen. Det sto en til to husstander på venteliste til hver boligtype. De som sto på ventelisten, ventet ifølge bydelen ofte lenger enn 6 måneder før vedtaket ble effektivt.

Boligkonsulenten oppga at når en bolig ble ledigstilt ble den tildelt etter en vurdering og prioritering mellom søkerne på ventelistene. Den med størst behov kunne prioriteres foran den med eldst vedtak.

Flere av informantene i de fem bydelene oppga at det kunne være tilfeldigheter knyttet til hvem som fikk positivt vedtak på bolig eller ikke. Søkere kunne for eksempel være heldige med hensyn til tidspunktet for søknaden i forhold til tilgangen på boliger på det aktuelle tidspunktet. Informanter ved boligkontoret i Bydel Gamle Oslo oppga for eksempel i den forbindelse at noen ganger kunne det være åpning for nye søkere på ventelisten, mens den samme søkeren på et annet tidspunkt ikke ville hatt sjanse til å få positivt vedtak og komme på venteliste.

Ingen av bydelene hadde nedfelt skriftlige rutiner for administrering av ventelister og prioritering mellom søkere som sto på venteliste for tildeling av bolig.

Hva skjer med kvalifiserte søkere¹⁹ som får avslag?

Teamlederen ved boligkontoret i Bydel Frogner oppga at kvalifiserte søkere som fikk avslag, fikk tilbud om hjelp til å finne bolig i det private markedet av boligteamets boligframskaffer. Boligframskaffer kunne bistå søkeren med å lete etter boliger i det private markedet.

Lederen for boligkontoret i Bydel Gamle Oslo oppga at kvalifiserte søkere som hadde fått avslag fikk tilbud om råd og veiledning om hvordan de kunne prøve å skaffe seg bolig selv. Sosialkontoret bisto også søkerne med å finne boliger i det private markedet, og mange hadde fått hjelp til å finne bolig privat med assistanse fra bydelens boligframskaffer.

Boligkonsulenten i Bydel Bjerke oppga at kvalifiserte søkere som fikk avslag ble bedt om å ta kontakt med sosialkontoret og bydelens boligframskaffer for å få hjelp til å finne bolig i det private markedet. Seksjonslederen oppga at det ikke var nok kapasitet ved boligkontoret til å følge opp søkere som fikk avslag. Unntaket var når boligkontoret på selvstendig grunnlag så at en husstand hadde store tilleggsproblemer, da varslet de sosialtjenesten for at deres kompetanse skulle benyttes.

3.4.3 Vurdering

Det var som vist i kapittel 2 stor variasjon mellom bydelene når det gjaldt tilgangen på kommunale boliger. Av de fem bydelene som er undersøkt, var det hovedsaklig bydelene Gamle Oslo, Bjerke og Frogner som måtte foreta prioriteringer mellom kvalifiserte søkere, og mange av disse fikk avslag på grunn av at de ikke kunne prioriteres og manglende tilgang på boliger. Bydelene Sagene og Vestre Aker oppga å ha tilstrekkelig tilgang på kommunale boliger slik at kvalifiserte søkere som regel fikk positivt vedtak. Den ulike tilgangen på kommunale boliger i bydelene innebærer at boligsøkere har ulike muligheter til å få kommunal bolig avhengig av hvilken bydel de tilhører i Oslo kommune.

Regelverket om prioritering mellom søkere som fyller grunnkravene ble forstått og praktisert ulikt i de fem bydelene. Tre av fem bydelers tolket (eller hadde i en periode tolket) regelverket slik at flyktninger skulle prioriteres først. Instruksen angir imidlertid tre søkergrupper som skal ha høyeste prioritet, uten at det framgår noen prioritet dem i mellom. Det betyr at en del søkere som kom ut av fengsel eller institusjon,

¹⁹ Vi bruker betegnelsen "kvalifiserte søkere" om søkere som fyller grunnkravene til leie av kommunal bolig.

ikke har blitt vurdert for prioritering og fått sine søknader avslått. Dette innebærer en forskjellsbehandling av de prioriterte gruppene.

I noen bydeler ble de fleste søkerne tildelt bolig innen seks måneder etter positivt vedtak. I andre bydeler kunne det ta opp til ett år fra positivt vedtak om kommunal bolig ble fattet, til bolig ble tildelt.

Når det gjelder bruken av ventelister, er det viktig å være oppmerksom på at korte ventelister i en bydel, slik som i bydelene Bjerke og Frogner, ikke i seg selv betyr at det er lett å få kommunal bolig i disse bydelene. Slik bydelene praktiserer vedtaksfatting og ventelisteføring, er korte ventelister tvert i mot et uttrykk for at det er få boliger og lang ventetid på kommunal bolig i disse bydelene (jf. 2.1).

Når en bolig ble ledig, var selve tildelingen basert på en skjønnsmessig vurdering av hvem blant de med positivt vedtak på venteliste som burde tilbys boligen. Det forelå ikke egne skriftlige rutiner eller kriterier for denne vurderingen. Det betyr at det var større risiko for forskjellsbehandling.

Den vanligste årsaken til at kvalifiserte søkere ikke får positivt vedtak om kommunal bolig synes å være at bydelen har få ledige boliger og ikke regner med å kunne tildele bolig innen seks måneder. Det forelå ikke oversikter over hvor mange kvalifiserte søkere som fikk avslag på grunn av at de ikke kunne prioriteres og på grunn av seksmånedersregelen.

3.5 Vurdering av om grunnkravene er oppfylt ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt

3.5.1 Revisjonskriterier

- Ved inngåelse av leiekontrakt skal bydelen foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge om søker fortsatt fyller grunnkravene for å få leie kommunal bolig.²⁰

²⁰ Jf. forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo §

- Positivt vedtak om kommunal bolig skal bortfalle når søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tidspunkt for inngåelse av leiekontrakt, slik at søker ikke lenger fyller grunnkravene for å få leie kommunal bolig.²¹
- Positivt vedtak om kommunal bolig skal bortfalle når søker uten saklig grunn avslår boligtilbud.²²

3.5.2 Fakta

Det varierte mellom bydelene hvor lang tid det kunne ta fra en søker hadde fått positivt vedtak om kommunal bolig til vedtaket ble effektivt og vedkommende fikk boligen tildelt. I Bydel Sagene kunne det for eksempel ta fra noen uker til 2-3 måneder, mens det i Bydel Bjerke tok fra 6-12 måneder før vedtakene ble effektivt. Dette hang sammen med tilgangen på ledige boliger i de aktuelle bydelene.

Boligkonsulenten i Bydel Vestre Aker oppga at det ble sjekket om søkerne fortsatt fylte grunnvilkårene i forbindelse med at de fikk tildelt bolig og skulle inngå leiekontrakt.

Seksjonslederen i Bydel Bjerke oppga at de sjekket enkelte forhold ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt. Det ble sjekket med folkeregisteret om søkeren hadde flyttet. Dersom dette var tilfellet ble det tatt kontakt med søker for å spørre om vedkommende hadde fått ny egnet bolig. Søkerens økonomiske situasjon ble i liten grad sjekket på nytt. Boligkontorets erfaring var at søkerens situasjon sjelden hadde endret seg.

Lederen for boligkontoret i Bydel Gamle Oslo oppga at de sjekket med folkeregisteret, eller med sosialkontoret, om søkeren hadde fått varig

13 første ledd nr 2, og § 15 første ledd, samt byrådets instruks til forskriften om tildeling av kommunal bolig punkt 10.4 fjerde og femte avsnitt.

²¹ Jf. forskrift om tildeling av kommunal bolig § 13

²² Jf. forskrift om tildeling av kommunal bolig § 13 første ledd og instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig 13.1.

bolig ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt. Dersom søkeren hadde fått varig bolig fattet boligkontoret bortfallsvedtak. Søkerens inntektssituasjon på tilvisningstidspunktet ble ikke kontrollert. Ifølge enhetslederen var søkernes økonomiske situasjon stort sett uendret fra søknadstidspunktet til tidspunktet for tildeling.

Boligkonsulenten i Bydel Frogner oppga at når en bolig ble tildelt og leiekontrakt skulle inngås ble det sjekket om søkerne fortsatt fylte enkelte av grunnkravene. Dette ble gjort ved å ringe til søkerne og spørre hvordan situasjonen til vedkommende var. Sosialkontoret kunne også bli kontaktet for informasjon. Søkernes inntekt ble ikke sjekket på nytt.

Boligkonsulentene i Bydel Sagene oppga at de sjekket om grunnkravene fortsatt var oppfylt ved tilvisning av bolig og inngåelse av leiekontrakt. Dersom en søker hadde stått lenge på venteliste, undersøkte de først og fremst om vedkommende hadde skaffet seg bolig privat. De sjekket også sosialjournalen eller snakket med saksbehandlere på sosialkontoret, eller andre involverte instanser, for å finne ut om det hadde skjedd noe som ville ha innvirkning på boligtildelingen.

Ingen av bydelene hadde nedfelt skriftlige rutiner for hva som skulle sjekkes ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt.

Å avslå boligtilbud

De vi intervjuet ved boligkontoret i *Bydel Sagene* oppga at kontoret alltid hadde en representant til stede på visningen av boliger. Dersom en søker takket nei til tilvist bolig, ville representanten be om en forklaring på hvorfor vedkommende ikke ville akseptere tilbudet og vurdere hvorvidt det var en akseptabel grunn til dette eller ikke. Videre ville vedkommende informere søkeren om at konsekvensene av å takke nei til tilbudet kunne være et bortfallsvedtak. Hvorvidt grunnen skulle aksepteres eller ikke ble i Bydel Sagene alltid drøftet mellom boligkonsulentene og leder før avgjørelse ble tatt. Dersom grunnen ikke kunne aksepteres,

fikk vedkommende beskjed om at de ikke ville få et nytt tilbud, og vedkommende fikk mulighet til å ombestemme seg. Dersom søkerne var svært usikre, kunne de kanskje få en dag eller to i betenkningstid. Eventuell betenkningstid var det Boligbygg Oslo KF som utleier som kunne bestemme. Noen ville for eksempel sjekke om de kunne få bostøtte, før de tok i mot tilbudet. De som takket nei uten saklig grunn, fikk skriftlig bortfallsvedtak som de kunne klage på.

Usaklige grunner til å takke nei til tilvist bolig ble av informantene ved boligkontoret i Bydel Sagene oppgitt å være at søkeren ikke likte boligen, eller at søkeren ikke ville bo på en aktuell adresse fordi det var for langt fra skole, barnehage, venner og lignende. Saklige grunner til å takke nei kunne for eksempel være at det var trapper i gården og det viste seg at vedkommende ikke kunne gå i trapper. Noen ganger kom søkere med dokumentasjon på slike forhold først på tilvisningsmøtet - slik at boligkontoret måtte se på saken på ny. I slike tilfeller ville boligkontoret som regel akseptere at søkerne takket nei til tilbudet. Ofte kunne det være forhold som boligkontoret ikke visste om: en voldelig ekskjæreste kunne vise seg å bo i nabogården for eksempel, eller boligkontoret kunne vurdere boligtilbudet som urimelig for eksempel hvis en familie ble tilbudt en leilighet med et knøttlite soverom hvor det skulle være plass til 3 barn.

Boligkonsulenten i Bydel Frogner oppga at det skjedde noen ganger at søkere takket nei til tilvist bolig. Dersom dette skjedde vurderte boligkontoret om vedkommende hadde saklig grunn til å si nei. Boligkonsulenten opplyste at det var sjelden at søkerne ble vurdert å ha saklig grunn. Årsaker til å takke nei som ble god tatt kunne for eksempel være at søkeren plutselig hadde fått en sykdom, som endret vedkommendes boligbehov, eller at søkeren hadde fått flere barn. Det var sjelden at boligteamet godtok grunnene til å si nei. Dersom de ikke godtok grunnen, fattet boligkontoret bortfallsvedtak.

Informantene i Bydel Gamle Oslo oppga at de anså det som legitimt å takke nei til en tilvist bolig dersom boligen ikke samsvarte med vedtaket, eller dersom det f. eks. viste seg at søkeren hadde en funksjonshemming som boligkontoret ikke hadde visst om. I slike tilfeller foretok boligkontoret en ny vurdering av søkerens boligbehov. Det var imidlertid ikke ofte dette skjedde, og det var ikke mange legitime grunner til at folk kunne si nei til tildelt bolig. Lederen for boligkontoret oppga videre at blant de som fikk bortfallsvedtak var det mange som søkte på nytt om kommunal bolig. Boligkontoret ga stort sett avslag til disse søkerne, da man anså dem for å ha fått et tilbud som de har takket nei til.

Boligkonsulenten i Bydel Vestre Aker sa at dersom en søker sa nei til en tilvist bolig, for eksempel fordi vedkommende ikke ønsket å bo i den aktuelle boligen, ble ikke dette akseptert som legitim grunn til å takke nei. Det var enkelte som ikke ønsket å bo på en spesiell adresse i bydelen. 90 % av boligmassen lå på denne adressen. Dette ble tolket som at vedkommende hadde et alternativ, og det ble fattet bortfallsvedtak. Lederen for boligkontoret oppga at legitime grunner til å takke nei kunne for eksempel være helsemessige forhold som var dokumentert med legeerklæring.

Boligkonsulenten i Bydel Bjerke oppga at dersom noen hadde saklig grunn til å takke nei til tilvist bolig, for eksempel fordi standarden på boligen var for dårlig og boligkontoret var enige i dette, pleide boligkontoret å vurdere saken på nytt og vedkommende fikk fortsatt stå på ventelisten til kommunal bolig. Dersom det ikke forelå saklig grunn til å takke nei ble det fattet bortfallsvedtak.

Ingen av bydelene hadde utdypet skriftlig hva som skulle anses som saklige og usaklige grunner til å takke nei til tilvist bolig.

3.5.3 Vurdering

Ved tildeling av kommunal bolig og inngåelse av leiekontrakt sjekket bydelene særlig søkerens bosted for å sikre at vilkårene for å få tildelt kommunal bolig fortsatt var til stede.

Selv om det nok primært vil være søkerens bosted som kan ha forandret seg fra vedtakstidspunktet, kan det også være viktig å sjekke andre forhold som husstandens størrelse etc. Spesielt er dette viktig i tilfeller hvor det går lang tid fra vedtaket er fattet, til en bolig blir tildelt og leiekontrakt inngås. Dette ble i mindre grad gjort. Det kan medføre risiko for at det iverksettes vedtak der forutsetningene for vedtaket ikke lenger er til stede.

4. Intern kontroll

4.1 Ansvarsforhold og myndighet til å fatte vedtak

4.1.1 Revisjonskriterium

- Ansvarsforhold og myndighet til å fatte vedtak i saker vedrørende tildeling av kommunal bolig skal være tydelig og basert på skriftlige og oppdaterte delegasjoner.

4.1.2 Fakta

Bydel Sagene hadde skriftlige delegasjoner, datert 03.07.2008, hvor myndigheten til å fatte vedtak om tildeling av og forlengelse av leiekontrakter i kommunal bolig var videredelegert til enhetsleder sosialtjenesten. Videre var det skriftlig rutine for stedfortrederordning og delegasjon til å fatte vedtak, datert 01.08.2007, fra sosialsjefen til seksjonslederen for boligkontoret, og til stedfortreder i seksjonslederens fravær. Seksjonslederen oppga at rutinen skulle oppdateres vinteren 2010.

Bydel Frogner framla fullmakt til å fatte vedtak i medhold av forskrift for kommunal bolig for teamlederen for boligkontoret, datert 01.10.2008, og oppdatert 20.02.2010.

Bydel Vestre Aker framla skriftlig delegasjon over myndigheten til å fatte vedtak om tildeling av kommunal bolig fra bydelsdirektør til enhetsleder for sosialtjenesten/NAV for 2009, oppdatert 10.03.2010.

Bydel Gamle Oslo har ikke framlagt skriftlig delegasjon over myndigheten til å fatte vedtak om tildeling av kommunal bolig for undersøkelsesperioden.²³

²³ Bydel Gamle Oslo la i forbindelse med sine uttalelser til rapporten fram skriftlig delegasjon over myndigheten til å fatte vedtak, godkjent av bydelsdirektør 01.06.2010. Vi har imidlertid ikke mottatt skriftlig delegasjon over myndighetene til å fatte vedtak gjeldende for perioden 2008-2009 som vår undersøkelse omfatter.

Bydel Bjerke hadde skriftlige delegasjoner, datert 27.08.2009. Resultatsjefen for søknadskontoret var delegert myndighet til å fatte vedtak om tildeling av kommunal bolig. Myndigheten var videredelegert til seksjonsleder for boligkontoret.

4.1.3 Vurdering

Kommunerevisjonen konstaterer at fire av de fem bydelene framla skriftlige delegasjoner for myndigheten til å fatte vedtak om kommunal bolig for undersøkelsesperioden.

4.2 Skriftlige rutiner og kontroll

4.2.1 Revisjonskriterium

- Bydelen bør ha rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til tilfredsstillende saksbehandling av søknader om kommunale boliger.²⁴

4.2.2 Fakta

Skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen

Oslo kommune har både en lokal forskrift og en instruks som regulerer saksbehandlingen på dette området. Det varierte mellom bydelene hvorvidt de hadde nedfelt egne utdypende skriftlige rutiner eller retningslinjer for saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, og hvor omfattende rutineene var. Bydel Sagene hadde omfattende skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig. Bydelene Vestre Aker og Bjerke hadde skriftlige rutiner som i noen grad anga framgangsmåter og arbeidsfordelingen i saksbehandlingen, men ikke retningslinjer for hvordan regelverket for tildeling av kommunal bolig skulle forstås og praktiseres. Bydelene Frogner og Gamle Oslo hadde ingen skriftlige rutiner og retningslinjer for de områdene av saksbehandlingen som er undersøkt.

²⁴ Jf. kommuneloven § 20 nr. 1 og 2, instruks for virksomhetsleder § 3 og byrådssak 1057/08 Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune.

Som vist ovenfor hadde ingen av bydelene nedfelt egne skriftlige rutiner eller retningslinjer for

- hva råd og veiledningen til boligsøkere skulle inneholde (jf. 3.1.2)
- hvordan innsendt dokumentasjon skulle vurderes (jf. 3.2.2)
- administrering av ventelister og prioritering av søkerne på venteliste (jf. 3.4.2)
- hva ved søkeres situasjon som bør sjekkes ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt (jf. 3.5.2)
- hva som skulle anses som saklige/usaklige grunner til å takke nei til tilvist bolig (jf. 3.5.2).

Som vist i 3.2.2 omfattet bydelene Vestre Aker og Bjerkes rutinebeskrivelse prosedyre for manglende dokumentasjon og purring. Bydelene Sagene, Frogner og Gamle Oslo hadde ikke nedfelt skriftlige rutiner knyttet til manglende dokumentasjon og purring.

Som vist i 3.3.2 og 3.4.2 var det kun Bydel Sagene som hadde utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan regelverket for tildeling av kommunal bolig, herunder hvordan forskriftens §§ 4-7 om grunnkrav, samt bestemmelsene om prioritering, skulle forstås og praktiseres. I retningslinjene var boligkontorets praksis nedfelt og den var sammenholdt med klagenemndas avgjørelser og ble endret/ajourført ved behov. Retningslinjene var til hjelp i skjønnsutøvelsen og var ment å bidra til å sikre sammenheng, kontinuitet og forutsigbarhet i boligkontorets avgjørelser.

Arbeidsdeling/kvalitetskontroll av saksbehandlingen

Bydelene Sagene, Vestre Aker og Bjerke hadde i tillegg til delegasjonsvedtakene, jf 3.6 ovenfor, angitt i sine rutinebeskrivelser hvem som hadde myndighet til å fatte vedtak og hvem som skulle signere på vedtakene. Vedtaksmyndigheten lå hos leder av boligkontoret.²⁵ De vi intervjuet oppga at vedtak om kommunal bolig ble fattet

av leder av boligkontoret, eller dennes stedfortreder og at vedtakene ble parafert av saksbehandler. Stikkprøvekontrollen av søknader i Bydel Bjerke og Bydel Gamle Oslo bekreftet at det var slik det foregikk.

Alle informanter ved alle de fem boligkontorene oppga videre at saker som ikke ble betraktet som opplagte avslag ble diskutert med kollega, nærmeste overordnet og/eller i vedtaksmøter. Alle søknader hvor søkerne oppfylte grunnkravene ble behandlet på vedtaksmøter. På møtene deltok saksbehandler(e) og i de fleste tilfeller nærmeste overordnede. Møtene ble blant annet benyttet til å diskutere og avgjøre saker, samt prioritere søkere for tildeling. Bydelene Sagene, Vestre Aker og Bjerke hadde i sine rutinebeskrivelser angitt retningslinjer for vedtaksmøter. Hyppigheten på møtene varierte mellom bydelene. Dette hang sammen med hvor mange søknader bydelene mottok, og hvor mange tildelinger det var aktuelt å foreta.

Vedtaksmaler

Bruken av vedtaksmal var ikke nedfelt i skriftlige rutiner i bydelene Gamle Oslo, Frogner, Vestre Aker og Bjerke. Informantene i disse bydelene oppga imidlertid at de tok utgangspunkt i vedtaksmaler utarbeidet av Helse- og velferdsetaten i utformingen av vedtaksbrev. Bydel Sagene hadde utarbeidet egne vedtaksmaler tilpasset en rekke ulike utfall av saksbehandlingen, som ble benyttet som utgangspunkt i utformingen av vedtaksbrev.

Flere av boligkonsulentene i bydelene oppga at de så på tidligere saksframstillinger og vedtak i saksbehandlingen av nye, liknende saker.

Klagesaksbehandling

Klager på vedtak om kommunal bolig sendes til bydelene. Bydelene foretok en vurdering av saken. Med mindre bydelene fant grunnlag for å imøtekomme klagen ble de sendt videre til Oslo kommunes klagenemnd for behandling der. Bydelene Sagene og Bjerke hadde i sine rutiner beskrevet hvordan klagesaksbehandling skulle foregå.

²⁵ I bydelene Gamle Oslo og Vestre Aker ledet enhetslederne boligkontorene.

I forbindelse med klager benytter Helse- og velferdsetaten som er forberedende instans for Oslo kommunes klagenemnd i denne typen saker, prioriteringslister som bydelene har utarbeidet. Prioriteringslistene gir oversikt over alle som i en gitt periode er blitt prioritert for kommunal bolig i bydelen. Informantene ved de fem boligkontorene oppga at bydelene sendte prioriteringslister til Helse- og velferdsetaten. Det varierte imidlertid mellom bydelene når de sendte disse listene, hva listene inneholdt, og hva slags periode de sendte for. Bydel Bjerke sendte for eksempel halvårlige oversikter over prioriterte og når de ikke hadde noen prioriterte en periode, sendte de kun beskjed om dette til Helse- og velferdsetaten. Informantene i Bydel Gamle Oslo oppga at bydelen sendte oversikter over prioriterte for en tre ukers periode i forbindelse med oversendelse av en klagesak. Ingen av bydelene hadde nedfelt skriftlig hva prioriteringslistene til Helse- og velferdsetaten skulle inneholde.

På spørsmål til Helse- og velferdsetaten om hva bydelene faktisk skal oversende i forbindelse med klagesaksbehandling fikk vi til svar at bydelene kan velge om de vil legge listene med når en klagesak oversendes, eller om de vil sende jevnlige lister. Listene må gi nok informasjon til at klageinstansen kan overprøve om bydelens skjønn i forhold til prioritering er korrekt. Det må være mulig å sammenlikne klagerens medisinske og sosiale forhold med tilsvarende forhold hos de som har fått tilsagn om bolig, slik at klageinstansen kan kontrollere at det ikke er foretatt usaklig forskjellsbehandling. Helse- og velferdsetaten opplyste at de ikke i generell form hadde meldt skriftlig til bydelene hva prioriteringslistene skulle inneholde og for hvilken periode bydelene skulle sende slike oversikter, men at de ga tilbakemelding til enkeltbydeler i tilfeller der det ikke var sendt inn lister, eller listene inneholdt for lite informasjon.

Bydelenes bruk av klagenemndas innstillinger og vedtak

Etter klagenemndas behandling ble kopi av innstillingene og vedtakene sendt til den aktuelle bydelen. Klagenemndas innstillinger og vedtak klargjør og gir retning for forståelse og praktisering av regelverket for tildeling av kommunale boliger.

Informanter ved de fem boligkontorene oppga at de benyttet klagenemndas innstillinger og vedtak i saksbehandlingen. Det var imidlertid forskjeller mellom boligkontorene med hensyn til hvor systematisk dette ble gjort. Samtlige informanter ved boligkontorene oppga at de tok vare på informasjon fra klagenemnda, at de diskuterte disse sakene og benyttet dem i vurderingen av liknende saker. Men kun Bydel Sagene hadde utarbeidet veiledende, skriftlige retningslinjer for harmonisering av praksis hvor blant annet informasjon av prinsipiell karakter fra klagenemnda var innarbeidet og konkretisert med eksempler.

Flere av informantene ga uttrykk for at de hadde sett det som en fordel om de hadde fått alle innstillingene og vedtakene fra klagenemnda, og ikke bare for bydelens egne klagesaker. De mente at dette ville gi viktig informasjon om praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunale boliger i Oslo kommune som helhet.

Utteksling av erfaringer mellom bydeler

Flere av informantene ved de fem boligkontorene påpekte at Helse- og velferdsetaten tidligere holdt seminarer og kurs om tildeling av kommunale boliger. I de siste årene hadde dette ikke vært gjort, de mente at det ville vært fordelaktig med arenaer for kompetanseutvikling og utveksling av erfaringer om arbeidet med tildeling av kommunale boliger på tvers av bydelene.

Noen av informantene oppga at de av og til diskuterte saker og praktiseringen av regelverket med andre bydeler.

4.2.3 Vurdering

Retningslinjer for saksbehandlingen kan være til stor hjelp i alle faser, bidra til konsistens og forutsigbarhet saksbehandlingen, likebehandling av søkere og god intern kontroll. Oslo kommune har både en lokal forskrift og en instruks som regulerer saksbehandlingen på dette området.

Bydel Sagene hadde i tillegg utarbeidet rutiner og retningslinjer til hjelp på mange viktige områder i saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, herunder hvordan regelverket om grunnkrav og prioritering skulle forstås og praktiseres. Når det gjaldt bydelene Frogner, Gamle Oslo, Bjerke og Vestre Aker, hadde de enten ikke, eller kun i liten grad utarbeidet egne skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandling av søknader om kommunal bolig.

Ingen av bydelene hadde nedfelt egne skriftlige rutiner eller retningslinjer for

- hva råd og veiledningen til boligsøkere skulle inneholde
- hvordan innsendt dokumentasjon skulle vurderes
- administrering av ventelister og prioritering av søkerne på venteliste
- hva ved søkerens situasjon som bør sjekkes ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt

- hva som skulle anses som saklige/usaklige grunner til å takke nei til tilvist bolig.
- hva prioriteringslistene til helse- og velferdsetaten skulle inneholde

Fraværet av lokale, utdypende retningslinjer kan føre til at saksbehandlingen blir mer tilfeldig og personavhengig og kan medføre risiko for at likebehandlingen av søkerne ikke ivaretas tilstrekkelig.

Vedtaksmler, vedtaksmøter og arbeidsdeling i forbindelse med vedtaksfatting bidrar til forsvarlig saksbehandling og likebehandling av søkerne.

Vi ser at bydelene etterspør tiltak som kan bidra til kompetanseutvikling i saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, herunder tiltak som kan bidra til erfaringsutveksling på dette forvaltningsområdet på tvers av bydelene i Oslo kommune.

Klagenemndas innstillinger og vedtak av prinsipiell karakter gir viktig informasjon om forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig. I og med bydelene kun fikk adgang til klagenemndas innstiller og vedtak i forhold til bydelens egne klagesaker, kan de gå glipp av prinsipielle regelverks-avklaringer i forhold til saker i andre bydeler. Dette er etter Kommunerevisjonens syn uheldig, og medfører risiko for ulik praktisering av regelverket mellom bydelene og for potensiell forskjellbehandling av boligsøkere.

5. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

5.1 Oppsummering

Vi har i den undersøkelsen sett på saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig i de fem bydelene Sagene, Gamle Oslo, Frogner, Vestre Aker og Bjerke. Vi har spesielt sett på elementer i saksbehandlingen som er sentrale for å sikre likebehandling av søkerne samt om bydelene har etablert rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til forsvarlig saksbehandling. Enkelte forhold er kun kartlagt, ikke vurdert.

5.1.1 Boliger, søkere og saksbehandlingstid

Søkere kan som hovedregel kun søke om og eventuelt få tildelt kommunal bolig i den bydelen de tilhører. Det er stor variasjon mellom bydelene når det gjelder antall ordinære kommunalt disponerte boliger. Antall kvalifiserte søkere var i 2009 langt høyere enn antall disponible ordinære kommunale boliger totalt sett, men situasjonen varierte mye mellom bydelene. I to bydeler ble søknader fra personer som fylte grunnkravene stort sett innvilget. I andre bydeler utgjorde avslag for denne gruppen opp mot, eller over halvparten av alle avslag. I en del tilfeller ble søknader som fylte både grunn- og prioriteringskravene etter regelverket, avslått.

I noen bydeler ble de fleste søkerne tildelt bolig innen seks måneder etter positivt vedtak. I andre bydeler kunne det ta opp til ett år fra positivt vedtak om kommunal bolig ble fattet, til bolig ble tildelt.

Bydelene kan avslå søknader fra søkere hvis de ikke kan tilby egnet bolig innen seks måneder. Oslo kommune har ingen oversikt over hvor mange søkere som fyller grunn- og prioriteringskravene, men som likevel får avslag fordi bydelene ikke kan tilby egnet bolig innen seks måneder.

Søkere som søkte om å få forlenget leiekontrakt fylte ifølge bydelene ofte fortsatt grunnvilkårene for kommunal bolig og fikk fornyet leiekontrakt slik regelverket sier. Søkere som søkte om å

få bytte kommunal bolig, ble ifølge bydelene ofte ikke prioritert fordi de allerede hadde en kommunal bolig.

5.1.2 Råd og veiledning og opplysning av saken

Bydelene har iverksatt tiltak som kan sikre at boligsøkere får råd og veiledning og eventuelt hjelp til å fremme søknad om kommunal bolig. Fraværet av skriftlige rutiner for råd og veiledning gir økt risiko for at potensielle boligsøkere forskjellsbehandles. Bydelene benyttet kommunens standard søknadsskjema for søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig. Skjemaet angir hvilken dokumentasjon som må framlegges, og bidrar til å sikre at nødvendig dokumentasjon blir lagt fram slik at bydelene kan vurdere om søkere fyller vilkårene for kommunal bolig.

Det at søkerne må legge fram samme type dokumentasjon bidrar til å etablere forsvarlige beslutningsgrunnlag og til at prinsippet om likebehandling i saksbehandlingen kan ivaretas. Det ser imidlertid ut til at manglende ferdigheter i norsk hos søkere gjør at en del ikke maktet å framstille saken sin tilstrekkelig og at saksbehandlerne ikke alltid klarte å forhindre dette.

Det kunne være utfordrende å vurdere dokumentasjon som ble vedlagt søknaden for å bekrefte helsemessige problemer.

5.1.3 Bydelenes vurdering av om søkerne fyller grunnkravene

Informantene ved de fem boligkontorene beskrev en praksis som innebærer at de vurderte søknadene de mottok om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig opp mot grunnkravene i regelverket. Undersøkelsen avdekket imidlertid ulik praktisering av regelverket når det gjaldt kravet om to års botid. Dette innebærer en forskjellsbehandling av søkerne bydelene imellom.

5.1.4 Prioritering mellom kvalifiserte søkere

Av de fem bydelene som er undersøkt, var det hovedsaklig bydelene Gamle Oslo, Bjerke og Frogner som måtte foreta prioriteringer mellom kvalifiserte søkere, og mange av disse fikk avslag på grunn av at de ikke kunne prioriteres og manglende tilgang på boliger. Bydelene Sagene og Vestre Aker oppga å ha tilstrekkelig tilgang på kommunale boliger slik at kvalifiserte søkere som regel fikk positivt vedtak. Den ulike tilgangen på kommunale boliger i bydelene innebærer at boligsøkere har ulike muligheter til å få kommunal bolig avhengig av hvilken bydel de tilhører i Oslo kommune.

Regelverket om prioritering mellom søkere som fyller grunnkravene ble forstått og praktisert ulikt i de fem bydelene. Tre av fem bydeler tolket (eller hadde i en periode tolket) regelverket slik at flyktninger skulle prioriteres først. Instruksen angir imidlertid tre søkergrupper som skal ha høyeste prioritet, uten at det framgår noen prioritet dem i mellom. Det betyr at en del søkere som kom ut av fengsel eller institusjon, ikke har blitt vurdert for prioritering og fått sine søknader avslått. Dette innebærer en forskjellsbehandling av de prioriterte gruppene.

En bydel prioriterte en fjerde gruppe, familier med barn med funksjonshemninger, like høyt som de tre søkergruppene instruksen angir. Dette var heller ikke i tråd med regelverket.

Når det gjelder bruken av ventelister, er det viktig å være oppmerksom på at korte ventelister i en bydel, slik som i bydelene Bjerke og Frogner, ikke i seg selv betyr at det er lett å få kommunal bolig i disse bydelene. Slik bydelene praktiserer vedtaksfatting og ventelisteføring, er korte ventelister tvert i mot et uttrykk for at det er få boliger og lang ventetid på kommunal bolig i disse bydelene (jf. 2.1).

Når en bolig ble ledig, var selve tildelingen basert på en skjønnmessig vurdering av hvem blant de med positivt vedtak på venteliste

som burde tilbys boligen. Det forelå ikke egne skriftlige rutiner eller kriterier for denne vurderingen. Det betyr at det var større risiko for forskjellsbehandling.

Den vanligste årsaken til at kvalifiserte søkere ikke får positivt vedtak om kommunal bolig synes å være at bydelen har få ledige boliger og ikke regner med å kunne tildele bolig innen seks måneder. Det forelå ikke oversikter over hvor mange kvalifiserte søkere som fikk avslag på grunn av at de ikke kunne prioriteres og på grunn av seks måneders regelen.

5.1.5 Vurdering av om grunnkravene er oppfylt ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt

Fra positivt vedtak om tildeling av kommunal bolig blir fattet, til søker faktisk får tildelt en bolig og leiekontrakt skal inngås, kan det gå alt fra noen uker og opptil et år. Ved tildeling av kommunal bolig og inngåelse av leiekontrakt sjekket bydelene særlig søkerens bosted for å sikre at vilkårene for å få tildelt kommunal bolig fortsatt var til stede.

Selv om det nok primært vil være søkerens bosted som kan ha forandret seg fra vedtakstidspunktet, kan det også være viktig å sjekke andre forhold som husstandens størrelse etc. Spesielt er dette viktig i tilfeller hvor det går lang tid fra vedtaket er fattet, til en bolig blir tildelt og leiekontrakt inngås. Dette ble i mindre grad gjort. Det kan medføre risiko for at det iverksettes vedtak der forutsetningene for vedtaket ikke lenger er til stede.

5.1.6 Ansvarsforholdene, vedtaksmyndighet og internkontroll

Med unntak av Bydel Gamle Oslo, la alle bydelene fram skriftlige delegasjoner for myndigheten til å fatte vedtak om kommunal bolig for undersøkelsesperioden.

Det varierte mellom bydelene hvorvidt de hadde nedfelt egne skriftlige rutiner for saksbehandlingen av søknader om kommunal

bolig, og hvor omfattende rutinene var. Bydel Sagene hadde utarbeidet rutiner og retningslinjer til hjelp på mange viktige områder av saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig, herunder hvordan regelverket om grunnkrav og prioritering, skulle forstås og praktiseres. Når det gjaldt bydelene Frogner, Gamle Oslo, Bjerke og Vestre Aker, hadde de enten ikke, eller kun i liten grad utarbeidet egne skriftlige rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig.

Fraværet av slike retningslinjer i de øvrige bydelene kan føre til at saksbehandlingsprosessen blir sårbar og personavhengig, og medfører økt risiko for at kravet om likebehandling ikke ivaretas tilstrekkelig.

Ingen av bydelene hadde nedfelt egne skriftlige rutiner eller retningslinjer for

- hva råd og veiledningen til boligsøkere skulle inneholde
- hvordan innsendt dokumentasjon skulle vurderes
- administrering av ventelister og prioritering av søkerne på venteliste
- hva ved søkerens situasjon som bør sjekkes ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt
- hva som skulle anses som saklige/usaklige grunner til å takke nei til tilvist bolig.

Flere av bydelene hadde ikke nedfelt egne skriftlige rutiner for

- oppgave- og rollefordeling i saksbehandlingen
- hvordan klagesaksbehandlingen skulle foregå.
- vedtaksmøtenes funksjon

Vedtaksmalet, vedtaksmøter og arbeidsdeling i forbindelse med vedtaksfattig bidrar til forsvarlig saksbehandling og likebehandling av søkerne.

Undersøkelsen viser at bydelene etterspør tiltak som kan bidra til kompetanseutvikling i saksbehandlingen av søknader om kommunal

bolig, herunder tiltak som kan bidra til erfaringsutveksling på dette forvaltningsområdet på tvers av bydelene i Oslo kommune. Klagenemndas innstillinger og vedtak av prinsipiell karakter gir viktig informasjon om forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig. I og med bydelene kun fikk adgang til klagenemndas innstillinger og vedtak i forhold til bydelens egen klagesaker, kan de gå glipp av prinsipielle regelverksavklaringer i forhold til saker i andre bydeler. Dette er etter Kommunerevisjonens syn uheldig, og medfører risiko for ulik praktisering av regelverket mellom bydelene og for potensiell forskjellbehandling av boligsøkere.

5.2 Konklusjon

Det er forskjeller mellom de fem undersøkte bydelene når det gjelder hvor lett/vanskelig det er å få kommunal bolig, forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig, ventetid etter positivt vedtak, samt intern kontroll i saksbehandlingen.

5.3 Anbefalinger

Byråd for sosiale tjenester bør

- iverksette tiltak som sikrer at alle bydelene får tilgang til alle innstillinger og vedtak av prinsipiell karakter fra klagenemnda, slik at de kan innrette sin regelverksforståelse i overensstemmelse med klagenemndas avgjørelser,
- klargjøre overfor bydelene hvilken informasjon bydelene skal oversende Helse- og velferdsetaten i forbindelse med klagenemndas behandling av klage på avslag om kommunal bolig,
- vurdere om bydelene bør rapportere på antall kvalifiserte søkere som får avslag på sine søknader om kommunal bolig fordi bydelen ikke har ledig bolig innen seks måneder, og antallet som får avslag fordi de ikke fyller grunnkravene,
- vurdere om det bør foreslås endringer i forskriften, og konkretisering av instruksen, for å bidra til at bydelenes praksis blir mer ensartet og i tråd med bystyrets føringer,

- vurdere om det er behov for å iverksette ytterligere tiltak for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket og større grad av likebehandling av søkere som fyller bystyrets grunnvilkår for kommunal bolig.

De undersøkte bydelene bør vurdere behovet for etablering eller videreutvikling av egne skriftlige rutiner for behandling av søknader om kommunal bolig. Følgende områder er aktuelle for alle bydelene

- råd og veiledningen til boligsøkere, herunder tiltak mot søkere med språklige utfordringer,
- hvordan innsendt dokumentasjon skal vurderes,
- administrering av ventelister og prioritering av søkerne på venteliste,
- hva ved søkerens situasjon som bør sjekkes ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt,
- hva som skulle anses som saklige/usaklige grunner til å takke nei til tilvist bolig.

Bydelene Frogner og Gamle Oslo bør i tillegg til det som gjelder alle, vurdere å

- etablere skriftlige rutiner for framgangsmåter, rolle- og ansvarsfordeling m.v. i saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig,
- nedfelle skriftlige rutiner knyttet til manglende dokumentasjon og purring,

- etablere retningslinjer for hvordan regelverket for tildeling av kommunale bolig skal forstås og praktiseres,
- etablere retningslinjer for behandling av klage på avslag om kommunal bolig.

Bydel Vestre Aker bør i tillegg til det som gjelder alle bydelene, vurdere å

- utdype sine skriftlige rutiner for framgangsmåter, rolle- og ansvarsfordeling m.v. i saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig,
- etablere retningslinjer for hvordan regelverket for tildeling av kommunale bolig, skal forstås og praktiseres,
- etablere retningslinjer for behandling av klage på avslag om kommunal bolig.

Bydel Bjerke bør i tillegg til det som gjelder alle bydelene, vurdere å

- utdype sine skriftlige rutiner for framgangsmåter, rolle- og ansvarsfordeling m.v. i saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig,
- etablere retningslinjer for hvordan regelverket for tildeling av kommunale bolig, skal forstås og praktiseres.

Bydel Sagene bør i tillegg til det som gjelder alle bydelene, vurdere å

- nedfelle skriftlige rutiner knyttet til manglende dokumentasjon og purring.

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens kommentarer til disse

Rapporten har blitt sendt til byråden for sosiale tjenester og bydelene Sagene, Frogner, Bjerke, Vestre Aker og Gamle Oslo til uttalelse. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester kommenterte rapporten i brev av 02.06.2010, Bydel Frogner i brev av 20.05. 2010, Bydel Vestre Aker i brev av 27.05.2010, Bydel Sagene i brev av 28.05.2010, Bydel Bjerke i brev av 26.05.2010 og Bydel Gamle Oslo i brev av 01.06.2010. Uttalelsene følger i sin helhet som trykte vedlegg til rapporten.

Sammen med rapporten ble det oversendt spørsmål som vi ønsket besvart. I tillegg sto virksomhetene fritt til å fremme synspunkter som de selv anså som viktige og som ikke ble fanget opp av våre spørsmål.

I det følgende oppsummeres og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

6.1 Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Byrådsavdelingen opplyser at den er i ferd med å gjøre en gjennomgang av regelverket for tildeling av kommunal bolig og uttrykker at rapportens konklusjoner og anbefalinger er svært nyttige som grunnlag for dette arbeidet. Det vises til at Kommunerevisjonen har avdekket at det er forskjeller mellom de fem undersøkte bydelene når det gjelder tilgangen til kommunal bolig, forståelsen og praktiseringen av regelverket for tildeling av kommunal bolig, ventetid etter positivt vedtak, samt internkontroll i saksbehandlingen. Dette er forhold som byrådsavdelingen vil følge opp, og viser i den forbindelse til flere tiltak som skal gjennomføres som en oppfølging av rapporten.

Byrådsavdelingen

- vil benytte rapporten som grunnlag for det arbeidet som pågår med å gjennomgå reglene for kommunal bolig,

- ser at det er behov for å systematisere kunnskapen fra avgjørelsene i Oslo kommunes klagenemnd, og vil be Helse- og velferdsetaten om å begynne et arbeid med å samle klagenemndas avgjørelser av prinsipiell karakter,
- vil vurdere om det er mulig å få til en rapportering av avslagsgrunner for avslag på søknad om kommunal bolig,
- ser at det er behov for en revisjon av deler av Kvalitetshåndboken for sosialtjenesten, og skriver at Helse- og velferdsetaten er i ferd med å gjøre en gjennomgang bl.a. av kvalitetshåndbokens boligkapittel,
- vil vurdere om det er mulig å iverksette ytterligere tiltak for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket - en mulig innfallsvinkel til dette er en revidert versjon av Kvalitetshåndboken for sosialtjenesten, med et bredere nedslagsfelt enn dagens utgave.

Byrådsavdelingen tar sikte på å ferdigstille gjennomgangen av regelverket for tildeling av kommunal bolig i løpet av 2010, og skriver at de øvrige tiltakene forhåpentligvis vil være i gang i løpet av halvannet år.

Byrådsavdelingen viser til at Kommunerevisjonen anbefaler at det bør klargjøres overfor bydelene hvilken informasjon bydelene skal oversende til Helse- og velferdsetaten i forbindelse med klagenemndas behandling av klage på kommunal bolig. Byrådsavdelingen peker i den forbindelse på at bydelene tidligere har fått flere brev hvor de bes om å sende inn anonymiserte oversikter over positive vedtak om leie av kommunale boliger. Bydelene ble blant annet i brev av 10.01.2005, bedt om å sende halvårlige oversikter over positive vedtak om leie av kommunal bolig og startlån.

6.2 Bydelene

Alle bydelene oppgir at rapporten anses som nyttig og at de vil iverksette tiltak på bakgrunn av anbefalingene i rapporten og at dette arbeidet vil bli påbegynt i den nærmeste framtid.

Bydel Bjerke ga videre uttrykk for at alle bydeler må antas å ha et felles behov for å videreutvikle skriftlige rutiner på de områdene som rapporten anbefaler. Bydelen uttrykker ønske om at det blir tatt initiativ til å nedsette en arbeidsgruppe som utarbeider de felles rutinene som rapporten anbefaler. Alternativt vil bydelen selv gjøre dette, gjerne i samarbeid med Bydel Sagene som man opplever har kommet lengre i utarbeidelsen av rutinebeskrivelser for saksbehandling av kommunal bolig.

I det følgende konsentrerer vi oss om innspill fra bydelene som problematisere sider ved undersøkelsen, og enkelte andre innspill fra bydelene.

Undersøkelsens metode, anvendte kilder eller data

Bydel Frogner ga uttrykk for at et utvalg av bydeler kan bli misvisende, men at det ville bli en u håndterlig mengde data hvis alle bydelene skulle vært med i undersøkelsen. Et utvalg av bydeler kan medføre at det vil bli vanskeligere for de bydelene som står utenfor å identifisere seg med rapportens konklusjoner.

Bydel Sagene ga uttrykk for at intervjuene kunne vært lagt opp mer strukturert og gjennomført i en strammere form og at det da ville vært lettere å besvare spørsmålene mer presist og framstille praksis på saksområdet på en mer hensiktsmessig måte. Dette hadde gjort arbeidet lettere både for de som intervjuet og de som ble intervjuet, og samtidig lettet arbeidet med selve revisjonen i etterkant. Bydelen melder også at den er usikker på om de fem bydelene har lagt sammenliknbare tall til grunn i tabell 1, spesielt når det gjelder oversikten over antall behandlede søknader.

Bydel Gamle Oslo har i sine tilbakemeldinger på rapporten noen kommentarer knyttet til fakta fra egen bydel. Bydelen la i sin tilbakemelding ved delegasjon av vedtaksfullmakten til leder av boligenheten og opplyste samtidig at den ligger tilgjengelig som et samleskriv på bydelens intranettsider. Bydelen justerte videre tallet som de hadde oppgitt på behandlede søknader for 2009 i tabell 1. Bydelen påpeker videre at de tre gruppene som i henhold til regelverket skal prioriteres blir prioritert. Når det gjaldt dette at familier med funksjonshemmede barn også ble prioritert, påpekes det at de leilighetene disse familiene får er store, og således ikke kommer i konkurranse med de tre prioriterte gruppene. De prioriterte gruppene er stort sett enslige og innvilges derfor små leiligheter, skrives det. En flyktningsfamilie vil bli prioritert foran en familie som har funksjonshemmede barn, ifølge bydelen.

Vurderinger konklusjoner og anbefalinger

Bydel Sagene savner at Kommunerevisjonen i sine anbefalinger overfor byråden for sosiale tjenester ikke la større vekt på de problemstillinger som knytter seg til å sikre bydelene felles rutiner, regelforståelse og praksis. Rapporten bærer preg av at det er den enkelte bydel som selv har ansvaret for å sikre likebehandling, skriver bydelen. Bydelen mener rapporten i for liten grad problematiserer at det er vanskelig for de 15 bydelene å vite om hverandres praksis så lenge det ikke er noen som har ansvar for å utarbeide felles rutiner, gjennomføre felles opplæring og informere løpende på tvers av bydelene. Bydel Sagene mener at dette ikke ivaretas i tilstrekkelig grad av tilgang til alle klagenemndas avgjørelser. Etter bydelens mening er det stort behov for å vurdere ytterligere tiltak for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket.

Bydel Sagene framhever videre at en forutsetning for likebehandling av søkere er at tilgangen på boliger er forholdsmessig lik i alle bydeler. Bydelen savner derfor også en vurdering av i hvilken grad Kommune-

revisjonen mener det har betydning for likebehandling av søkerne at bydelene har så ulikt antall kommunale boliger disponibelt, og at de fleste boligene ligger i Oslo indre øst.

Andre synspunkter

Bydel Frogner ga uttrykk for at rapporten ikke viser de forskjeller mellom bydelene som oppstår på grunn av den skjeve fordelingen av kommunale boliger. Bydelen oppga å ha et lavt antall kommunale boliger i forhold til befolkningstallet, og var opptatt av at dette vanskeliggjør prioritering av søkere i prioriterte grupper og bruken av seksmånedersregelen.

Bydel Sagene savnet en vurdering av mulige konsekvenser for praktiseringen av regelverket og likebehandling av søkerne, at bydelene ikke har et felles saksbehandlingsverktøy på dette området, og at det ikke er et felles IKT-verktøy mellom bydelene og Boligbygg Oslo KF. Bydelen savnet også spørsmål i undersøkelsen vedrørende fordeling av kommunale boliger mellom bydelene.

6.3 Kommunerevisjonen vurdering

Vi merker oss at byrådsavdelingen og bydelene oppgir å ville iverksette, eller vurdere å iverksette, tiltak i tråd med våre anbefalinger.

Byrådsavdelingen har for noe tid tilbake informert bydelene om informasjon som skulle oversendes Helse- og velferdsetaten i forbindelse med behandlingen av klager på vedtak om kommunal bolig. Etter vår vurdering synes det imidlertid å være behov for å klargjøre ytterligere overfor bydelene hvilken informasjon som skal oversendes.

Bydel Sagene mener rapporten bærer preg av at den enkelte bydel har ansvaret for å sikre likebehandling. Det har i årevis vært og er fortsatt en betydelig skjevfordeling av tilgjengelige kommunale boliger bydelene imellom. Kommunerevisjonen mener ikke at den enkelte bydel alene har det ansvaret. Vi viser her til

Kommunerevisjonens anbefalinger til byråden, jf. rapportens pkt 5.3, siste kulepunkt.

Bydel Sagene savner at vi ikke har behandlet konsekvensene av manglende felles saksbehandlingssystem og IKT-verktøy på boligområdet. Kommunerevisjonen ser at dette er viktige spørsmål, men de har ikke vært en del av målet og rammen for denne forvaltningsrevisjonen.

Bydel Bjerke etterlyste initiativ fra sentralt hold i kommunen for å videreutvikle skriftlige rutiner på de områdene som rapporten anbefaler. Slik Kommunerevisjonen forstår det vil noe av dette kunne ivaretas av tiltak som Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester sier at de vil vurdere i sine tilbakemeldinger på rapporten.

I forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen valgte vi en semistrukturert innretning på intervjuene. Dette er gjort for å sikre at informantene får anledning til selv å trekke fram forhold de mener er viktige og for å gi oss selv anledning til å følge opp med spørsmål som viser seg viktige i løpet av et intervju. Det er også vanlig for oss å be om ytterligere opplysninger i etterkant av et intervju, samt stille oppfølgingsspørsmål for eksempel i forbindelse med verifikasjon av intervjuer for å få mer fyllestgjørende og komplett informasjon om et saksforhold. Det er også slik at når vi har gjennomført alle intervjuene i en undersøkelse ser vi at noen spørsmål kan være mindre belyst av noen informanter enn av andre. Dette gjør også at behovet for oppfølgingsspørsmål og ytterligere informasjon kan oppstå. Dette kan kanskje oppleves av enkelte som uttrykk for en usystematisk måte å arbeide på, men er altså valgt som en bevisst metodisk strategi fra vår side. Hensikten er å sikre et grunnlagsmateriale som er så korrekt og fullstendig som mulig.

Når vi skulle samle inn noen tall vedrørende ordinære kommunale boliger fra bydelene, så vi at det kunne hefte usikkerhet ved tallene, blant annet fordi bydelene kategoriserer bo-

ligene forskjellig, og således summerer ulike forhold. Vi mente likevel at tallene var egnet til å illustrere noen viktige forskjeller mellom bydelene på boligområdet. Alle tallene i tabellen er verifiserte i flere omganger. Basert på nye innspill i uttalelsene til rapporten fra bydelene Sagene og Gamle Oslo, og etterfølgende kontakt og verifisering av nye tall med begge bydelene, er det gjort enkelte justeringer av tallene i tabellen. Fortsatt hefter det usikkerhet ved tallene i tabellen, men vi mener likevel de uttrykker noen viktige sider ved boligsituasjonen i bydelene og forskjeller mellom dem.

Som påpekt i tilbakemeldingene fra Bydel Frogner er ikke alle bydelene med i

undersøkelsen, og vi generaliserer derfor heller ikke fra våre funn i de fem bydelene i undersøkelsen til de øvrige bydelene. Rapporten behandler imidlertid spørsmål av prinsipiell karakter når det gjelder saksbehandling av søknad om kommunal bolig, samt synliggjør ulike bydelers praksis på dette området. Slik sett er rapporten vurderinger, konklusjoner og anbefalinger av betydning også for de bydelene som ikke var inkludert i undersøkelsen.

Kommunerevisjonen konstaterer at Bydel Gamle Oslo har lagt ved delegasjonsoversikt, godkjent av bydelsdirektør 01.06.2010.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1356/03: Instruks til forskrift av 07.05.2003 om tildeling av kommunal bolig i Oslo med mer.

Byrådssak 1170/07: Prosjekt - styrket intern kontroll i Oslo kommunes virksomheter.

Byrådssak 1057/08: Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune.

Bystyresak 127/03: Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune.

Bystyresak 466/05: Juridisk strategi for Oslo kommune

Bystyresak 136/06: Bedre utnyttelse av kommunale boliger - Endring av forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune.

Bystyresak 453/08: Bystyremelding nr. 2/2008 - Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune.

Rundskriv 10/2007: Rutiner for tildeling av kommunal bolig

Rundskriv 28/2008: Behandling av klager til Oslo kommunes klagenemnd

Bystyremelding nr.7/1998 - Ledelses- og kompetanseutvikling i Oslo kommune 1008-2002

Årsberetninger for bydelene Sagene, Gamle Oslo, Bjerke, Vestre Aker og Frogner for 2008 og 2009

Årsberetning for Oslo kommunes klagenemnd 2008 og 2009

b) Eksterne referanser

LOV 02.10.1967 nr. 103 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV 13.12.1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven).

LOV 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Stortingsmelding nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken

Vedlegg 1 Undersøkelsens metode

I det følgende vil det redegjøres for undersøkelsesopplegget og vurderinger av dataenes gyldighet og relevans.

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon: Med utgangspunkt i tema og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkte virksomheters systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen

Undersøkelsen bygger på en rekke kilder:

- Møter og intervjuer.
- Studier av relevante dokumentet som angår tildeling av kommunale boliger i Oslo kommune og fra de fem undersøkte bydelene.
- Innsamlede tall vedrørende ordinære kommunale boliger fra de undersøkte bydelene.
- Stikkprøvekontroller i to bydeler.

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til byråden for eldre og sosiale tjenester og bydelene 10.12.2009. Orientering om oppstart av undersøkelsen ble sendt til Helse- og velferdsetaten 10.12. 2009 og Oslo kommunes klagenemnd 18.12.2009. Både bydelene, byråden for eldre og sosiale tjenester og Helse- og velferdsetaten ble bedt om å peke ut kontaktpersoner, og disse har blitt løpende informert om gjennomføringen av undersøkelsen.

Undersøkelsen har vært gjennomført i bydelene Gamle Oslo, Frogner, Sagene, Bjerke og Vestre Aker. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i januar-februar 2010.

Møter og intervjuer

Vi inviterte til oppstartsmøte med henholdsvis Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og bydelene. Hensikten med oppstartsmøtene var å gi god informasjon om undersøkelsen og forankre revisjonskriteriene og sikre oss enighet om disse. Hensikten var også å få tilbakemeldinger og innspill til problemstillinger og metodisk opplegg og sikre god dialog under gjennomføringen av undersøkelsen.

Oppstartsmøte med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ble gjennomført 21.12.2009, og med bydelene som inngår i undersøkelsen 07.01.2010.

I oppstartsbrevet og under oppstartsmøtet ba vi om å få tilsendt relevant dokumentasjon fra bydelene.

Det har vært gjennomført to intervjuer i hver av de fem bydelene som inngår i undersøkelsen i løpet av januar og februar 2010. Vi intervjuet henholdsvis leder for boligkontorene og saksbehandler(e) ved boligkontorene. Alle intervjuene ble gjennomført av prosjektleder og prosjektmedarbeider. I tillegg har vi gjennomført ett intervju med seksjonsleder for juridisk seksjon i Helse- og velferdsetaten.

Hvert intervju hadde en varighet på ca to timer. Intervjuene skjedde etter en semistrukturert intervjuguide hvor Kommunerevisjonen hadde forberedt en del spørsmål og temaer som vi ønsket å få besvart. Ledere og saksbehandlere fikk i hovedsak spørsmål om det samme. Det varierte imidlertid hvor utfyllende svar informantene ga på de forskjellige spørsmålene fra oss. I tillegg hadde informantene anledning til å selv å ta opp temaer og forhold som de anså som relevante.

Samtlige informanter fikk oversendt referater fra intervjuene som var utarbeidet av oss med anledning til å endre, supplere, utdype og bekrefte informasjon. Samtidig fikk de også oversendt noen tilleggsspørsmål som ble besvart. Alle intervjureferatene er verifiserte av informantene.

Vi oversendte også faktabeskrivelser for hver av de fem bydelene som alle er verifiserte.

Innsamling av tallmateriale fra bydelene

Denne undersøkelsen omfatter sentrale aspekter ved saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av *ordinære* kommunale boliger. Undersøkelsen omfatter med andre ord ikke saksbehandlingen av søknader om ulike typer kommunale omsorgsboliger, boliger for funksjonshemmede, for psykisk utviklingshemmede, psykiatriboliger, UNGBO-boliger m.v. KOSTRA-tall vedrørende kommunale boliger i bydelene er basert på alle typer kommunalt disponerte boliger. I gjennomføringen av denne undersøkelsen ba vi bydelene oppgi noen tall vedrørende de ordinære kommunale boligene som bydelene hadde tildelingsretten til for å kunne illustrere viktige variasjoner mellom bydelene på dette området. Det kan knytte seg noe usikkerhet til tallene som bydelene har oppgitt, men de gir likevel en god pekepinn på viktige forskjeller mellom bydelene når det gjelder de ordinære kommunale boligene.

Stikkprøvekontroller i to utvalgte bydeler

Vi har gjennomført to stikkprøvekontroller i Bydel Gamle Oslo og Bydel Bjerke. Bydelene ble tilfeldig valgt, men vi ønsket å foreta stikkprøvekontrollen i to bydeler som hadde ulik søknadsmengde og ulik tilgang på kommunale boliger.

I Bydel Gamle Oslo gjennomgikk vi til sammen 31 søknader og i Bydel Bjerke 39 søknader om ordinær kommunal bolig, bytte av bolig og søknader om forlengelse av leiekontrakt. Bydelene hadde fått beskjed om å plukke ut 20 søknader mottatt tidlig i hver måned fordelt over perioden 2008 og 2009. Vi oppga også at vi blant disse ønsket søknader som fikk avslag og søknader som fikk positivt vedtak. Søknadene var ordnet i mapper for hver søker inneholdende søknader og dokumentasjon. Når vi gikk gjennom mappene kunne de inneholde flere søknader fra samme person derfor ble antallet gjennomgåtte søknader høyere enn først bestilt.

Vi hadde ikke på forhånd informert om hva vi ville kontrollere, slik at det ikke skulle være mulig å kamuflere eventuelt kjente avvik. Prosjektleder gjennomførte kontrollen i Bydel Bjerke, mens prosjektleder og prosjektmedarbeider gjennomførte kontrollen i Bydel Gamle Oslo.

I forbindelse med stikkprøvekontrollen foretok vi en enkel kontroll av hva søknaden gjaldt, om det ble benyttet søknadsskjema, om søknadene var datert og signert, om det var stemplet dato for mottagelse, om det var vedlagt dokumentasjon og hva dokumentasjonen gjaldt. Endelig sjekket vi om vedtakene var signert av to personer, saksbehandler og nærmeste overordnede.

Dokumentstudier

Vi har gjennomgått aktuell dokumentasjon vedrørende kommunale boliger i Oslo kommune, samt innsendt dokumentasjon fra bydelene vedrørende kommunale boliger.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Undersøkelsen bygger på data innsamlet ved hjelp av flere metoder; møter, intervjuer, dokumentgjennomgang og stikkprøvekontroller i to bydeler. Hoveddelen av datamaterialet baserer seg på informantenes beskrivelser av egen saksbehandlingspraksis, samt skriftlige rutiner og retningslinjer bydelene måtte ha i den forbindelse. Data som baserer seg på informanternes utsagn og beskrivelser om hvordan de gjør ting, må behandles som det og ikke forveksles med datamateriale som viser hvordan ting faktisk har blitt gjort. Sistnevnte ville krevd en gjennomgang av behandlingen av en rekke enkeltsaker i hver bydel og dette ville blitt for omfattende i forhold til denne undersøkelsens intensjoner og rammer. Ledere og saksbehandlere fikk noen felles spørsmål som de skulle besvare, men det var også slik at informantene fikk anledning til selv å trekke fram forhold de mente var viktige og aktuelt. Dette gjør at i faktaframstillingen vil noen forhold være mer detaljert framstilt for noen bydelers vedkommende, enn andre. Det er også slik at for noen forhold er det kun leder, eller saksbehandler(e) i en bydel som har uttalt seg om enkelte forhold. Alle intervjuene og faktabeskrivelsene som benyttes er imidlertid verifisert av den enkelte bydel og forhold som kun er beskrevet av saksbehandlerne er da også bekreftet av leder i forbindelse med verifiseringen. Rapporten har også vært presentert for bydelene og de har fått anledning til å kommentere forhold i rapporten både i møte og i etterkant. Dataene har etter vårt skjønn en tilfredsstillende pålitelighet og gyldighet til å danne grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 2 Revisjonskriterier

Undersøkelsens hovedproblemstilling er:

Er Oslo kommunes saksbehandling av søknader om kommunal bolig tilfredsstillende?

Vi har i den forbindelse blant annet sett på følgende:

- saksbehandling av søknader om kommunal bolig
- ansvarsforhold og kompetanse til å fatte vedtak
- rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til tilfredsstillende saksbehandling

Vi har i den undersøkelsen sett på saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig er tilfredsstillende i de fem bydelene Sagene, Gamle Oslo, Frogner, Vestre Aker og Bjerke. Vi har spesielt sett på elementer i saksbehandlingen som er sentrale for å sikre likebehandling av søkerne samt om bydelene har etablert rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til forsvarlig saksbehandling. Vi har rettet oppmerksomheten mot sosialtjenestens råd og veiledning ved henvendelser om kommunal bolig, regelverkets krav til opplysning av saken, bydelenes vurdering av om søkerne fyller grunnkravene for å få tildelt kommunal bolig og deres prioritering i situasjoner hvor antall søkere som fyller grunnkravene er større enn antallet boliger til disposisjon.

Saksbehandling av søknader om kommunal bolig

Råd og veiledning

I forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo oppstilles ingen formkrav til søknad om kommunal bolig. Byrådet foreskriver imidlertid i sin instruks til forskriften at søknad skal fremmes på kommunens standard søknadsskjema, samtidig som det gis retningslinjer for håndteringen av søknader som fremsettes på annen måte. For å sikre søker en reell mulighet til å få sin søknad realitetsbehandlet er det fra et likebehandlingsperspektiv viktig at bydelen ved mangelfulle søknader og muntlige henvendelser gir nødvendig råd og veiledning til søkeren.

Revisjonskriterium

- Bydelen skal ved henvendelser om kommunal bolig gi nødvendig råd og veiledning. Ved behov skal søkere få hjelp til å fylle ut søknadsskjemaet.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Sosialtjenesteloven § 4-1:

Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

Forvaltningsloven § 11 første ledd første punktum:

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

Forskrift til forvaltningsloven § 3:

Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev eller tilsvarende. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.

Byrådets instruks punkt 10.3 første og andre avsnitt:

Søknad om kommunal bolig skal fremmes på kommunens standard søknadsskjema.

Der søker fremmer søknad i vanlig brevs form eller lignende, der standard søknadsskjema er mangelfullt utfyllt, eller der søknad er fremmet muntlig og søker ikke er i stand til å fremme skriftlig søknad, skal bydelen gi søker bistand med å fylle ut nødvendig informasjon på standard skjema.

Opplysning av saken

Regelverkets krav til utredning kan bidra til å sikre bydelen et forsvarlig beslutningsgrunnlag, og derigjennom bidra til å sikre at prinsippet om likebehandling ivaretas ved saksbehandlingen.

Revisjonskriterium

- Bydelen skal ved behandlingen av søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig sikre at det foreligger tilstrekkelig relevant og nødvendig dokumentasjon til å kunne vurdere om søker fyller forskriftens grunnkrav for å få leie kommunal bolig.
- Søknad om kommunal bolig skal fremmes på kommunens standard søknadsskjema, og bydelen må påse at søknadene er undertegnet og datert, samt vedlagt den dokumentasjon som søknadsskjemaet etterspør.

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum:

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Byrådets instruks punkt 10.3 første avsnitt:

Søknad om kommunal bolig skal fremmes på kommunens standard søknadsskjema.

Byrådets instruks 10.3, tredje avsnitt:

Bydelen må påse at søknaden er undertegnet og datert, samt vedlagt den dokumentasjon som søknadsskjemaet etterspør.

Vurdering av om grunnkravene er oppfylt:

Revisjonskriterium

- Bydelen skal ved behandlingen av søknad om leie av kommunal bolig, forlenget leiekontrakt og bytte av bolig vurdere om søker fyller forskriftens grunnkrav for å få leie kommunal bolig.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kapittel 2 angir grunnkravene søker må oppfylle for å kunne tildeles kommunal bolig.

Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo § 15 første ledd:

Nytt positivt vedtak om leie av kommunal bolig skal fattes etter søknad dersom leier ved utløpet av leiekontrakten til nåværende kommunale bolig oppfyller grunnkravene i forskriften § 4 - § 7.

Byrådets instruks punkt 10.4 fjerde og femte avsnitt:

Kommunale leiere med endrede boligbehov kan søke om å bytte til annen type kommunal bolig. Det samme gjelder leiere med spesielt behov for å bytte til lignende bolig med annen beliggenhet. For å få bytte bolig må søker fyller grunnkravene i forskriften kapittel 2, samt eventuelle vilkår i henhold til § 15.

Vurdering av om grunnkravene er oppfylt ved tildeling av bolig og inngåelse av leiekontrakt

Revisjonskriterium

- Ved inngåelse av leiekontrakt skal bydelen foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge om søker fortsatt fyller grunnkravene for å få leie kommunal bolig.
- Positivt vedtak om kommunal bolig skal bortfalle når søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tidspunkt for inngåelse av leiekontrakt, slik at søker ikke lenger fyller grunnkravene for å få leie kommunal bolig.
- Positivt vedtak om kommunal bolig skal bortfalle når søker uten saklig grunn avslår boligtilbud.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo § 13 første ledd nr 2:

Vedtaket skal bortfalle når: 2) søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tidspunktet for inngåelse av leiekontrakt, slik at søker ikke lenger fyller grunnkravene for å få leie kommunal bolig.”

Instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig 13.1:

Søker kan ha saklig grunn til å avslå boligtilbud dersom boligen ikke samsvarer med spesifiserte krav i vedtaket, eller boligen åpenbart ikke er egnet. Dersom for eksempel en familie på syv får tilbud om en toroms bolig, må man anta at søker har saklig grunn til å avslå det konkrete tilbudet om bolig. Det samme må gjelde dersom en bevegelseshemmet får konkret tilbud om bolig som ikke er tilstrekkelig fysisk tilpasset. Boligens beliggenhet er som hovedregel ikke å anse som saklig grunn til å avslå tilbud om konkret bolig. Det kan gjøres unntak der søker kan dokumentere at beliggenheten er truende for husstandens velferd.

Prioritering mellom kvalifiserte søkere

Vedtak om tildeling av kommunal bolig bygger på en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering.

Avgjørelsene vil kunne gå i ulike retninger, uten at dette representerer en usaklig, og derved ulovlig forskjellsbehandling. I situasjoner hvor antall søkere som fyller grunnkravene er større enn antall kommunale boliger til disposisjon har bystyret i forskriften § 8 gitt anvisning på hvilke forhold som skal tillegges vekt ved prioriteringen mellom disse. Søkere som etter en samlet vurdering synes å ha de mest påtrengende boligbehov skal som hovedregel prioriteres. Nærmere retningslinjer for prioriteringen er gitt i byrådets instruks.

Revisjonskriterium

- Ved førstegangs tildeling av kommunal bolig og i saker om bytte av bolig må bydelen sikre at vedtaket og den konkrete tildelingen av bolig er basert på en saklig og rettferdig prioritering mellom søkere som fyller grunnkravene. Bydelen skal prioritere søkere som i henhold til regelverkets krav og en samlet vurdering synes å ha de mest påtrengende boligbehov.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp om likebehandling.

Forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune § 8:

Er antallet søkere som fyller grunnkravene i forskriften §§ 4- 7 større enn antall kommunale boliger til disposisjon, skal det foretas en prioritering mellom ellers kvalifiserte søkere. Ved prioriteringen skal det legges vekt på de kvalifiserte søkeres ulike behov og hvilke typer boliger som er tilgjengelige.

Søkere som etter en samlet vurdering synes å ha de mest påtrengende boligbehov, skal prioriteres.

Det kan tas hensyn til at noen boformer stiller spesielle krav til en variert sammensetning av beboere.

Byrådets instruks A-0232 punkt 8.1:

Ved prioriteringen, skal kvalifisert søker sammenlignes med andre kvalifiserte søkere til de typer boliger som er aktuelle for søker. Type bolig betegner boligens størrelse og eventuelle andre spesielle kvaliteter. For eksempel bør bolig tilpasset bevegelseshemmede, tildeles etter en prioritering mellom kvalifiserte bevegelseshemmede søkere, og større boliger tildeles etter en prioritering mellom kvalifiserte storhusstandssøkere.

Ved vurderingen av hvem som har det mest påtrengende boligbehov, vektlegges medisinske og/eller sosiale forhold.

Følgende kvalifiserte søkere skal likevel ha høyest prioritet:

- flyktninger som skal førstegangsboettes, herunder enslige mindreårige flyktninger som utløser et boligbehov hos omsorgsfamilien.
- søkere som ikke har egnet bolig ved utskrivelse fra institusjon/fengsel og boligtildelingen anses å være et viktig ledd i rehabiliteringen.
- byfornyseshusstander, der boligtildeling er nødvendig for gjennomføring av ønsket byfornyelse i kommunen.

Forskriften åpner for at kvalifisert søker kan prioriteres for tildeling av bolig fordi søker har egenskaper som anses nødvendig for at den aktuelle boformen skal fungere etter hensikten. Dette vil blant annet kunne gjelde prioriteringen mellom kvalifiserte søkere til Ungbo-boliger eller mindre samlokaliserte boenheter.

Bydelene bør kun prioritere søkere til boliger som det er en realistisk mulighet for at blir ledigstilt i nær fremtid, dvs. mindre enn 6 måneder frem i tid.

Ansvarsforhold og myndighet til å fatte vedtak

Bydelsdirektørene er i henhold til reglement for bydelene²⁶ § 3-4 annet ledd delegert myndighet til å fatte vedtak i saker vedrørende tildeling av kommunal bolig. I samme bestemmelse åpnes det for videre delegasjon.

Revisjonskriterium

- Ansvarsforholdene, herunder myndigheten til å fatte vedtak i saker vedrørende tildeling av kommunal bolig skal være tydelige og basert på skriftlige og oppdaterte delegasjoner.

Revisjonskriteriet er utledet fra:

Juridisk strategi for Oslo kommune (bystyresak 466/05). Under temaet Strategi for styring og organisering fremkommer blant annet følgende:

Oslo kommunes organisasjon skal være basert på klare delegasjonslinjer og ansvarsforholdene skal tydelig fremgå. Delegasjoner skal være oppdaterte, skriftlige og tydelig og delegasjon av myndighet (fullmakter) skal formuleres og holdes samlet på en oversiktlig måte.

Internkontroll

Kommunerevisjonen har sett på bydelens praksis og system for kvalitetssikring av den løpende saksbehandlingen.

²⁶ Reglement for bydelene vedtatt av bystyret 20.10.1999 sak 595, endret 15.10.2003 sak 363, 03.11.2004 sak 462 og 7. juni 2006 sak 238.

Revisjonskriterium

- Bydelen bør ha rutiner og kontrollaktiviteter som bidrar til tilfredsstillende saksbehandling av søknader om kommunale boliger.

Nærmere om kravet til internkontroll:

Byrådet skal, som øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjonen sørge for at denne drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf kommuneloven § 20 nr 1 og 2:

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret og fylkestinget kan selv fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.
2. Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Bestemmelsen som sådan innebærer ingen lovpålagt plikt til å etablere et system for internkontroll.

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) *om lov om endringer i kommuneloven* pkt 1.5.4 uttales det at (...) det må regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for å etablere internkontroll i administrasjonen. Etableringen av tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt.

Oslo kommune har definert et overordnet rammeverk for god intern kontroll²⁷. Dette er bygd opp etter COSOs struktur²⁸ og består av overordnede prinsipper og føringer for hvordan intern kontroll systemet skal bygges opp. Det overordnede rammeverket er en del av et tredelt prosjekt byrådet vedtok i sak 1170/07²⁹. De to øvrige delene er: Gjennomgang og revidering av styringsdokumenter og sektorovergripende prosesser, og bistand til virksomhetens arbeid med implementering av forsterket intern kontroll.

Rammeverket for god intern kontroll understreker at intern kontroll er en integrert prosess i mål- og resultatsstyringen som utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for:

- Målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift
- Pålitelig økonomi- og styringsdata samt økonomiforvaltning
- Etterlevelse av lover, regler og retningslinjer

Ansvar for internkontroll er av bystyret lagt til bydelsdirektør, jf instruks for virksomhetsledere § 3:

Virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ. Virksomhetslederen skal lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere oppgavene og ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler, instruksjoner og prinsipper.

²⁷ Oslo kommune, (2008). Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*.

²⁸ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, (1996). *Intern kontroll - et integrert rammeverk. Oversettelse av COSO-rapporten*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag as.

²⁹ Oslo kommune, (2007). Byrådssak 1170/07 *Prosjekt - styrket intern kontroll i Oslo kommunes virksomheter*.

I henhold til Oslo kommunes ledelsesprinsipper (Bystyremelding nr 7/1998 *Ledelses- og kompetanseutvikling i Oslo kommune 1998-2002*) punkt 2 første setning kan virksomhetsleder (...) delegere oppgaver til andre og gi dem ansvaret for utførelsen - sammen med den myndighet som er nødvendig for å kunne utføre oppgaven.” Videre er virksomhetsleder pålagt å ”sørge for at nødvendige kontroll- og rapporteringsrutiner er på plass ved delegering.

Vedlegg 3 Uttalelse fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester



Oslo kommune Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 02.06.2010

Deres ref:
200900896-13

Vår ref (saksnr):
200905234-6

Saksbeh:
Tilde Knudtzon, 23 46 14 06

Arkivkode:
375

RAPPORT TIL UTTALELSE: SAKSBEHANDLING AV SØKNAD OM KOMMUNAL BOLIG

Vi viser til Kommunerevisjonens rapport Saksbehandling av søknad om kommunal bolig som er sendt oss til uttalelse. Til de åtte spørsmålene i brevet har vi følgende svar:

Spørsmål 1 Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektet har vært god i hele prosjektperioden.

Spørsmål 2 Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen anbefaler at det skal klargjøres overfor bydelene hvilken informasjon bydelene skal oversende til Helse- og velferdsetaten i forbindelse med klagenemndas behandling av klage på avslag om kommunal bolig. Bydelene har tidligere, den gang byrådsavdelingen var faglig sekretariat for Oslo kommunes klagenemnd for klage på vedtak om kommunal bolig, fått flere brev om å sende inn anonymiserte oversikter over positive vedtak om leie av kommunal bolig med mer. Bydelene ble bedt om å sende inn halvårslige oversikter over positive vedtak om leie av kommunal bolig og startlån. Vårt brev av 10.01.2005 vedlegges som et eksempel på informasjon som er sendt ut til bydelene.

Vi vil også opplyse at Kvalitetshåndboken for sosialtjenesten i kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende regelverk, prosedyrer og rutiner for boligarbeidet i bydelene. Punkt 4.1 i Kvalitetshåndboken gjelder behandling av søknader om kommunal bolig. Vi ser at det er behov for en revisjon av deler av Kvalitetshåndboken, og Helse- og velferdsetaten er i ferd med å gjøre en slik gjennomgang. Boligkapittelet er et av kapitlene som gjennomgås.

Spørsmål 3 Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

EST har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

Byrådsavdeling for eldre og
sosiale tjenester

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Spørsmål 4 Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonen har avdekket at det er forskjeller mellom de fem undersøkte bydelene når det gjelder tilgangen til kommunal bolig, forståelsen og praktiseringen av regleverket for tildeling av kommunal bolig, ventetid etter positivt vedtak, samt internkontroll i saksbehandlingen. Dette er forhold som vil bli fulgt opp. Kommunerevisjonens anbefalinger er konkrete og peker på flere viktige forhold som alt er under arbeid i byrådsavdelingen.

Spørsmål 5 Vil byråden vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten?

Byrådsavdelingen vil iverksette flere tiltak som følge av rapporten. Kommunerevisjonens rapport vil være med på å danne grunnlag for det arbeidet som pågår med å gjennomgå reglene for tildeling av kommunal bolig. Vi ser også at det er behov for å systematisere kunnskapen fra avgjørelsene i Oslo kommunes klagenemnd, og vil be Helse- og velferdsetaten om å begynne et arbeid med å samle klagenemndas avgjørelser at prinsipiell karakter. Videre vil vi vurdere om det er mulig å få til en rapportering av avslagsgrunner for avslag på søknad om kommunal bolig. Vi vil også vurdere om det er mulig å iverksette ytterligere tiltak for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket. En mulig innfallsvinkel til dette er en revidert versjon av Kvalitetshåndboken for sosialtjenesten, kapittel 4, med et bredere nedslagsfelt enn dagens utgave.

Spørsmål 6 Hvilket tidsperspektiv gjelder for en eventuell iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Byrådsavdelingen tar sikte på å ferdigstille gjennomgangen av regelverket for tildeling av kommunal bolig i løpet av året. De øvrige tiltakene vil forhåpentligvis være i gang i løpet av halvannet år. Gjennomføringen av tiltakene vil være et løpende arbeid.

Spørsmål 7 oppfatter byråden rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester er, som tidligere nevnt, i ferd med å gjøre en gjennomgang av regelverket for tildeling av kommunal bolig. Konklusjonene og anbefalingene i rapporten er svært nyttige som et grunnlag for dette arbeidet.

Spørsmål 8 Hvordan vurderes rapporten oppbygging og språkbruk?

Til dette spørsmålet har vi ingen kommentarer.

Med vennlig hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Morten Mjelve
sosialtjenestesjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 4 Uttalelser fra de fem bydelene

I det følgende presenteres uttalelsene fra de fem bydelene i slik rekkefølge:

- Bydel Frogner
- Bydel Vestre Aker
- Bydel Sagene
- Bydel Bjerke
- Bydel Gamle Oslo



Oslo kommune
Bydel Frogner
Bydelsadministrasjonen

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 Oslo

Innkommert post Oslo kommune Kommunerevisjonen
21 MAI 2010
Saksansvarlig: <u>AFR / FROYDISE</u>
Saksnr: <u>200900896 - 14</u>
Arkivnr: <u>126.2.2</u>

Dato: 20.05.2010

Deres ref:
200900896

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:
Anna Dyrendahl

Arkivkode:
126.2.2

Saksbehandling av søknad om kommunal bolig – uttalelse til rapport

Det vises til brev av 07. mai 2010.

1. **Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar? Ja.**
2. **Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?** Prosjektets metode, anvendte kilder og data er vel valgt for å belyse situasjonen i Oslo kommune som helhet. Vi ser at et utvalg av bydeler kan bli misvisende men innser at det ville bli en uholdbar mengde data hvis alle bydeler skulle være med. Et utvalg kan også medføre at det vil bli vanskeligere for de bydelene som står utenfor å identifisere seg med rapportens konklusjoner.
3. **Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?** Revisjonskriteriene er vel valgt og begrunnet. Rapporten viser dog ikke de forskjeller mellom bydelene som oppstår på grunn av den skjeve fordelingen av kommunale boliger. Bydel Frogner har, sammenlignet med befolkningstallet, et lavt antall kommunale boliger. Dette vanskeliggjør prioritering av søkere i prioriterte grupper og bruken av seksmånedersregelen.
4. **Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?** Bydel Frogner vil følge anbefalingene men ønsker at det utarbeides felles rutiner for hele kommunen hvis likebehandling skal bli sikret. Et felles saksbehandlingsverktøy vil også bidra til å sikre lik behandling av søkere. Bydel Frogner ser stor nytteverdi av en klarere uttrykt instruks om hvilke opplysninger som skal tas med i prioriteringslistene til Klagenemndas sekretariat, HEV. Videre anser vi at publisering av resultat av Klagenemndas vurderinger til alle bydeler vil være kompetansehevende.
5. **Vil bydelen vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten? Ja.**
6. **Hvilket tidsperspektiv gjelder for eventuell iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?** Arbeidet med tiltakene er igangsatt og forventes å være sluttført ved årets slutt.



Bydel Frogner
Besøksadresse:
Sommerrogata 1, inngang
Drammensveien

Postadresse:
Postboks 2400 Solli
0201 Oslo
E- post: postmottak@bfr.oslo.kommune.no

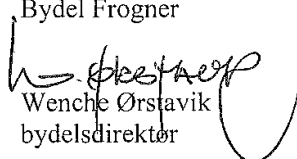
Telefon: 23 42 49 00
Telefaks: 23 42 49 01

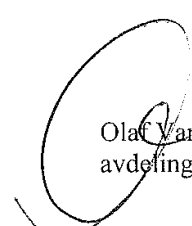
Bankkonto: 6004.06.02081
Org. nr. 874 778 702

C:\Documents and Settings\bfr8640\Lokale innstillinger\Temporary Internet Files\Content.IE5\L3990P39\kommunerevisjonen kommunal bolig 190510[1].doc

7. Oppfatter bydelen rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål. Se spørsmål 4 og 5.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk? Lettfattelig.

Med hilsen
Bydel Frogner


Wenche Ørstavik
bydelsdirektør


Olaf Varsfot
avdelingssjef



**Oslo kommune
Bydel Vestre Aker
Administrasjonen**

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 27.05.2010

Deres ref:
200900896

Vår ref (saksnr):
200901800-5

Saksbeh:
Hildegunn Røinås, 23476168

Arkivkode:
126.2

**AD: RAPPORT TIL UTTALELSE - SAKSBEHANDLING AV SØKNAD OM
KOMMUNAL**

Vi viser til rapport vi har fått til uttalelse av 07.05.2010. Vi er bedt om å gi en tilbakemelding på 10 spørsmål, disse følger her:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Vi har forstått det slik at man ønsker større grad av likebehandling når det gjelder søknader om kommunal bolig og tildeling. Og som et ledd i det er det viktig at de ulike bydelene har forstått regelverket riktig og forholder seg til dette ved søknadsbehandling og tildeling. Det er også viktig at man får kvalitetssikret prosessen.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Vi synes rapportens konklusjoner og anbefalinger høres fornuftige ut. Spesielt vil det være veldig nyttig om bydelene kunne få tilgang til alle innstillinger og vedtak av prinsipiell karakter fra klagenemnda.

5. Vil bydelen vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten?

Svar: Ja



Bydel Vestre Aker
Administrasjonen
Bydelsadministrasjonen

Adresse:
Sørkedalsveien 148
0754 Oslo
Epost: postmottak@bva.oslo.kommune.no

Telefon: 02180
Telefaks: 23 47 60 01

Bankgiro: 6004.06.24093
Org.nr.: 970145311

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for eventuell iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Svar: Vi planlegger blant annet å få et bedre og mer oversiktlig kartotek/lagringssted hvor informasjon om innstillinger og tildelinger av kommunal bolig blir lagret. Vi håper å få startet dette i løpet i forbindelse med neste tildelingsmøte som vil finne sted i juni/juli.

7. Oppfatter bydelen rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

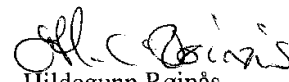
Svar: Ja, vi synes rapporten er nyttig. Den gav et større og bredere bilde av hvordan den kommunale boligsituasjonen er i Oslo kommune. Vi fikk også et inntrykk av hvilke problemstillinger og arbeidsmetoder andre bydeler har. Vi ser at det er et behov for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket for å sikre større grad av likebehandling. Vi håper derfor Byråden for sosiale tjenester vil iverksette de tiltak som kommunerevisjonen anbefaler.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Vi finner rapportens oppbygning oversiktlig og språkbruken god.

Med hilsen


Elisabeth Lohne
enhetsleder


Hildegunn Røinås
fagkonsulent bolig



Oslo kommune
Bydel Sagene

Oslo kommune, Kommunerevisjonen

Grenseveien 88
0663 Oslo

Dato: 28.05.2010

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

2010/320

Ide-Christine Hultquist/bahj

371.0

RAPPORT TIL UTTALELSE - SAKSBEHANDLING AV SØKNAD OM KOMMUNAL BOLIG

Det vises til rapport *Saksbehandling av søknad om kommunal bolig* datert 7.5.10 som vi har fått til uttalelse. Her følger Bydel Sagenes uttalelse til denne.

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Det ble gitt god og tilstrekkelig informasjon om prosjektes hensikt og hvordan den var tenkt gjennomført.

2. *Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Intervjuene kunne vært lagt opp mer strukturert og gjennomført i en strammere form. Det ville da vært lettere å besvare spørsmålene mer presist og fremstille praksis på saksområdet på en mer hensiktsmessig måte. Dette hadde gjort arbeidet lettere både for de som intervjuet og de som ble intervjuet, og samtidig lettet arbeidet med selve revisjonen i etterkant. Siden intervjuene er grunnlaget for selve revideringen, er det viktig at dette grunnlagsdokumentet er så korrekt og fullstendig som mulig.

Når det gjelder innsamlet tallmateriale som fremkommer i tabell 1 under punkt 2.1 i rapporten, er vi noe usikre på om de 5 bydelene har lagt sammenlignbare tall til grunn. Bydel Gamle Oslo oppgir å ha 909 behandlede søknader i 2009. Bydel Sagene har til sammenligning 397.

Vi gjør da oppmerksom på at i rubrikk for *antall behandlede søknader* har vi kun tatt inn antall behandlede søknader om ordinær kommunal bolig. I dette tallet har vi ikke iberegnet vedtak om forlengelser av kommunal bolig, og heller ikke behandlede søknader om spesialboliger. Dersom vi hadde gjort det ville antallet vært ca 710, og ikke 397.



Bydel Sagene

Besøksadresse:
Thorvald Meyers gate 7
Postadresse:
Postboks 4200 Nydalen
0401 Oslo

Telefon: 02180
Telefaks: 23 47 40 01
Giro: 6004 06 04092
Org.nr.: 974 778 726

Internett:
www.bsa.oslo.kommune.no
E-post:
postmottak@bsa.oslo.kommune.no

3. *Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Etter vår mening var revisjonskriteriene riktige. Det vi kanskje savnet, var spørsmål om egnet saksbehandlingsverktøy og fordeling av kommunale boliger mellom bydelene.

4. *Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Vi er langt på vei enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger. Dette er en god rapport som gir oss nye innspill på hva vi kan jobbe videre med ift vår rutineutvikling.

Vi savner imidlertid at kommunerevisjonen i sine anbefalinger overfor byråden for sosiale tjenester, ikke har lagt større vekt på de problemstillinger som knytter seg til å sikre bydelene felles rutiner, regelforståelse og praksis.

Rapporten bærer preg av at det er den enkelte bydel som selv har ansvar for å sikre likebehandling. Den problematiserer i for liten grad at det er vanskelig for de 15 bydelene å vite om hverandres praksis så lenge det ikke er noen som har ansvar for å utarbeide felles rutiner, gjennomføre felles opplæring og informere løpende på tvers av bydelene. Dette ivartas ikke etter vår mening i tilstrekkelig grad, av tiltak som tilgang til alle klagenemndas avgjørelser. Det er etter vår mening stort behov for å vurdere ytterligere tiltak for å sikre felles forståelse og praktisering av regelverket.

En forutsetning for likebehandling av søkere er imidlertid at tilgangen på boliger er forholdsmessig lik i alle bydeler. Vi savner derfor også en vurdering av i hvilken grad kommunerevisjonen mener det har betydning for likebehandlingen av søkerne at bydelene har så ulikt antall kommunale boliger disponibelt, og at de fleste boligene ligger i Oslo Indre Øst.

Likeledes savner vi en vurdering av mulige konsekvenser for praktiseringen av regelverket og likebehandling av søkerne, at bydelene ikke har et felles saksbehandlingsverktøy, og at det ikke er et felles IKT-verktøy mellom bydelene og Boligbygg.

5. *Vil bydelen vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten?*

Ja. Bydelen vil vurdere å gjennomføre de anbefalinger som kommunerevisjonen har forestått.

6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for eventuell iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?*
Arbeidet vil påbegynnes i nærmeste fremtid.

7. *Oppfatter bydelen rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Rapporten er nyttig fordi den går systematisk gjennom den praksis det enkelte kontor har, vurdert opp mot revisjonskriteriene. Her pekes det på mangler og svakheter i den enkelte bydel, og det fremkommer forslag til forbedringspunkter når det gjelder interne rutiner. Det er ikke sikkert alle forbedringspunktene skal gjennomføres slik kommunerevisjonen foreslår, men forslagene er relevante nok til å vurderes gjennomført.

Rapporten gir også et innblikk i de ulikheter som finnes i bydelene ift regelforståelse og praktisering av dem, og gir innblikk i hvilke utfordringer som finnes ift likebehandling av søkere innad i den enkelte bydel og over hele byen som helhet.

Denne forvaltningsrevisjonen har også vært nyttig for vår interne prosess med å kvalitetssikre arbeidet med tildeling av kommunale boliger.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Det er litt mange gjentakelser og det er tungt å lese teksten i fortid. Ellers er rapporten oversiktlig og bra.

Med hilsen
BYDEL SAGENE

Knue Egger
bydelsdirektør

Inger Lise Myklebust
helse- og sosialsjef

Godkjent og ekspedert uten underskrift



Oslo kommune
Bydel Bjerke
Bydelsadministrasjonen

Kommunerevisjonen
Frøydis Eidheim
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Dato: 26.05.2010

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201000018-5

Torhild Kristiansen, 23 43 98 22

240.9

**FORVALTNINGSREVISJON - TILDELING AV KOMMUNALE BOLIGER -
RAPPORT TIL UTTALELSE**

Bydel Bjerke var en av de 5 bydeler hvor Kommunerevisjonen har undersøkt saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig.

Her er tilbakemelding på følgende spørsmål:

- 1) **Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?** Ja, informasjonen om prosjektets hensikt har vært klar og tydelig.
- 2) **Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner?** Gjennomføringen av revisjonsprosessen, med oppstartmøtet 07.01.2010, intervjuene, dokumentasjon fra intervjuene til uttalelse, stikkprøvene av brukermappene, statistiske data og møtet 06.05.2010 til forhåndspresentasjon av rapporten, har Bydel Bjerkes representanter opplevd som svært positive og lærerike.
- 3) **Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?** Bydel Bjerke er kjent med at revisjonen var avgrenset til å undersøke saksbehandling av søknader kommunal bolig, og at kommunale omsorgsboliger var unntatt undersøkelsen.
- 4) **Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?** Bydel Bjerke vurderer at rapportens innhold, konklusjon og anbefalinger gir en riktig fremstilling av bydelens saksbehandling av søknader om kommunal bolig. Det fremkommer godt i rapporten hva som vurderes som tilfredsstillende ved saksbehandling av kommunal bolig, og hva som er felles utfordringer og forbedringsområder i de ulike bydeler. Bydel Bjerke er opptatt av å ha et godt internkontroll- og kvalitetssystem. Vi er enige om at det er behov for å etablere og videreutvikle egne skriftlige rutiner på de områdene som rapporten anbefaler. Rapporten viser at det er mye de samme mangler på skriftlige rutiner i de 5 bydeler som er undersøkt, med unntak av Bydel Sagene. En kan anta at disse bydeler er representative for alle de 15 bydeler, og at alle bydeler har et felles behov for å etablere



Bydel Bjerke
Bydelsadministrasjonen

Besøksadresse:
Økern senter Økernveien 145
0580 OSLO

Postadresse:
Postboks 13 Økern
0508 OSLO

Telefon: 02 180 Bankkontonr.: 6004.06.20071
Telefaks: 23 43 98 01 Organisasjonsnr.: 974 778 874
www.bydel-bjerke.oslo.kommune.no
Epost: postmottak@bbj.oslo.kommune.no

og videreutvikle skriftlige rutiner på de områdene som rapporten anbefaler. Bydel Bjerke ønsker at HEV tar initiativ til å nedsette en arbeidsgruppe som utarbeider de felles rutiner som forvaltningsrapporten anbefaler.

Bydel Bjerke vil også fremheve behovet for et felles elektronisk system for saksbehandling av kommunal bolig og de øvrige boligsosiale ordninger, og at HEV snarlig tar initiativ i samarbeid med et utvalg bydeler til en avklaring av hvilke system som er best egnet for dette området. En bør vurdere bruk av Gericas systemet, da noen bydeler allerede bruker dette systemet til saksbehandling av søknader kommunal bolig. Bydelene i Oslo kommune saksbehandler årlig et stort antall søknader om kommunal bolig, og det er ikke lengre holdbart at hver bydel sitter med egne "hjemmelagde" systemer, og som ikke er kvalitetssikret iht. datavernloven og forsvarlig håndtering av personopplysninger.

Bydel Bjerke støtter også ønske om flere kompetansehevende tiltak for saksbehandling av kommunal bolig. Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester har nå startet en prosess med gjennomgang av Forskrift for tildeling av kommunal bolig. Det er i ferd med å nedsettes en arbeidsgruppe, som skal jobbe med bl.a. problemstillinger som er belyst i denne forvaltningsrevisjonsrapporten for tildeling av kommunal bolig, og som vil kunne sikre likebehandling av søkere, og bidra til forsvarlig saksbehandling. Det blir viktig med kompetanseheving ift. den nye Forskrift for tildeling av kommunal bolig og de endringer som da kommer.

- 5) **Vil bydelen vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten?** Ja, hvis HEV ikke kan ta ansvar for å nedsette en arbeidsgruppe som utarbeider de nødvendige felles rutiner, vil Bydel Bjerke selv gjøre dette, gjerne i samarbeid med Bydel Sagene som har kommet lengre i utarbeidelsen av rutinebeskrivelser for saksbehandling av kommunal bolig.
- 6) **Hvilket tidsperspektiv gjelder for eventuell iverksettelse og gjennomføring av tiltakene?** Bydel Bjerke er i ferd med å innføre nytt elektronisk kvalitetssystem – KvalitetsLosen, og høsten 2010 vil opplæring i systemet skje, og i den forbindelse starte iverksettelse og gjennomføring av de anbefalte tiltak for bydelen i revisjonsrapporten.
- 7) **Oppfatter bydelen rapporten som nyttig?** Ja, rapporten og revisjonsprosessen var svært lærerik og nyttig.
- 8) **Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?** Rapportens oppbygning og språkbruk var oversiktlig og greit fremstilt.

Med hilsen


Karl- Anne Mathisen
bydelsdirektør


Torhild Kristiansen
fung. Resultatsjef



Oslo kommune
Bydel Gamle Oslo
Bydelsadministrasjonen

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 Oslo

Dato: 01.06.2010

Deres ref:
200900896-12

Vår ref (saksnr):
2008/530-

Saksbeh:
Brit Håland,

Arkivkode:
126.2

RAPPORT TIL UTTALELSE - SAKSBEHANDLING AV SØKNAD OM KOMMUNAL BOLIG

Vi viser til brev av 07.05.10 og telefonsamtale med Nitika Dhall med avtale om utsatt frist for uttalelse til 2. juni 2010.06.01

Generelt:

Bydelen finner at hensikten ved prosjektet var tilstrekkelig klar. Bydelen har nytte av rapporten da den belyser flere problemstillinger i forhold til saksbehandling og tildeling av kommunalt disponerte boliger.

Bydelen har ingen kommentarer som kan ha betydning for rapportens konklusjoner i forhold til metode, kilde eller innhentet data.

Bydelens kommentarer til rapportens vurderinger og konklusjoner.

Den viktigste kommentaren gjelder vedtaksfullmakt. Det står i rapporten at bydelen ikke har en skriftlig delegasjon av vedtaksfullmakten til leder av boligenheten. Dette medfører ikke riktighet. Delegasjoner fra bydelsdirektør og videre ut til ledere i bydelen ligger som ett sameskriv på intranettsidene til bydelen. Der går det helt klart fram at myndighet til å fatte vedtak innenfor boligkontorets fagområde er delegert fra bydelsdirektør til enhetsleder boligenheten.

Fullmaktsmatrisen vedlegges.

Øvrig kommentarer:

Vedrørende tabell under pkt. 2.1. Antall ferdigbehandlede søknader er ikke 909, men 861. Dette da søknader om omsorgsboliger og boliger med heldøgns bemanning er inkludert i tallet 909. Når det gjelder søknader som omhandler kun ordinær kommunal bolig er antallet 861 ferdigbehandlede søknader i 2009.

Vedrørende pkt. 3.4.3 tredje avsnitt. Vedrørende prioriteringer av søkere vil bydel Gamle Oslo påpeke at de tre gruppene som i hht. forskriften skal prioriteres, også er de som blir prioritert. Når det gjelder at familier med funksjonshemmede barn også blir prioritert, vil bydelen påpeke at de leilighetene disse familiene får er store, og således ikke kommer i konkurranse med de tre prioriterte gruppene. Dette da de i de prioriterte gruppene stort sett er enslige og derfor



Bydel Gamle Oslo
Bydelsadministrasjonen

Besøksadresse:
Platousgate 16

Postadresse:
Postboks 9406 Grønland
0135 Oslo

Internett: www.oslo.kommune.no

E-post: postmottak@bgo.oslo.kommune.no

Telefon : 02180
Telefaks: 23431001
Bankkonto: 60040606079
Org.nr.: 974778742

innvilges små leiligheter. Men en flyktningfamilie vil bli prioritert foran en familie som har funksjonshemmede barn.

Bydelen ved boligenheten vil umiddelbart starte arbeidet med skriftliggjøring både av policy og rutiner som brukes i dag i tråd med rapportens anbefaling og håper å få dette ferdig innen utløpet av september 2010.

Rapportens oppbygning og språkbruk er tydelig og enkel å lese.

Bydel Gamle Oslo



Lasse Østmark
bydelsdirektør



Brit Håland
avdelingssjef
myndighetsoppgaver helse,
sosial og nærmiljø

Vedlegg:

Fullmaktsmatrisen



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no