



# **KOMMUNALE BOLIGER I SAMSVAR MED RETNINGSLINJENE?**

**FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT**

**02.02.10**

# INNHOOLD

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Vurderingskriterier .....	1
1.2 Avgrensinger .....	3
1.3 Problemstillinger .....	4
1.4 Rådmannens kommentarer .....	4
<b>2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET</b> .....	<b>5</b>
2.1 Datainnsamling.....	5
2.2 Bearbeiding og analyse.....	5
2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet .....	5
<b>3. TJENESTEBOLIGER</b> .....	<b>6</b>
3.1 Funn/fakta.....	6
3.2 Revisjonens vurdering.....	9
<b>4. UNGDOMSBOLIGER</b> .....	<b>11</b>
4.1 Funn/fakta.....	11
4.2 Revisjonens vurdering.....	12
<b>5. BOLIGER FOR VANSKELIGSTILTE</b> .....	<b>14</b>
5.1 Funn/fakta.....	14
5.2 Revisjonens vurdering.....	16
<b>6. ALDERSBOLIGER</b> .....	<b>19</b>
6.1 Funn/fakta.....	19
6.2 Revisjonens vurdering.....	21
<b>7. FLYKTNINGEBOLIGER</b> .....	<b>23</b>
7.1 Funn/fakta.....	23
7.2 Revisjonens vurdering.....	24
<b>8. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>25</b>
8.1 Konklusjon .....	25
8.2 anbefalinger .....	28
<b>KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>29</b>
<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN</b> .....	<b>1</b>
<b>REVISJONENS BEMERKNINGER</b> .....	<b>1</b>

## 1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok<sup>1</sup> å be revisjonen gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt som skulle vurdere om kommunale boliger leies ut til riktige leietakere og til riktig pris.

Bakgrunn for prosjektet var bl.a. tips om at konkrete enkelte personer uten krav på kommunal bolig får svært gunstige leieavtaler. Under granskingen våren 2007 kom det også inn to tips knyttet til Bolig- og oppfølgingskontoret.

Kommunen disponerer i dag 1740 boliger<sup>2</sup>, hvorav 1690 er kommunalt eide boliger<sup>3</sup>. Verdien av den kommunens boligmasse anslås til rundt 3,5 milliarder kroner<sup>4</sup>. Bolig- og oppfølgingskontoret har ansvaret for å administrere de kommunale utleieboligene.

### 1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

#### Politiske vedtak

Revisjonen har funnet følgende relevante politiske vedtak<sup>5</sup>:

I 1995 vedtok hovedutvalget for helse og sosiale tjenester tildelingskriterier for kommunale boliger i Bærum kommune.

I 1998 behandlet kommunestyret sak *Bosituasjonen for vanskeligstilte*<sup>6</sup>. Kommunestyret vedtok blant annet: *Kommunale boliger bygget for de eldres behov og tiltenkt eldre omdisponeres ikke til andre formål.*

I 1999 behandlet kommunestyret *Boligmelding for Bærum kommune*<sup>7</sup>. Det ble bl.a. vedtatt at det må bygges rimelige mindre leiligheter, for eksempel et romsleiligheter beregnet på studenter og skoleelever.

I 2002 behandlet formannskapet sak *Disponering og forvaltning av boliger i Skytterdalen*<sup>8</sup>. Det er her ungdomsboligene ble bygget. Formannskapet vedtok å tildele boligene i Skytterdalen etter de kriteriene som fremgikk av redegjørelsen. Disse retningslinjene har siden vært gjeldende for ungdomsboligene.

Handlingsprogram 2004 -2007 viser til Boligmeldingen og sier at *Boligpolitikken skal i større omfang enn i dag fokusere på målgrupper, kvalitet og pris*<sup>9</sup>. Alle

<sup>1</sup> Kontrollutvalget møte 10.12.07 sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon.*

<sup>2</sup> Kostra tall – ved utgangen av 2008

<sup>3</sup> 50 boliger er privat eide med kommunal disposisjonsrett.

<sup>4</sup> Kommunestyret møte 05.11.08 sak 074/08 *Boligmeldingen 2008*, side 1 i rådmannens redegjørelse.

<sup>5</sup> Revisjonen har gått gjennom samtlige 3 150 politisk behandlede saker i perioden fra og med 2004 til januar 2010 med ordet "bolig" i tittelen, gått gjennom alle protokollene fra kommunestyret før 2004 og tilbake til 1997. samt søkt etter saker det har vært henvist til.

<sup>6</sup> Kommunestyret møte 02.10.98, sak 66/98 *Bosituasjonen for vanskeligstilte*

<sup>7</sup> Kommunestyret møte 26.05.99 sak 56/99 *Boligmelding for Bærum kommune.*

<sup>8</sup> Formannskapet møte 13.02.02 sak 017/02 *Disponering og forvaltning av boliger i Skytterdalen.*

<sup>9</sup> Handlingsprogram 2004 -2007 side 45.

handlingsprogrammene siden 2004 har omtalt investeringsplaner for kommunale boliger og påpekt at vedlikeholdsetterslepet er stort.

I 2006 vedtok sektorutvalg BIOM at: *Ved tildeling av bolig med service stilles det krav om at søkeren må ha bodd i Bærum de siste 5 år*<sup>10</sup>.

I 2006 vedtok sektorutvalg BIOM i en annen sak<sup>11</sup> bl.a. å be rådmannen om en redegjørelse for å vurdere mulighetene til å benytte egnede aldersboliger til omsorgsformål.

I Handlingsprogram 2007 -2010 varsler rådmannen at en i 2007 vil legge frem for politisk behandling ny boligsosial handlingsplan, med strategi for kommunale boligtenester og tilbud. Det sies også at kommunen ønsker å bruke personalboliger som ett av flere virkemidler i rekrutterings- og arbeidsgiverpolitikken.

I Handlingsprogram 2008 -2011 opplyses at egen sak om Bærum kommunes boligpolitikk vil bli lagt frem i løpet av 2008<sup>12</sup>. Handlingsprogrammet sier også<sup>13</sup> at arbeidet med boligpolitikken har vist at det er behov for mer fleksibel utnyttelse av boligmassen. Dersom det er til beste for brukerne bør boliger i større grad kunne omdisponeres eller selges og bli erstattet med nye. Det står også at for de brukerrettede funksjonene vil arbeidsdelingen mellom sosialtjenestene og eiendomsfunksjonene bli nærmere vurdert. Det står også at *Personalboliger kan brukes som et virkemiddel for rekruttering av nyutdannede fagpersoner og ungdom til stillinger i kommunen*<sup>14</sup>. Nærmere vurdering av spørsmål knyttet til personalboliger inngår i arbeidet med Bærum kommunes boligpolitikk.

I 2008 behandlet kommunestyret Boligmelding 2008<sup>15</sup>. Kommunen vedtok bl.a. at avslag på søknader om bytte av kommunal utleiebolig kan ikke påklages og at botid på tre år benyttes som prioriteringskriterium ved tildeling av kommunal utleiebolig. Det ble også vedtatt å oversende et punkt til formannskapet: Tildelingskriterer for aldersboliger justeres i tråd med rådmannens forslag. Rådmannen forslag var at det ikke lenger bør være et vilkår at vedkommende av helsemessige grunner trenger eldrebolig eller at vedkommende bor i uegnet bolig<sup>16</sup>. For søkere som har behov for spesiell tilrettelegging og bistand vil bolig med service dekke behovet. Det bør være søkers behov for bolig som er avgjørende. Det står også at i tillegg til faste kriterier for tildeling av bolig utøves også et skjønn basert på bestemmelsene i sosialtjenesteloven.

I 2009 er det opplyst<sup>17</sup> at tildelingskriteriene for kommunal bolig ble behandlet i Sektorutvalg BIOM 04.09.09. 049/09. Revisjonen finner kun en referatsak i mai 2009<sup>18</sup> med svar på spørsmål om Bærum kommunes ansvar ved tildeling av kommunale boliger, som ble tatt til orientering, samt en sak om tildelingspraksis for pleie og omsorgstjenester<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> Sektorutvalg BIOM møte 19.01.06 sak 004/06.

<sup>11</sup> Sektorutvalg BIOM møte 19.10.06 sak 040/06 *Forvaltningsrevisjonsprosjekt kommunale boliger*.

<sup>12</sup> Handlingsprogram 2008 -2011 Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 15. oktober 2007, side 58.

<sup>13</sup> Handlingsprogram 2008 -2011 Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 15. oktober 2007, side 106.

<sup>14</sup> Handlingsprogram 2008 -2011 Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 15. oktober 2007, side 115.

<sup>15</sup> Kommunestyret møte 05.11.08 sak 074/08 *Boligmelding 2008*.

<sup>16</sup> Side 718.

<sup>17</sup> I vedlegg til kommunestyre sak 002/10 *Oppfølging av boligmeldingen 2008*.

<sup>18</sup> Sektorutvalg BIOM møte 15.05.09 sak 028/09 *Referatsaker / omdelt i møtet*.

<sup>19</sup> Sektorutvalg BIOM møte 08.10.09 sak 049/09 *Tildelingspraksis – rapport*.

I 2009 behandlet formannskapet en sak om fastsettelse av husleie og eventuell kommunal bostøtte<sup>20</sup>. Det står her: *Husleien i kommunale utleieboliger innebærer i dag en direkte subsidiering og ligger lavere enn normal markedsleie*. I saken redegjøres for historikken til kommunens prisfastsettelse. Formannskapet vedtok som prinsipp at det innføres bruk av gjengs leie i kommunale utleieboliger kombinert med innføring av kommunal bostøtte.

I Handlingsprogram 2010 – 2013 foreslår rådmannen midler til ytterligere økning av antall kommunale boliger<sup>21</sup>. Rådmannen sier at boligbehovet utfordrer kommunen på flere områder<sup>22</sup>. Rådmannen mener at innsatsen bl.a. skal rettes inn mot å øke kommunens engasjement som formidler av private leieforhold.

I januar 2010 tok kommunestyret *Oppfølging av boligmelding 2008*<sup>23</sup> til orientering. I saken opplyses bl.a. om aldersboligene at forandringene i samfunnet gjør at boliggruppen ikke tjener sin hensikt og at en omdisponering bør vurderes<sup>24</sup>. I saken oppgis at det ikke er behov for flere alders eller ungdomsboliger. Kommunestyret bad også rådmannen legge frem en vurdering av behov for sosialboliger for eldre over 65 år uten pleiebehov, og for ungdomsboliger.

## Viktige lover og bestemmelser

Kommunens ansvar for å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet er nedfelt i *Lov om sosiale tjenester*. I lovens § 3-4 Boliger til vanskeligstilte står det:

*Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.*

Sosialtjenestelovens § 4-5 lovfester videre kommunens ansvar i forhold til å skaffe midlertidig husvære når en person eller familie er i en akutt nødssituasjon. Bestemmelsen lyder: *Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.*

§ 3-4 om sosialtjenestens medvirkningsansvar gir den enkelte boligsøker ingen rett til å kreve bolig fra kommunen. For dem som har et akutt boligbehov følger det av § 4-5 en forpliktelse for sosialtjenesten til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Denne plikten begrenses til å skaffe midlertidig husvære i en nødssituasjon<sup>25</sup>.

## 1.2 Avgrensinger

Revisjonen har valgt å ikke vurdere om kommunale boliger leies ut til riktig pris. I november 2009 ble som nevnt en egen sak om fastsettelse av bla husleie behandlet i formannskapet. Det står her at *Husleien i kommunale utleieboliger innebærer i dag en direkte subsidiering*

<sup>20</sup> Formannskapet møte 04.11.09 sak 185/09 *Fastsettelse av husleie i kommunale utleieboliger og eventuell innføring av kommunal bostøtte*.

<sup>21</sup> Handlingsprogram 2010 – 2014, side 4.

<sup>22</sup> Handlingsprogram 2010-2013 Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 9. oktober 2009 side 75.

<sup>23</sup> Kommunestyret møte 27.01.10, sak 002/10 *Oppfølging av boligmelding 2008* (Boligmelding 2.0).

<sup>24</sup> Side 18.

<sup>25</sup> Rundskriv U-10/2002. boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold, s. 10.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2002/u-102002-boligsosialt-arbeid---bistand-t.html?id=109040>

og ligger lavere enn normal markedsleie<sup>26</sup>. Formannskapet vedtok som prinsipp at det innføres bruk av gjengs leie i kommunale utleieboliger. Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at det er igangsatt en gjennomgang av husleie i boligene.

Revisjonen måtte avgrense prosjektet. Dette prosjektet ble opprettet bl.a. på grunn av tips om leietakere som hadde kommunal bolig uten å ha krav på det. Revisjonen har derfor valgt å fokusere på boliger disponert som velferdsboliger, herunder boliger for vanskeligstilte, aldersboliger, tjenesteboliger, ungdomsboliger og flyktningeboliger. Dette utgjør 53 % av de kommunale boligene. Revisjonen har ikke vurdert psykiatriboliger, boliger for utviklingshemmede og boliger med service. Disse boligene er i all hovedsak boliger med base, altså med bemanning tilknyttet boligene.

### **1.3 Problemstillinger**

Da de ulike boligtypene har ulike tildelingskriterier, velger vi å dele inn rapporten etter disse og sjekke etterlevelsen av tildelingskriteriene for hver av dem:

- Tjenesteboliger
- Ungdomsboliger
- Boliger for vanskeligstilte
- Aldersboliger
- Flyktningeboliger

### **1.4 Rådmannens kommentarer**

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

---

<sup>26</sup> Formannskapet møte 04.11.09 sak 185/09 *Fastsettelse av husleie i kommunale utleieboliger og eventuell innføring av kommunal bostøtte.*

## 2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)<sup>27</sup>.

### 2.1 Datainnsamling

Revisjonen har hovedsakelig innhentet faktaopplysninger fra kommunens boligregister Plania og klientmappene oppbevart på Bolig- og oppfølgingskontoret. Gjennom Plania er det innhentet opplysninger vedrørende kommunens utleieboliger. Informasjon innhentet fra systemet omfatter opplysninger om hvilket formål den enkelte bolig er disponert til, adresse og størrelse på boligen, husleie, enkelte opplysninger vedrørende leietakeren og leiekontraktenes varighet. Det er innhentet opplysninger vedrørende utvalgte leietakere fra klientmappene bl.a. husleiekontrakter, søknadspapirer med tilhørende dokumentasjon og lignende for samtlige leietakere.

Det er gjennomført samtaler/intervjuer av ledere og saksbehandlere på Bolig- og oppfølgingskontoret, samt saksbehandler på Personalenheten, blant annet for å få innsikt i rutiner knyttet til saksbehandling og tildeling av kommunale boliger. For øvrig har revisjonen benyttet seg av kommunens personalsystem, tilgjengelige ligningsopplysninger, søk på kommunens intranett-, og internettsider og andre kilder tilgjengelig på internett. Det er også innhentet grunnlagsdokumentasjon fra kommunens arkiv.

Revisjonen har videre gått gjennom samtlige 3 150 saker til politisk behandling i Bærum i perioden fra og med 2004 til januar 2010 med ordet "bolig" i tittelen, gått gjennom alle protokollene fra kommunestyret før 2004 og tilbake til 1997, samt søkt etter saker det har vært henvist til.

### 2.2 Bearbeiding og analyse

Revisjonen har tatt utgangspunkt i retningslinjene for tildeling av bolig og deretter vurdert om tildelingene er gjort i henhold til vilkårene. Siden retningslinjene varierer avhengig av boligens formål, blant annet i forhold til muligheten for skjønnsmessige vurderinger, vil det variere hvilke elementer som er vektlagt i analysene. Dette har betydning både for hvilke analyser som er gjennomført og antallet leieforhold som har blitt vurdert. For eksempel er alder et tildelingskriterium både for ungdomsboliger og aldersboliger, og revisjonen har gjennomgått samtlige leietakere mht. alder ved tildeling. Motsatt har revisjonen vektlagt en kvalitativ vurdering av saksbehandlingen gjennom et mindre utvalg leieforhold når det gjelder boliger for vanskeligstilte. Det vil framkomme under hvert kapittel hvilke metoder og analyser som er benyttet. For øvrig er det foretatt en gjennomgang av samtlige ansatte på Bolig- og oppfølgingskontoret og eiendomsenheten opp mot leietakerregisteret.

### 2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen har som nevnt benyttet seg av kommunens boligregister Plania som utgangspunkt for mange av analysene som er foretatt. Plania er et forholdsvis nytt system, og det er opplyst at det foreligger en del feilregistreringer i systemet, for eksempel i forhold til husleiekontraktenes varighet. I analysene og vurderingene som revisjonen har gjort, er det søkt tatt høyde for dette.

---

<sup>27</sup> Fastsett av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

### 3. TJENESTEBOLIGER

I framstillingen under hver av problemstillingene vil vi først presentere relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

I en forvaltningsrevisjonsrapport fra 2006 omhandlet tre av anbefalingene kommunens tjenesteboliger<sup>28</sup>. Det ble påpekt at skriftlige retningslinjer for tildeling burde utarbeides og at det burde opprettes et klientarkiv for tjenesteboligene med en mappe per leietaker. Dette er i dag gjennomført. For øvrig ble det påpekt at tjenesteboliger ikke burde leies ut til andre enn kommunens ansatte såfremt det ikke var snakk om omdisponeringer.

I Handlingsprogram 2007 -2010 sies at kommunen ønsker å bruke personalboliger som ett av flere virkemidler i rekrutterings- og arbeidsgiverpolitikken.

Retningslinjene som var gjeldene fra 2008 ble revidert i oktober 2009. Revisjonen har lagt til grunn at tildelingen av tjenesteboligene skal samsvare med gjeldende retningslinjer på tidspunktet tildelingen ble foretatt.

I retningslinjene frem til 2009 stod det: *Tjenesteboliger er etablert som gjennomgangsboliger, og skal primært være et tilbud for å rekruttere og beholde mangelpersonell i kommunen.* De åpnet også for tildeling av tjenestebolig til andre ansatte etter tjenesteansiennitet i kommunen, eller at søker ikke hadde egnet bolig.

I de gamle retningslinjene var leietiden 3 år med mulighet for å søke om 3 nye år<sup>29</sup>.

Det forutsettes videre fast stilling med en arbeidstid på minimum 50 prosent og at leietakerne må være registrert med tjenesteboligens adresse både i kommunens lønns-/personalsystem og i folkeregisteret<sup>30</sup>. Dette er ikke endret i nye retningslinjer.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Tjenesteboligene bør fortrinnsvis tildeles i forbindelse med rekruttering.
- ⇒ Tjenesteboligene skal primært tildeles mangelpersonell.
- ⇒ Leietakerne skal være fast ansatt i kommunen på minimum 50 %.
- ⇒ Kontraktene inngås for maks 3 år, men kan forlenges i 3 år til.
- ⇒ Leietakerne må være registrert med tjenesteboligens adresse i lønns-/personalsystemet.

#### 3.1 Funn/fakta

I kommunens boligregister<sup>31</sup> fant revisjonen 88 leieobjekter som var registrert som tjenesteboliger, men 9 av disse leietakeren er ikke ansatt i kommunen. Det er redegjort for disse ni leieforholdene under eget punkt i kapitlet. For de påfølgende analysene har revisjonen undersøkt om tildeling er i samsvar med retningslinjene for de øvrige 79 tjenesteboligene.

<sup>28</sup> Forvaltningsrevisjonsrapport Kommunale boliger, 2006, Bærum kommunerevisjon.

<sup>29</sup> Personelhåndbok Kap. 14, punkt 5.4 *Botid i tjenestebolig*. Bærum kommunen 01.04.08.

<sup>30</sup> Personelhåndboken kap. 14. Veiledning: Tildeling av tjenesteboliger pkt 4 og pkt 5.5. Bærum kommunen 01.04.08.

<sup>31</sup> Kalt Plania.



## Tjenesteboligene bør fortrinnsvis tildeles i forbindelse med rekruttering

I kommunens dataregister over kommunale boliger er det oppgitt en rekke opplysninger om boligene og leieforholdene. Revisjonen har koblet året for inngåelse av leiekontrakten opp mot året leieboeren er registrert ansatt i kommunens personalsystem. Tabellen nedenfor viser fordelingen.

Tabell 3-1 Når leieforholdene startet i forhold til ansettelse		
Samsvar	Antall	Prosent
Fikk bolig samme år som ansettelse	21	27 %
Fikk bolig ett år eller mer etter ansettelse	51	65 %
Fikk bolig ett år eller mer før ansettelse	7	9 %
<b>Sum</b>	<b>79</b>	<b>100 %</b>

Av 79 tjenesteboliger fikk 21 leietakere (27 %) tjenestebolig det året de ble ansatt. 51 fikk tjenestebolig ett år eller mer *etter* ansettelse i kommunen. 7 fikk bolig ett år eller mer *før* de ble ansatt.

Revisjonen antar at dersom tjenesteboligene skal være et virkemiddel for å rekruttere mangelpersonell, så bør potensielle søkere bli gjort oppmerksom på dette tilbudet. Vi har derfor sjekket stillingsannonser kommunen har utlyst for det som er definert som mangelpersonell. Alle inneholder et eget punkt med varierende utforming om hva kommunen tilbyr<sup>32</sup>. Her nevnes bl.a. gode forsikrings-, låne- og pensjonsordninger, kulturtilbud, treningstilbud, ledsagertjeneste til Altea, personalhytter og varierte kurs. Ingen av dem nevner muligheten for tjenestebolig.

Personalenheten, som tildeler tjenesteboliger, sier til revisjonen at det er for få tilgjengelige tjenesteboliger. De ønsker ikke å gi falske forhåpninger til søkere og har derfor valgt å ikke nevne det i stillingsannonser. Personalenheten mener de i dag klarer å dekke behovet for de prioriterte gruppene.

Bolig- og oppfølgingskontoret har inntjeningskrav og ønsker ikke å ha boliger stående ledige lenge. Personalenheten som har ansvar for tildeling prøver derfor å tildele ledige boliger så raskt som mulig.

De nye retningslinjene sier *Tildeling foretas i prioritert rekkefølge: 1. Rekruttere mangelpersonell 2. Beholde mangelpersonell*<sup>33</sup>, og fokuserer dermed sterkere på rekruttering..

## Tjenesteboligene skal primært tildeles mangelpersonell

I de gamle retningslinjene var mangelpersonell en prioritert gruppe for tildeling av tjenestebolig, men det var som nevnt også mulighet for tildeling til andre ansatte. Følgende grupper har vært definert som mangelpersonell: *førskolelærere/pedagogiske ledere og*

<sup>32</sup> Revisjonen sjekket kommunens internettside med oversikt over ledige stilling, januar 2010. Vi har også sett gjennom stillingsannonser som har vært annonsert tidligere år ved å sjekke hver 6. nummer av Bæringen fra 2007 og fremover.

<sup>33</sup> Tjenesteboliger- veiledning 15.20.09 – endelig utgave, pkt 5.5 , fra kommunens intranett.

*helsepersonell med minimum 3-årig høyskoleutdanning (sykepleiere/vernepleiere)*<sup>34</sup>.

Problemene med å rekruttere mangelpersonell har vært nevnt i flere politiske saker de siste årene.

For de 79 leietakerne som var ansatt i kommunen, sjekket revisjonen om de var mangelpersonell<sup>35</sup>. Gjennomgangen viser at 78 % av disse var innenfor gruppen mangelpersonell mens de øvrige 22 % ikke kunne defineres som mangelpersonell og disse arbeidet ulike steder i kommunen. Samtlige søkere som har vært mangelpersonell skal ha fått bolig de siste tre årene<sup>36</sup>. I de nye retningslinjene er muligheten for tildeling av bolig etter tjenesteansiennitet eller der søker ikke hadde egnet bolig til å ivareta sitt arbeidsforhold i kommunen, tatt ut.

### **Leietakerne skal være fast ansatt i kommunen på minimum 50 %**

Vi sjekket navn på leietaker opp mot opplysningene om stillingsprosent og stillingshistorikk i kommunens personalsystem. Revisjonen fant to leieforhold der leietakeren ikke har eller har hatt fast stilling med en arbeidstid på minimum 50 %.

### **Kontraktene inngås for maks 3 år, men kan forlenges i 3 år til**

I kommunens dataregister er det oppgitt når dagens leieforhold startet og når kontrakten utløper. Varigheten av leieforholdet er fordelt som vist i tabellen nedenfor.

<b>Tabell 3-2 Varighet av leieforholdene</b>		
<b>Varighet</b>	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
Leietid mindre enn 4 år	48	61 %
Leietid 4 – 6 år	25	32 %
Leietid over 6 år	6	8 %
<b>Sum</b>	<b>79</b>	<b>101 %</b>

93 % av kontraktene har per i dag en varighet under 7 år. 6 leieforhold har hatt en varighet over 6 år, altså i strid med retningslinjene.

En spesiell sak er en ansatt som fikk tjenestebolig i 2004. Vedkommende får litt under halve husleien betalt av arbeidsgiver. En slik økonomisk fordel skal innrapporteres til skattemyndighetene. Revisjonens sjekk i lønssystemet viser at denne fordelene ved fri bolig ikke er innrapportert på vedkommende i lønnsmeldingene. I følge retningslinjene<sup>37</sup> har Bolig- og oppfølgingskontoret ansvar for å rapportere tjenesteboligene til ligningsmyndighetene. Dette gjøres manuelt av Bolig- og oppfølgingskontoret på egne skjemaer som sendes til ligningsetaten.

<sup>34</sup> [http://intranett/files/Mangelpersonell\\_-\\_prioriterte\\_stillinger.doc](http://intranett/files/Mangelpersonell_-_prioriterte_stillinger.doc) (25.11.2009)

<sup>35</sup> Det kan foreligge avvik i begge retninger for dette estimatet. Revisjonen har ikke sjekket ansattes utdanning i personalsystemet, men basert seg på en kombinasjon av stillingsbetegnelse og arbeidssted for å vurdere hvorvidt ansatte leietakere faller inn under definisjonen mangelpersonell.

<sup>36</sup> Opplyst av Personalenheten.

<sup>37</sup> Personalthåndbok Kap. 14, punkt 3. *Ansvar og myndighet*. Bærum kommunen 15.10.09.

I de nye retningslinjer er leietiden innstrammet: *Hver innvilgelse gis på maks. 3 år. De som nå har tjenestebolig, kan ved søknad få forlenget leiekontrakten i 1 år til*<sup>38</sup>.

### **Leietakerne må være registrert med tjenesteboligens adresse i lønns-/personalsystemet**

I Personelhåndboken står at Lønnsenheten etter melding fra Bolig- og oppfølgingskontoret må registrere tjenesteboligens adresse på ansatt i Lønns-/personalsystemet<sup>39</sup>.

På de 79 tjenesteboligen var det oppgitt andre adresser i kommunens lønns-/personalsystem for 19 av leietakerne.

### **Registrerte tjenesteboliger der leietaker ikke er kommunalt ansatt**

Som nevnt innledningsvis fant revisjonen 9 leieforhold der boligen var registrert som tjenestebolig i eiendomssystemet Plania, men der leietaker ikke var ansatt i kommunen.

Revisjonen har fått opplyst at enkelte boliger som av ulike årsaker ikke naturlig hørte hjemme under noen av de ordinære boligkategoriene, har blitt oppført som tjenesteboliger. Dette gjelder for eksempel kommunens kunstnerbolig. Tre av leieforholdene er inngått før 1986 og er livstidskontrakter. Fire av leieforholdene er nå avsluttet, men ikke oppdatert i boligssystemet, mens to av boligene er oppsagt men ikke avsluttet.

Av Personelhåndboken fremgår at Personalenheten fatter vedtak om tildeling av tjenesteboliger<sup>40</sup>. Under punkt 6 står det *Personalenheten etablerer kontrollrutiner for å sikre at tjenesteboligene til enhver tid bebos av personer med ansettelsesforhold i kommunen, og at oppgitte familieforhold er i tråd med hva som er registrert i folkeregisteret*<sup>41</sup>. Personalenheten opplyser at de hadde gått gjennom listen med leieboere i tjenesteboliger en tid tilbake. De hadde så sendt brev til Bolig- og oppfølgingskontoret og gjort dem oppmerksom på at flere leieboere ikke var ansatt i kommunen. Bolig- og oppfølgingskontoret skal da ha opplyst at for å kategorisere alle boligene, hadde de ført alle som ikke tilhørte de andre kategoriene opp som ”tjenestebolig”.

## **3.2 Revisjonens vurdering**

Kommunen har etter revisjonens vurdering hatt klare og detaljerte retningslinjer for tildeling av tjenesteboliger etter mars 2008. Retningslinjene for tildeling ble revidert høsten 2009.

I retningslinjene som gjaldt fram til oktober 2009 het det at: *Tjenesteboligene skal være et tilbud for å rekruttere og beholde mangelpersonell*. Det er revisjonens vurdering at tjenesteboligene til nå i liten grad har fungert til å rekruttere mangelpersonell. Revisjonens analyser viser at omtrent 78 prosent av leietakerne i tjenesteboliger er mangelpersonell, men kun 27 prosent av leietakerne i tjenesteboligene ble tildelt bolig samme år som de ble ansatt i kommunen. En forutsetning for at tjenesteboligene kan fungere som et virkemiddel for å rekruttere mangelpersonell er at potensielle søkere blir gjort oppmerksomme på dette tilbudet. Revisjonen har ikke sett at det har blitt informert om muligheten for tjenesteboliger

<sup>38</sup> Personelhåndboken kap. 14. pkt 5.3 *Botid i tjenestebolig*. Bærum kommunen 15.10.09.

<sup>39</sup> Personelhåndboken kap. 14. Veiledning tildeling av tjenesteboliger pkt 3 *Ansvar/ myndighet* Bærum kommunen 15.10.09.

<sup>40</sup> Personelhåndboken kap. 14. Veiledning tildeling av tjenesteboliger pkt 3. *Ansvar/ myndighet*. Bærum kommunen 15.10.09.

<sup>41</sup> Personelhåndboken kap. 14. Veiledning tildeling av tjenesteboliger pkt 6. *Kvalitetskontroll*. Bærum kommunen 15.10.09.

i kommunens stillingsannonser for mangelpersonell. Personalenheten har opplyst at de ikke har ønsket å annonsere muligheten for tjenestebolig fordi det har vært for få boliger tilgjengelig. De har ikke ønsket å tilby noe de ikke kan innfri. Rekruttering av mangelpersonell er sterkere vektlagt i de nye retningslinjene og det gis mindre rom for andre grupper<sup>42</sup>.

Før var leievarigheten i hovedsak 6 år. I de nye retningslinjene er muligheten for forlengelse av leiekontrakten kortet ned og det skal nå inngås treårige kontrakter. Dette er etter revisjonens vurdering mer hensiktsmessig i forhold til rekruttering. Kortere varighet på leieforholdene vil bidra til å frigjøre flere boliger til nytilsatte.

Når de nye tildelingskriteriene nå knyttes sterkere til rekruttering av mangelpersonell, vil langt færre være aktuelle for bolig. Dette vil også bidra til å frigjøre boliger til primærmålgruppen.

Bolig- og oppfølgingskontoret har inntjeningskrav og ønsker derfor ikke at boliger skal stå ledige. Behovet for rask tildeling kan føre til at sekundærgrupper får tildelt bolig. Dette inntjeningskravet bør kanskje vurderes opp mot behovet for ledige boliger ved rekruttering.

Revisjonen mener for øvrig at subsidiering av en ansatts tjenestebolig, bryter klart med retningslinjene og er uheldig. Bolig- og oppfølgingskontoret må etter revisjonens vurdering rapportere fordelene ved fri bolig til ligningsmyndighetene slik retningslinjene sier.

Revisjonen finner det uoversiktlig at boliger som ikke reelt sett er tjenestebolig står oppført som tjenestebolig. Dette utgjør seks boliger. Revisjonen mener også at Lønnsenheten og Bolig- og oppfølgingskontoret i større grad bør sikre at alle leieboere er registrert med tjenesteboligens adresse i kommunens lønns-/personalsystem og i folkeregisteret.

---

<sup>42</sup> Personelhåndboken kap. 14. Veiledning tildeling av tjenesteboliger pkt 4. *Definisjoner* og pkt 5.4 *Hvilke vilkår må være oppfylt for tildeling av tjenestebolig*. Bærum kommunen 15.10.09.

## 4. UNGDOMSBOLIGER

I 1999 behandlet kommunestyret *Boligmelding for Bærum kommune*<sup>43</sup>. Det ble bl.a. vedtatt at det må bygges rimelige mindre leiligheter, for eksempel ett-romsleiligheter beregnet på studenter og skoleelever.

Formannskapet vedtok i 2002<sup>44</sup> at kommunen skal foreta tildeling av boliger i Skytterdalen etter de kriterier som fremgår av rådmannens redegjørelse. I redegjørelsen heter det at boligene skal tildeles etter følgende kriterier: *Ungdom som tilfredsstillter husbankens kriterier: Etableringsboliger for ungdom mellom 18 – 35 år som tilfredsstillter Husbankens kriterier for tildeling av etableringstilskudd. Retningsgivende inntektsgrense for en-persons husstand ca. 250.000.- kroner i brutto inntekt For husstander med flere personer økes inntektsgrensen med ca. 20 000 – 40 000 kroner per medlem. Det er allikevel en forutsetning at søkeren kan synliggjøre at de har økonomi til å påta seg sine forpliktelser i leieforholdet.*

Det forutsettes også at søkeren må ha tilknytning til Bærum og at maks leietid er 5 år. I tillegg ble det vedtatt at tildeling av boligene rapporteres til Sektorutvalg levekår.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Søker skal være mellom 18 og 35 år.
- ⇒ Søkens inntekt bør ikke overstige 250.000 for enslige.

### 4.1 Funn/fakta

Kommunen har 75 utleide ungdomsboliger i Skytterdalen<sup>45</sup>, herunder 44 toroms og 32 treroms leiligheter. Det inngås femårige leiekontrakter. Per 07.01.10 sto 25 personer på venteliste. Med ett unntak var alle søkerne registrert i 2009.

Husleien er ikke regulert siden 2002. Angitt husleie i saken fra 2002<sup>46</sup> er gjeldene også i dag. Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at de har igangsatt arbeid med å oppregulere husleien iht indeks.

Husstander som oppfyller vilkårene og som har stått lengst på venteliste prioriteres ved tildeling av bolig. Boliger tildeles derfor etter ansiennitetsprinsippet.

#### Søker skal være mellom 18 og 35 år

Tildelingskriteriet om at boligene er forbeholdt ungdom mellom 18 og 35 år tolkes av Bolig- og oppfølgingskontoret dit hen at leietaker skal være under 35 år på det tidspunktet tildelingen skjer. Dette skal være i samsvar med Husbankens definisjoner<sup>47</sup>. Søkere som ikke har fått tildelt bolig ved fylte 35 år, strykes fra søkerlisten. Det inngås femårige kontrakter uavhengig av alder ved tildeling. Søkere som for øvrig oppfyller vilkårene, kan altså bli tildelt ungdomsbolig i en alder av 34 år og bli boende til fylte 39 år.

<sup>43</sup> Kommunestyret møte 26.05.99 sak 56/99 *Boligmelding for Bærum kommune*.

<sup>44</sup> Formannskapet møte 13.02.02, sak 017/02 *Disponering og forvaltning av boliger i Skytterdalen*.

<sup>45</sup> Opplysninger fra kommunens boligregister Plania, november 2009.

<sup>46</sup> Formannskapet møte 13.02.02, sak 017/02 *Disponering og forvaltning av boliger i Skytterdalen*.

<sup>47</sup> Telefonsamtale med saksbehandler for tilskudd i Husbanken, 14.01.10.

Revisjonen har gjennomgått samtlige 75 leieforhold i Ungdomsboliger. Ved ett tilfelle var leietakeren over 35 år på tildelingstidspunktet for ungdomsbolig. Gjennomgang av klientmappen viste at det var tatt hensyn til leietakerens særskilte behov som grunnlag for tildelingen. Dette er ikke angitt som et tildelingskriterium i retningslinjene.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over tildeling fordelt etter alder.

Tabell 4-1 Oversikt over alder ved tildeling av Ungdomsbolig		
Alder	Antall	Prosent
18-24	23	31 %
25-29	29	39 %
30-35	22	30 %
Sum	74*	100 %

\*Leietakeren som ikke tilfredstilte alderskriteriet er utelatt fra tabellen

Gjennomsnittsalderen ved tildeling av ungdomsbolig beregner revisjonen til å være 27 år.

### Søkers inntekt bør ikke overstige 250.000 for enslige

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av leietakernes ligningsinntekt for å undersøke om det er foretatt tildelinger i strid med retningsgivende inntektsgrense. Inntektskriteriet for ungdomsboliger kan økes hvis husstanden består av flere personer. For mange i denne aldersgruppen vil dessuten inntekten øke i løpet av en fem års periode. Blant leietakere der ligningsinntekten var høyere enn 250.000 i 2008 har revisjonen gjennomgått 10 klientmapper.

I fire av de ti klientmappene som ble gjennomgått var det dokumentert en inntekt som oversteg retningslinjene med over 80.000 kroner på søknadstidspunktet. Samtlige av disse var enslige uten barn. En av disse hadde dokumentasjon på årlig inntekt over 600.000 kroner og opplyste også at vedkommende eide egen bolig på søknadstidspunktet.

Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser<sup>48</sup> at retningslinjene knyttet til inntekt ikke har blitt justert siden retningslinjene ble utarbeidet i 2002, og at de nå opererer med en mer skjønnsbasert inntektsvurdering. Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at de i nær framtid vil indeksjustere inntektskriteriet<sup>49</sup>.

## 4.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener ungdomsboligene i hovedsak tildeles etter retningslinjene. En gjennomgang av et utvalg klientmapper ga likevel fire avvik i forhold til retningsgivende inntektsgrense. Revisjonen mener at leietakere som på søknadstidspunktet overskred øvre inntektsgrensen med over 32 %, ikke skulle vært tildelt bolig i følge retningslinjene.

Av samtlige leietakere fant revisjonen også ett tilfelle der leietaker var over alderskriteriet på 35 år. Revisjonen kan ikke se at det etter retningslinjene er mulighet for å fravike alderskriteriet, selv om særskilte hensyn skulle tilsi dette.

<sup>48</sup> Bolig- og oppfølgingskontoret i møte 22.12.2009

<sup>49</sup> Bolig- og oppfølgingskontoret i møte 11.01.2010

Formannskapet vedtok<sup>50</sup> at *tildeling av boligene rapporteres til Sektorutvalg levekår*. Revisjonen kan ikke se i protokollene fra sektorutvalget at dette har blitt gjort.

Inntektsgrensen og husleien er ikke endret siden boligene ble bygget i 2002. Revisjonen mener disse snarlig bør indeksreguleres.

Revisjonens gjennomgang av et tilfeldig utvalg mapper viser at tildeling av ungdomsbolig foretas av saksbehandler alene. Dette gjelder både brev om opptak på venteliste og tildeling av den enkelte bolig. Av kontrollhensyn mener revisjonen denne praksis bør endres slik at brev om opptak på venteliste/tildeling av bolig medsigneres av ansvarlig leder.

Husbanken har ved tilskudd til Skytterdalen i 2002, satt rammer for hvem som kan tildeles ungdomsbolig. Kommunen kan likevel velge å prioritere snevrere innenfor den definerte målgruppen<sup>51</sup>. Gjennomsnittsalderen ved tildeling av ungdomsbolig er 27 år. Da kommunestyret vedtok arbeidet med ungdomsboligene<sup>52</sup> ble det vedtatt at *det må bygges rimelige mindre leiligheter, for eksempel ett-romsleiligheter beregnet på studenter og skoleelever*. I Boligmelding 2008<sup>53</sup> under punktet *bolig for mangelpersonell*, viser rådmannen til boligbehovet for unge søkere og ansatte med spesielt lav lønn bl.a. sivilarbeidere, lærlinger og praktikanter. Revisjonen mener det bør vurderes om nåværende praksis for tildeling av ungdomsbolig er tilstrekkelig målrettet.

---

<sup>50</sup> Formannskapet møte 13.02.02, sak 017/02 *Disponering og forvaltning av boliger i Skytterdalen*.

<sup>51</sup> Dette er opplyst til revisjonen av saksbehandler i Husbanken.

<sup>52</sup> Kommunestyret møte 26.05.99 sak 56/99 *Boligmelding for Bærum kommune*.

<sup>53</sup> Kommunestyret møte 05.11.08 sak 074/08 *Boligmelding 2008*, side 704.

## 5. BOLIGER FOR VANSKELIGSTILTE

Kommunens retningslinjer<sup>54</sup> sier at boliger for vanskeligstilte (sosialboliger) er utleieboliger for personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter (grunnvilkår).

*For å få en kommunal utleiebolig må søker fylle følgende vilkår:*

- 1. Søker har ikke mulighet til selv å ivareta sitt boligbehov på boligmarkedet på grunn av alder, funksjonshemming eller andre årsaker. Dette betyr at søker er funksjonshemmet, har en kronisk fysisk sykdom eller har betydelige sosiale vanskeligheter som hindrer vedkommende i å skaffe seg høvelig bolig. Det samme må være tilfelle for søkere som er uten bolig eller trenger særskilt tilpasset bolig på grunn av funksjonshemming.*
- 2. Søker må være folkeregistrert og bosatt i Bærum kommune.*
- 3. Søkere må dessuten kunne dokumentere eller redegjøre for at de har forsøkt å løse sitt boligbehov på det private marked.*

Retningslinjene angir videre prioriteringskriterier for tildeling av ledig bolig mellom kvalifiserte søkere.

Sosialboliger er ment som et midlertidig tilbud. Kontraktene inngås for maksimalt 3 år av gangen, men kan fornyes. Boligkontoret opplyser at søkerne ofte tildeles ett-årskontrakt første gang i de tilfeller hvor boevne må vurderes.

Boliger til vanskeligstilte tildeles basert på skjønnsmessige kriterier som kan være vanskelig å etterprøve. Det er samtidig knapphet på boliger som gjør det nødvendig å prioritere mellom kvalifiserte søkere. Det er viktig at saksbehandlingen legger til rette for god styring og kontroll med tjenesten.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Det skal dokumenteres at vilkårene for rett til sosialbolig er oppfylt.
- ⇒ Tilbudet om sosialboliger skal være av midlertidig karakter.
- ⇒ Saksbehandlingen skal legge til rette for god styring og kontroll.

### 5.1 Funn/fakta

Kommunen har 234 utleide boliger for vanskeligstilte<sup>55</sup>. To av disse disponeres av hhv. krisesenteret og progress<sup>56</sup>.

Per desember 2009 stod 26 personer på venteliste for slik bolig<sup>57</sup>. 1 person har stått på venteliste fra 2006, 4 personer har stått på venteliste fra 2007, 8 personer har stått på venteliste fra 2008 og 13 fra 2009.

#### **Det skal dokumenteres at vilkårene for sosialbolig er oppfylt**

Revisjonen har gjennomgått saksmapper for søkere som ble tildelt bolig for oktober, november og desember i 2009. Vi har undersøkt hva slags dokumentasjon som er lagt ved saksmappen.

<sup>54</sup> Retningslinjer for tildeling av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte, iverksatt fra 1. september 1995

<sup>55</sup> Opplysninger fra kommunens boligregister Plania november 2009.

<sup>56</sup> Ruseheten i Bærum kommune.

<sup>57</sup> Liste pr. 11.12.09 og 15.12.09.



Den dokumentasjon som kreves iht. søknadsskjema ligger ved sakene. Dette gjelder eksempelvis bostedsdokumentasjon, ligningspapirer, medisinske attester m.m.

Bolig- og oppfølgingskontoret lager ikke egne dokumenter som viser kontorets vurdering av om søker er kvalifisert. Saksbehandlingen beskrives mer utfyllende nedenfor.

### **Særlig om søkers økonomi**

Søkerens økonomi er ikke spesifikt nevnt blant vilkårene for å få tildelt kommunal bolig. Boligkontoret har ingen skriftlige retningslinjer å forholde seg til hva angår vurdering av søkers økonomi.

Revisjonen har gjennomgått ligningsinntekten til samtlige leietakere i sosialboligene<sup>58</sup>. Gjennomsnittlig nettoinntekt blant leietakerne var i 2008 på kroner 111.367. Nettoinntekt utgjør gjennomsnittlig ca 30 % av bruttoinntekt<sup>59</sup>. Revisjonen har ikke funnet leietakere med påfallende høy inntekt.

Både i Oslo og i Asker kommune er det retningsgivende inntektsgrense for tildeling av bolig til vanskeligstilte. I Oslo er retningslinjene vedrørende øvre veiledende inntektsgrense for tildeling av kommunal bolig eksempelvis 4G<sup>60</sup> for enslige. I Asker kommune opereres det med en veiledende beløpsgrense til 60 % av medianinntekten i henhold til en modifisert OECD-skala. Begge refererer altså til inntekstmål som oppjusteres årlig.

### **Tilbud om sosialbolig skal være av midlertidig karakter**

Informasjon fra Plania viser at to kontrakter inngått på slutten av 70 tallet og en kontrakt inngått på begynnelsen av 80-tallet er tidsbegrenset. Utover disse tilfellene viser opplysningene i Plania at ingen kontrakter er inngått lenger fram enn til 2012. Dette tyder på at kontraktene inngås for maks 3 år av gangen.

Gjennomsnittlig botid blant leietakerne er 6 år<sup>61</sup>. For dette estimatet er det ikke tatt høyde for at personene kan ha vært bosatt i andre kommunale boliger tidligere.

Revisjonen har fått opplyst at det nå er en ansatt ved Bolig- og oppfølgingskontoret som hjelper de boligsøkende i å få tak i bolig i det private markedet.

### **Saksbehandlingen skal legge til rette for god styring og kontroll**

Først vurderes om søker kvalifiserer for bolig etter grunnvilkårene. Søkere som ikke anses å oppfylle de grunnleggende kriteriene får vedtak om avslag. Det informeres om adgang til å klage til klagenemnden. Søkere som anses kvalifisert til å få kommunal bolig får vedtak om dette (vedtak 1). Det er færre boliger til utleie i forhold til antall søkere som er kvalifisert i henhold til de grunnleggende kriteriene. De kvalifiserte søkerne settes derfor på venteliste for å bli tildelt bolig når egnet bolig er ledig. Tildeling av konkret bolig skjer ved skriftlig vedtak (vedtak 2).

---

<sup>58</sup> 2 personer har det ikke lyktes å få tak i likningsopplysninger for.

<sup>59</sup> [www.ssb.no/selvangivelse/](http://www.ssb.no/selvangivelse/)

<sup>60</sup> Folketrygdens grunnbeløp utgjorde 01.05.09 kroner 72.881 (nav.no)

<sup>61</sup> De tre nevnte eldre kontraktene er ikke med i denne beregningen.

Vedtak om opptak på venteliste og vedtak om tildeling av konkret bolig (dvs vedtak 1 og 2) er skriftlige. Begrunnelsen for vedtakene er begrenset. Det vises i hovedsak til søknad, dokumentasjon og eventuelle innhentede uttalelser fra fagpersoner. Noe av dokumentasjonen i saksmappene gir utfyllende vurdering av søkers situasjon, slik som rapporter utarbeidet av sosialkontoret. Bolig- og oppfølgingskontoret lager imidlertid ikke egne dokumenter som viser kontorets vurdering av om søker er kvalifisert eller hvordan den enkelte prioriteres ved tildeling av bolig.

Retningslinjene for tildeling av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte har oppstilt kriterier for prioritering mellom kvalifiserte søkere. Det fremgår at *innstilling fra boligkontoret og vedtaket i tildelingsteamet skal legge følgende prioriteringskriterier til grunn ved tildeling av ledig bolig:*

- 1. Personer/familier som er bosatt på pensjonat/hospits og lignende spesielt barnfamilier og personer med psykiske sykdommer/lidelser.*
- 2. Personer/familier som har særskilte vanskeligheter i sin nåværende situasjon, spesielt familier med barn, personer med sykdommer eller fysisk eller psykisk funksjonshemming og personer med rusmiddelproblem og som deltar i eller skal delta i rehabiliteringsopplegg.*
- 3. Personer/familier som har fått en forverret situasjon etter søknadstidspunktet, spesielt familier med barn og personer med sykdommer eller fysisk eller psykisk funksjonshemming.*

Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at de har tildelingsmøte hver 14. dag. Vurderingen av hvilke personer som skal tildeles bolig diskuteres på møtet. Vurderingene baseres på hvilke typer bolig som er ledig og faglige vurderinger bla anmodning fra samarbeidsparter/referansegruppemøte.

Innstilling og vedtak som vist til i retningslinjene er muntlig. Bolig- og oppfølgingskontoret har også opplyst at en prosess med innstilling og behandling i tildelingsteamet ikke alltid benyttes i praksis.

Mht. til prioritering praktiserer f.eks Oslo kommune en hovedregel om at tildelingskontorene prioriterer søkere til boliger hvor det er en realistisk mulighet for at bolig blir ledigstilt i nær fremtid, dvs. mindre enn 6 måneder frem i tid<sup>62</sup>. Søknader hvor personen oppfyller de generelle kravene for tildeling av sosialbolig, men hvor aktuell bolig ikke forventes ledig innen denne fristen avslås<sup>63</sup>. I Oslo fattes derfor kun ett enkeltvedtak ved tildeling av kommunal bolig.

## 5.2 Revisjonens vurdering

Revisjonens gjennomgang av nyere saksmapper viser at den dokumentasjon som kreves iht. søknadskjemaet er innhentet før tildeling av bolig.

Tilbudet om sosialbolig skal i utgangspunktet være av midlertidig karakter. Revisjonen har funnet tre kontrakter som er inngått på 70 og 80 tallet. Ellers viser revisjonens gjennomgang at kontraktene inngås for tre år om gangen. Gjennomsnittlig botid i sosialbolig er 6 år. Dette kan tyde på at det i praksis er vanskelig å finne mer permanente løsninger i det private

<sup>62</sup> Byrådssak 1356/03. § 8 i instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig med mer.

<sup>63</sup> Sivilombudmannens sak 2007/385. Omtalt i sivilombudsmannens årsmelding 2007 side 154.

markedet for et flertall av søkerne. Revisjonen mener at tiltak for å bedre denne situasjonen vil være viktig. Bolig- og oppfølgingskontoret har opplyst at det nå er ansatt en person som hjelper de boligsøkende til å finne bolig i det private markedet.

En hovedutfordring er etter revisjonens oppfatning at det er flere innvilgede søknader enn antall boliger. Noen søkere har stått på venteliste i flere år. Det er etter revisjonens oppfatning uheldig at søkere, som har fått vedtak om at de er kvalifisert for kommunal bolig, kan oppleve å bli stående på venteliste i lengre tid uten å ha mulighet til å vite når bolig vil bli ledig. For disse kan vedtaket oppleves som intetsigende. Revisjonen mener derfor at fokus på tiltak for å redusere ventelistene/ventetid er viktig. Et direkte tiltak kan være å praktisere et prinsipp om at søkere som har fått tilbud om bolig, men takket nei, blir strøket av ventelista. Et annet mulig tiltak kan være å foreta en strengere praktisering av adgangen til å forlenge kontrakt. En mulighet for å få ned ventelistene kan også være å foreta enda strengere prioriteringer mellom søkerne.

Prioriteringen av søknader er basert på en skjønnsmessig vurdering som det kan være vanskelig å etterprøve. De skriftlige vedtakene om tildeling av bolig gir ikke godt grunnlag for å vurdere hvilke vurderinger Bolig- og oppfølgingskontoret har gjort ved tildeling. Det lages heller ikke skriftlige interne dokumenter som viser hvilke konkrete vurderinger og prioriteringer som er foretatt. Revisjonen mener dette er uheldig ut fra hensynet til styring og kontroll med tjenesten. Revisjonen mener videre at denne arbeidsformen ikke er i godt samsvar med forvaltningslovens utredningsplikt<sup>64</sup>.

Som revisjonen viser til nedenfor vil prioriteringer mellom de på venteliste neppe bli overprøvd i klagenemnda. Dette styrker behovet for skriftliggjøring ytterligere. Revisjonen viser at en mulig løsning på dette forholdet kan være å formalisere den ordning med innstilling og vedtak som er nedfelt i retningslinjene omtalt i revisjonens faktabeskrivelse.

Situasjonen med ventelister er løst i kommunen ved at det utformes 2 vedtak, ett vedtak hvor det stadfestes om søker er kvalifisert (vedtak 1) eller ikke og ett vedtak hvor søker tildeles bolig (vedtak 2). Vedtak 1 kan påklages der søkere er misfornøyd med avslag på søknad. Kvalifiserte søkere på venteliste har imidlertid ingen direkte mulighet til å klage på at vedkommende må vente i lang tid, mens andre søkere prioriteres før ham/henne. Revisjonen vil peke på at denne ordningen derfor i praksis innebærer at søkere på venteliste ikke har noen mulighet til å få overprøvd den prioritering som Bolig- og oppfølgingskontoret gjør mellom søkerne på venteliste.

Mht. til prioritering praktiserer for eksempel Oslo kommune en hovedregel om at tildelingskontorene prioriterer søkere til boliger hvor det er en realistisk mulighet for at bolig blir ledig mindre enn 6 måneder frem i tid<sup>65</sup>. Dette betyr at de som får vedtak om at de kommer på venteliste får bolig innen et halvt år. De øvrige får avslag og kan evt klage på vedtaket. Et slikt system vil etter revisjonens vurdering kunne gjenspeile det reelle boligtilbudet og de prioriteringene som må foretas, på en bedre måte, samt legge bedre til rette for kontroll med tildeling av sosialbolig gjennom kommunens klagesystem.

<sup>64</sup> Forvaltningsloven § 17 utredningsplikten. *Saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.*

Forvaltningsloven § 24 begrunnelsesplikten. *Enkeltvedtak skal som hovedregel begrunnes samtidig med at vedtaket fattes.* Det gjøres i lovverket unntak for positive vedtak. Disse skal likevel kunne begrunnes i ettertid dersom parten ber om det.

Det må derfor forutsettes at de vurderinger som faktisk lå til grunn for vedtaket ligger på saken og ikke utarbeides i ettertid.

<sup>65</sup> Byrådssak 1356/03. § 8 i instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig med mer.

Det er ikke nedfelt økonomiske kriterier for tildeling av kommunal bolig til vanskeligstilte. Både Asker og Oslo har nedfelt slike retningslinjer. Revisjonen vil peke på at det kan være behov for å nedfelle retningsgivende inntektsgrense også for Bærum. Slike retningslinjer vil etter revisjonens oppfatning være relativt enkelt å praktisere for Bolig og oppfølgingskontoret og enkelt å kontrollere.

## 6. ALDERSBOLIGER

Etter kommunens retningslinjer<sup>66</sup> må søkeren for å bli registrert for tildeling av aldersbolig, ha bodd i Bærum sammenhengende de siste 5 år, ha alderspensjon eller uføre-/etterlattepensjon og være fylt 65 år. Det er videre et kriterium at søkeren har et reelt behov for bolig. Etter retningslinjene vurderes reelle behov til å omfatte søkere som er uten bolig, eller står i fare for å bli uten bolig, søkere som av helsemessige årsaker trenger bolig tilrettelagt for eldre eller bor i uegnet bolig der aldersbolig kan bedre funksjonsevnen.

Lederen av Bolig- og oppfølgingskontoret kan likevel fravike kravet om botid og minstealder hvis særskilte grunner taler for det. Leder av Bolig- og oppfølgingskontoret kan også samtykke i registreringen av søkere som ikke fyller vilkårene, dersom det på grunn av særlig dårlig bostandard anses rimelig.

I 1998 vedtok kommunestyret: *Kommunale boliger bygget for de eldres behov og tiltenkt eldre omdisponeres ikke til andre formål*<sup>67</sup>. I 2010 tok kommunestyret til etterretning *Oppfølging av boligmelding 2008*<sup>68</sup>. I saken opplyses bl.a. at forandringene i samfunnet gjør at aldersboligene ikke tjener sin hensikt og at en omdisponering bør vurderes<sup>69</sup>.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Søker skal være over 65 år.
- ⇒ Søker skal ha et reelt behov for bolig.
- ⇒ Søkere uten formue skal være prioritert.

### 6.1 Funn/fakta

Kommunen har 301 utleide aldersboliger

#### Søker skal være over 65 år

Målgruppen for aldersboliger er eldre over 65 år. I kommunens retningslinjer gis det likevel mulighet til å fravike alderskravet dersom særskilte grunner gjør dette rimelig. Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at i vurderingen av om alderskravet bør fravikes, legges særlig vekt på søkers helse og boforhold. Dersom søker er i begynnelsen av 60-årene og kvalifiserer for bolig for vanskeligstilte vil det vurderes om det er mer hensiktsmessig å tildele aldersbolig med en gang der det er sannsynlig at søker vil kvalifisere for dette ved fylte 65<sup>70</sup>.

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av samtlige leietakers alder ved tildeling av aldersbolig. Revisjonens gjennomgang viste en gjennomsnittsalder på 67 år blant leietakerne ved inngåelse av leieforhold i aldersboliger. Likevel var 34 % (102 personer) av leietakerne under 65 år da de fikk tildelt aldersbolig. Tabellen nedenfor viser en oversikt over antall leieforhold fordelt etter leietakers alder ved tildeling.

<sup>66</sup> Søknadskjema for kommunal utleiebolig. Kommunens internettsider.

<sup>67</sup> Kommunestyret møte 02.10.98, sak 66/98 *Bosituasjonen for vanskeligstilte*

<sup>68</sup> Kommunestyret møte 27.01.10, sak 002/10 *Oppfølging av boligmelding 2008* (Boligmelding 2.0).

<sup>69</sup> Kommunestyret møte 27.01.10, sak 002/10 *Oppfølging av boligmelding 2008* (Boligmelding 2.0), side 18.

<sup>70</sup> Samtale med saksbehandler.

<b>Tabell 6-1 Oversikt over alder ved kontraktsinngåelse</b>		
<b>Alder</b>	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
Under 45 år	8	3
45 – 54 år	21	7
55 – 59 år	19	6
60 – 64 år	54	18
65 år eller eldre	199	66
<b>Sum</b>	<b>301</b>	<b>100</b>

Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser<sup>71</sup> at flere av boligene som er disponert som aldersboliger ikke egner seg for eldre. Dette dreier seg hovedsakelig om små leiligheter (ettroms) som eldre ikke finner tilfredsstillende. Disse boligene benyttes derfor ofte av andre grupper som har krav på kommunal bolig, eksempel vanskeligstilte.

Revisjonen har gjort tre stikkprøver blant de yngste leietakerne som er registrert bosatt i aldersboliger. Gjennomgangen viser seg at det dreide seg om kontrakter av midlertidig karakter<sup>72</sup>. I klientmappene til to av disse leietakerne var det dokumentasjon som tydet på at leietakerne oppfylte vilkårene for bolig for vanskeligstilte. Den tredje klientmappen inneholdt kun kontrakten på leieforholdet<sup>73</sup>.

Revisjonen har fått en venteliste per 07.01.10 der det står 64 personer på venteliste for å få tildelt aldersbolig. Ca. halvparten av disse (29 personer) var registrert i 2009, 9 personer var registrert i 2008. På ventelisten sto det søkere som var registrert tilbake til 2001. Det fremgår av ventelisten at 15 av personene som står på venteliste tidligere var blitt tildelt bolig, men hadde avslått tilbudet. Det er blant søknader som er registrert i 2008 og tidligere, at vi finner søkere som har takket nei til tilbudt bolig. 4 personer som er registrert på ventelisten i 2008 (av totalt 9) har blitt tilbudt bolig, men takket nei.

### **Søker skal ha et reelt behov for bolig**

I kommunens retningslinjer heter det at søker må ha et reelt behov for bolig enten fordi vedkommende er a)uten bolig, b)er oppsagt i leieforholdet og står i fare for å bli uten bolig, c) av helsemessige grunner trenger bolig spesielt tilrettelagt for eldre, eller d) bor i uegnet bolig og aldersbolig kan bedre funksjonsevnen.

Kommunens retningslinjer er utformet på en slik måte at det i mange tilfeller fordrer utøvelse av skjønn for å vurdere om søker oppfyller kriteriene, spesielt knyttet punktene om helse og funksjonsevne.

<sup>71</sup> Bolig- og oppfølgingskontoret i møte 22.12.2009

<sup>72</sup> 6 av kontraktene for leietakere under 65 år som er bosatt i aldersboliger er registrert som midlertidige i Plania. Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at de fleste kontraktene med yngre leietakere i aldersboliger er inngått midlertidig, men at dette er feilregistrert i Plania.

<sup>73</sup> Revisjonen har muntlig fått forklart bakgrunnen for leiekontrakten og årsaken til at dokumentasjon ikke er vedlagt.

Revisjonen har gjennomgått seks av klientmappene for aldersboliger. Samtlige er vedlagt dokumentasjon på søkers behov for bolig. Dokumentasjonen omfatter for eksempel legeattester eller sosialrapporter.

### **Søkere uten formue skal være prioritert**

Det finnes ikke formelle retningslinjer for hva som i denne sammenhengen anses som formue, men Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at formuen må være av en slik størrelse at den lar seg omsette i mer egnet bolig.

Revisjonen har gjennomgått ligningsopplysningene for 2008 for samtlige leietakere i aldersboliger. Gjennomgangen viser at 15 av leietakerne i aldersboligene hadde en formue på over 1 million kroner. Alle leietakerne som var registrert med betydelig formue oppfyller alderskriteriet ved tildeling av bolig, og har en gjennomsnittsalder på 80 år ved tildeling. Dette kan tyde på at søkerne ikke ble prioritert ved tildeling. En stikkprøve viste en ventetid på 4 år for en av leietakerne med formue.

Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser<sup>74</sup> at de har innført strengere praksis og avviser søknader der de eldre har egenkapital til å skaffe seg en mer egnet bolig på egen hånd.

### **Saksbehandlingen**

Først vurderes om søker kvalifiserer for bolig etter grunnvilkårene. Søkere som ikke anses å oppfylle de grunnleggende vilkårene får vedtak om avslag. Det informeres om adgang til å klage til klagenemnden. Søkere som anses kvalifisert får vedtak om dette, med opplysning om at de settes på venteliste (vedtak 1).

De kvalifiserte søkerne settes derfor på venteliste for å bli tildelt bolig etter hvert som egnet bolig er ledig. Tildeling av konkret bolig skjer ved skriftlig vedtak (vedtak 2). Bolig- og oppfølgingskontoret utarbeider ikke egne dokumenter som redegjør for kontorets vurdering.

I retningslinjene for tildeling av kommunale aldersboliger heter det at søkere med egen bolig eller formue ikke skal prioriteres ved tildeling av bolig. Det er saksbehandler som prioriterer mellom hustander på venteliste. Det opplyses at prioriteringen knyttet til tildeling av bolig er en kombinasjon av behovsvurdering og hvor lenge søkeren har stått på venteliste, samt tilgjengelig bolig. Det er saksbehandler alene som fatter og undertegner vedtak om tildeling av den konkrete boligen.

Praksis er at søkere som har blitt tildelt bolig, men avslått tilbudet, kan velge fortsatt å bli stående på ventelisten. Disse prioriteres likevel ikke for nye tildelinger.

## **6.2 Revisjonens vurdering**

Målgruppen for aldersboliger er eldre over 65 år. Av kommunens ca. 300 aldersboliger, oppfylte 33 % ikke alderskriteriet på tidspunktet boligene ble tildelt. Årsaken til dette er dels at det gjøres unntak fra alderskravet, dels at boligene benyttes til andre formål.

Etter retningslinjene kan lederen av Bolig- og oppfølgingskontoret fravike kravene om minstealder og botid der *særlige grunner gjør det rimelig*. Lederen av Bolig- og oppfølgingskontoret kan videre samtykke til søkere som ikke oppfyller samtlige vilkår

---

<sup>74</sup> Møte med Bolig- og oppfølgingskontoret den 22.12.2009

dersom det på grunn av særlig dårlig bostandard anses rimelig. Så vidt revisjonen kan se, er det ikke formelt presisert hva som i denne sammenheng anses som særskilte grunner. Det bør vurderes om det bør utarbeides klarere retningslinjer med hensyn til hvilke unntak som kan gjøres i forbindelse med tildeling av aldersboliger. Det kan etter revisjonens vurdering videre vurderes om det bør nedfelles økonomiske tildelingskriterier.

At det på ventelisten finnes personer som i løpet av venteperioden har blitt tildelt flere leiligheter som avslås, kan etter revisjonens vurdering tyde på at vilkåret knyttet til at søkeren må ha et reelt behov for bolig ikke blir vurdert strengt nok.

Det er ikke utformet egne dokumenter som viser kontorets vurdering av hvilke søkere som prioritert ved tildeling. Dette mener revisjonen er uheldig ut fra kontrollhensyn. Vi viser til forrige kapittel om boliger for vanskeligstilte. Prioriteringen mellom personene på venteliste og tildeling av bolig, utføres av saksbehandler alene. Det bør etter revisjonens vurdering sikres at vedtak om tildeling av bolig medsigneres av ansvarlig leder.

Revisjonen mener undersøkelsen viser at aldersboligene over mange år i praksis har blitt omdisponert til andre målgrupper i strid med et klart vedtak i kommunestyret. I 2006 vedtok sektorutvalg BIOM å be rådmannen om en redegjørelse for å vurdere mulighetene til å benytte egnede aldersboliger til omsorgsformål<sup>75</sup>. Revisjonen kan ikke se at en slik sak er fremlagt. Revisjonen mener rådmannen burde lagt frem en ny sak til kommunestyret for et nytt vedtak, før praksis ble endret. Først i 2010 er en sak fremlagt for kommunestyret som forklarer situasjonen på området og sier at omdisponering av aldersboligene bør vurderes.

---

<sup>75</sup> Sektorutvalg BIOM møte 19.10.06 sak 040/06 Forvaltningsrevisjonsprosjekt kommunale boliger.



## 7. FLYKTNINGEBOLIGER

Bolig- og oppfølgingskontoret har ansvaret for å skaffe høvelig bolig til flyktninger som etter avtale med UDI skal førstegangsboettes i Bærum kommune<sup>76</sup>. Bolig- og oppfølgingskontoret tilbyr enten hjelp til å inngå leieforhold på det private leiemarkedet eller gir tilbud om en kommunal bolig. Bolig- og oppfølgingskontoret vurderer og avgjør hva som er høvelig bolig. Det heter at *boligkontoret kun er ansvarlig for å bosette ved ankomst til Bærum kommune og den enkelte husstand tildeles kun én bolig*<sup>77</sup>. Boligene er gjennomgangsboliger og det inngås 3-årige husleiekontrakter. *Ved utløp av kontrakten forutsettes det at den enkelte husstand skaffer seg egen bolig, enten ved kjøp eller leie på det åpne markedet*<sup>78</sup>.

I Handlingsprogram 2010-2013 sier rådmannen at for å redusere boligbehovet skal innsatsen bl.a. rettes inn mot økt engasjement som formidler av private leieforhold.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Botiden skal ikke overstige 3 år.
- ⇒ Flyktningeboliger er forbeholdt førstegangsbosatte flyktninger.

### 7.1 Funn/fakta

Kommunen disponerer 150 flyktningeboliger<sup>79</sup>.

#### Botiden skal ikke overstige 3 år

Bolig- og oppfølgingskontoret mottar skriftlig melding om de nyankommende flyktningene som har behov for bolig. Det inngås 3-årige husleiekontrakter. I revisjonens rapport fra 2006 ble det funnet at flere av leietakerne hadde bodd i boligen over 3 år.

Revisjonen har undersøkt botid ved å se på når kontrakten for flyktningeboligen ble inngått opp mot forventet sluttdato for kontrakten. Resultatet viste en gjennomsnittlig botid på om lag 6 år for de 142<sup>80</sup> flyktningeboligene, altså dobbelt så lenge som intensjonen. Tabellen nedenfor viser fordelingen av botid i flyktningeboliger.

Tabell 7-1 Oversikt over botid i flyktningeboliger		
Botid	Antall	%
3 år eller kortere	62	44 %
4 – 6 år	39	24 %
7 – 9 år	24	20 %
10 – 12 år	7	5 %
13 år eller lengre	10	7 %
<b>Sum</b>	<b>142</b>	<b>100 %</b>

<sup>76</sup> Retningslinjene som ligger på kommunens internett 13.01.10.

<sup>77</sup> Kommunens nettsider

<sup>78</sup> Retningslinjene som ligger på kommunens internett 13.01.10.

<sup>1</sup> Handlingsprogram 2010-2013 Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 9. oktober 2009 side 75.

<sup>79</sup> Opplysninger fra kommunens boligregister Plania november 2009.

<sup>80</sup> Revisjonen har for ett leieforhold ikke sett at det var registrert sluttdato i plania.

Tabellen viser at under halvparten av leieforholdene (44 %) har botid på tre år eller mindre. Vår gjennomgang viser også at over 12 % av boligene har hatt samme leietaker i 10 år eller mer. Revisjonen har funnet 6 leieforhold som har vart i over 15 år.

### **Flyktningeboliger er forbeholdt førstegangsbosatte flyktninger**

Revisjonen har sjekket samtlige leietakere i flyktningeboliger opp mot registeret for tidligere leietakere. Revisjonen fant at 15 % (22) av leietakerne tidligere hadde andre avsluttede leieforhold i kommunen. Dette betyr at de hadde bodd i andre kommunale boliger før de flyttet til dagens flyktningebolig. Disse leieforholdene hadde en variasjon i varighet mellom 1 måned og 10 år.

Når vi ser på de 44 % av leietakerne med registrert botid på tre år eller kortere, finnes 7 igjen i registeret for tidligere leietakere med botid varierende fra ett år og opptil 8 år. I realiteten betyr dette at kun 39 % av leietakerne i flyktningeboligene i dag har en forventet botid på tre år eller mindre.

Revisjonen har gått gjennom netto ligningsinntekt for 2008<sup>81</sup> for samtlige leietakere i flyktningeboliger, for å vurdere om langtidsbeboerne i flyktningeboliger har økonomi som tilsier at de burde kunne klare å finne seg bolig i det private markedet. Vi fant ingen med påfallende høy nettoinntekt. Bolig- og oppfølgingskontoret opplyser at de har ansatt en person som hjelper til med å få tak i private boliger til klientene.

## **7.2 Revisjonens vurdering**

Revisjonen mener bruken av flyktningeboliger er lite i samsvar mer retningslinjene. Retningslinjene for flyktningeboliger er lite konkrete, men sier at: *Boligene er gjennomgangsboliger og det inngås 3-årige husleiekontrakter. ... Ved utløp av kontrakten forutsettes det at den enkelte husstand skaffer seg egen bolig, enten ved kjøp eller leie på det åpne markedet.* Revisjonens gjennomgang viser at kun 39 % av leietakerne i dag har en forventet botid på tre år eller mindre. Flere av beboerne har bodd i boligen i over 15 år.

At boligene i så liten grad fungerer etter retningslinjene finner revisjonen problematisk. Boligene er øremerket nyankommende flyktninger og skal være gjennomgangsboliger. Det kan være forståelige grunner til at praksis er som den er. Mange av flyktningene trenger tid på å integreres og til å få god nok økonomi til å finne bolig i det private markedet. Mange vil i praksis aldri klare det. Det kan også være belastende for beboerne og ressurskrevende for administrasjonen å bytte bolig. På den andre side kan det gi gale signaler til beboerne å endre kriteriene slik at maksimal leietid blir mer i samsvar med dagens realitet.

Muligens bør en del av flyktningeboligene omdisponeres til boliger for vanskeligstilte<sup>82</sup> eller muligens bør Bolig- og oppfølgingskontoret fokusere sterkere på å bistå beboerne med å skaffe bolig i det private markedet i tråd med rådmannens signaler i siste handlingsprogram.

Revisjonen mener rådmannen bør vurdere tiltak for å sikre at praksisen blir bedre i samsvar med kriteriene eventuelt om kriteriene bør endres.

<sup>81</sup> Søk i skattelister som ligger på internett.

<sup>82</sup> I følge Husbanken kan boliger omdisponeres.

## 8. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 8.1 Konklusjon

Kontrollutvalget ba revisjonen vurdere om kommunale boliger leies ut til riktige leietakere og til riktig pris<sup>83</sup>. Formannskapet behandlet nylig en sak om bla. husleie der det slås fast at husleien ligger lavere enn normal markedsleie og formannskapet vedtok å innføre bruk av gjengs leie<sup>84</sup>. Revisjonen har derfor ikke vurdert leiepris.

Kommunen eier i dag 1 690 kommunale boliger med en anslått verdi til rundt 3,5 milliarder kroner<sup>85</sup> og stort behov for flere boliger. Revisjonen har valgt å se på 5 av de 9 boligtypene: tjenesteboliger, ungdomsboliger, boliger for vanskeligstilte, aldersboliger og flyktningeboliger. Disse utgjør 53 % av de kommunale boligene.

#### Tjenesteboliger

De 79 tjenesteboligene<sup>86</sup> har hatt som hovedhensikt å være et tilbud for å rekruttere og beholde mangelpersonell. Revisjonen mener tjenesteboligene til nå i liten grad har fungert som virkemiddel for rekruttere mangelpersonell. Undersøkelse viser at 62 av de 79 leietakere kan defineres som mangelpersonell og at bare 21 av de 79 leietakerne fikk tildelt boligen samme år som de ble tilsatt. Tilbud om tjenestebolig har ikke blitt opplyst i kommunens stillingsannonser for mangelpersonell. Revisjonen mener en forutsetning for at tjenesteboligene kan fungere som et virkemiddel for å rekruttere mangelpersonell er at potensielle søkere blir gjort oppmerksomme på dette tilbudet.

De nye retningslinjene fokuserer sterkere på at boligene skal brukes i forbindelse med rekruttering av mangelpersonell og leietiden er kortet ned fra 6 til tre år. Sterkere spissing av målgruppen og kortere varighet på leieforholdene vil etter revisjonens vurdering bidra til å frigjøre flere boliger til nytilsatte.

Revisjonen har fått opplyst at tilbudet ikke blir annonsert fordi det har vært for få boliger tilgjengelig. Inntjeningskrav til kommunens utleieboliger innebærer et press på at leilighetene må tildeles raskt. Dette kan ha medført at leiligheter har blitt tildelt ikke-prioriterte grupper. Revisjonen mener at kravet til inntjening bør vurderes justert slik at tjenesteboliger i større grad sikres primærgruppen.

#### Ungdomsboliger

De 75 ungdomsboligene skal være for ungdom mellom 18 – 35 år med en retningsgivende inntektsgrense på 250.000.-. Revisjonen mener retningslinjene i hovedsak følges, men fant fire tilfeller der søker overskred øvre inntektsgrensen med over 30 % (80.000.-) og ett tilfelle der søker var over aldersgrensen på 35 år.

---

<sup>83</sup> Kontrollutvalget møte 10.12.07 sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon*.

<sup>84</sup> Formannskapet møte 04.11.09 sak 185/09 *Fastsettelse av husleie i kommunale utleieboliger og eventuell innføring av kommunal bostøtte*.

<sup>85</sup> Kommunestyret møte 05.11.08 sak 074/08 *Boligmeldingen 2008*, side 1 i rådmannens redegjørelse.

<sup>86</sup> I kommunens register er det oppgitt 88 tjenesteboliger, men revisjonen finner at 9 har leietaker som ikke er ansatt og har ikke tatt med disse i analysene.

Husbanken har ved tildeling av tilskuddsmidler til ungdomsboligene, satt rammer for hvem som kan tildeles ungdomsbolig. Kommunen kan likevel velge å prioritere snevrere innenfor den definerte målgruppen. Da kommunestyret vedtok arbeidet med ungdomsboligene<sup>87</sup> ble det vedtatt at det må bygges rimelige mindre leiligheter, for eksempel ett-romsleiligheter beregnet på studenter og skoleelever. Videre viser vi til Boligmelding 2008<sup>88</sup> der rådmannen under bolig for mangelpersonell påpeker boligbehov for unge søkere og ansatte med spesielt lav lønn. På denne bakgrunn mener revisjonen det bør vurderes om nåværende retningslinjer for tildeling av ungdomsbolig er tilstrekkelig målrettet.

Ventelisten er ikke lang i dag, men vi kan anta at målrettet annonsering av tilbudet kan føre til flere søkere.

### **Boliger for vanskeligstilte**

De 232 boligene for vanskeligstilte skal være av midlertidig karakter og for personer som ikke har mulighet til selv å ivareta sitt boligbehov på boligmarkedet. Revisjonen fant ingen leietakere der inntekten åpenbart skulle tilsi at de kunne skaffe bolig i markedet. Vi fant at gjennomsnittlig botid i boligene er 6 år og fant tre kontrakter som er inngått på 70 og 80 tallet. Revisjonen mener at tiltak for å bistå denne gruppen for å komme inn på det private boligmarkedet kan være viktig. Søkere får fortsatt stå på venteliste selv om de har avslått tilbud om bolig. Dette mener revisjonen er uheldig.

### **Aldersboliger**

De 321 aldersboligene er primært for leietakere over 65 år med reelt behov for bolig. Revisjonen finner at 33 % ikke oppfylte alderskriteriet på tidspunktet boligene ble tildelt. En viktig årsak til dette skal være at hovedmålgruppen ikke finner de minste aldersboligene tilfredsstillende.

På ventelisten finnes personer som har blitt tildelt flere leiligheter, men som har avslått tilbudet. Revisjonen mener dette kan tyde på at vilkåret knyttet til at søkeren må ha et reelt behov for bolig ikke blir vurdert strengt nok.

Revisjonens undersøkelse viser at aldersboligene over mange år i praksis har blitt omdisponert til andre målgrupper i strid med et klart vedtak i kommunestyret<sup>89</sup>. Revisjonen mener rådmannen burde lagt frem en ny sak i kommunestyret for et nytt vedtak, før praksis ble endret. Først i 2010 er en sak fremlagt for kommunestyret som forklarer situasjonen på området og sier at omdisponering av aldersboligene bør vurderes.

### **Flyktningeboliger**

De 150 flyktningeboligene skal være gjennomgangsboliger og det forutsettes at leietakerne skaffer seg egen bolig etter tre år. Revisjonen mener boligene i liten grad blir brukt i samsvar med retningslinjene. Vi finner at kun 39 % av leietakerne i dag har en forventet botid på tre år eller mindre og flere av beboerne har bodd i boligen i over 15 år.

At boligene i så liten grad fungerer etter retningslinjene finner revisjonen problematisk. Det kan være forståelige grunner til at praksis er som den er. Mange av flyktningene vil i praksis

<sup>87</sup> Kommunestyret møte 26.05.99 sak 56/99 *Boligmelding for Bærum kommune.*

<sup>88</sup> Kommunestyret møte 05.11.08 sak 074/08 *Boligmelding 2008*, side 704.

<sup>89</sup> Kommunestyret møte 02.10.98, sak 66/98 *Bosituasjonen for vanskeligstilte*

aldri klare å få god nok økonomi til å finne bolig i det private markedet og det kan være belastende å bytte bolig. På den andre side kan det gi gale signaler til beboerne å endre kriteriene slik at maksimal leietid blir mer i samsvar med dagens realitet.

Revisjonen mener at en del av flyktningeboligene bør omdisponeres til boliger for vanskeligstilte, eller så bør en fokusere sterkere på å bistå beboerne med å skaffe bolig i det private markedet i tråd med rådmannens signaler i siste handlingsprogram.

### **Styring og kontroll**

Klare retningslinjer for tildeling kan sikre en mer målrettet tildeling av kommunal bolig. De interne retningslinjene for tildeling av kommunal bolig bør derfor være utformet slik at disse i størst mulig grad gir uttrykk for vedtatte prioriteringer og de kriterier som faktisk skal anvendes ved tildeling. Revisjonen viser bl.a. til at retningslinjene for tildeling av bolig til vanskeligstilte er fra 1995. For tildeling av aldersbolig har man i større grad gått over til behovsprøving uten at det er nedfelt skriftlig hvilke kriterier Bolig- og oppfølgingskontoret legger vekt på. Unntak fra alderskriteriet er også hyppig foretatt uten at det foreligger skriftlige retningslinjer for disse vurderingene. Revisjonen har pekt på at det kan være behov for å innføre økonomiske tildelingskriterier for både boliger for vanskeligstilte og aldersbolig. Både for aldersbolig og sosialbolig blir søkere stående på venteliste selv når de har avslått tilbud om bolig. Dette er en problemstilling som kan omhandles i retningslinjer. Kriteriene for ungdomsbolig er generelt utformet. Revisjonen mener det kan være grunnlag for å vurdere om det bør utformes mer målrettede retningslinjer for tildeling av ungdomsbolig.

Klare retningslinjer og gode saksbehandlingsrutiner legger godt til rette for kontroll. Tjenesteboliger er et eksempel på klare tildelingskriterier som er forholdsvis enkle å etterprøve. For boligtyper som sosialbolig og aldersbolig skal tildeling skje etter en skjønnsmessig vurdering som det kan være vanskelig å etterprøve. De skriftlige vedtakene om tildeling av bolig gir i dag ikke godt grunnlag for å etterprøve hvilke vurderinger Bolig- og oppfølgingskontoret har gjort ved tildeling. Bolig- og oppfølgingskontoret lager ikke skriftlige interne dokumenter som viser hvilke konkrete vurderinger og prioriteringer enheten har foretatt. Denne praksis vanskeliggjør etterprøvbareheten med vedtakene og er etter revisjonens vurdering uheldig ut fra hensynet til kontroll med tjenesten. Revisjonen mener videre at denne arbeidsformen ikke er i godt samsvar med forvaltningslovens utredningsplikt<sup>90</sup>.

Revisjonen har også funnet at det kun er saksbehandler som undertegner visse vedtak. Det er etter revisjonens oppfatning uakseptabelt at saksbehandling foretas uten at korrespondanse medsigneres av ansvarlig leder.

---

<sup>90</sup> Forvaltningsloven § 17 - utredningsplikten. Saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

## 8.2 Anbefalinger

1. Rådmannen bør sikre tilgjengelige tjenesteboliger ved rekruttering av mangelpersonell og sikre mer aktiv bruk av dette virkemidlet.
2. Rådmannen bør gjennomgå tildelingskriteriene for sosialboliger, aldersboliger og ungdomsboliger for å sikre at de er mest mulig målrettet og presise.
3. Rådmannen bør forbedre saksbehandlingsrutinene for å sikre etterprøvbare vedtak om tildeling av bolig.
4. Alle vedtak må medsigneres av ansvarlig leder.

## KILDEHENVISNINGER

Byrådssak 1356/03. § 8 i instruks til forskrift om tildeling av kommunal bolig med mer, Oslo kommune.

Formannskapet møte 04.11.09, sak 185/09 *Fastsettelse av husleie i kommunale utleieboliger og eventuell innføring av kommunal bostøtte.*

Formannskapet møte 13.02.02 sak 017/02 *Disponering og forvaltning av boliger i Skytterdalen.*

Forvaltningsloven § 17 utredningsplikten.

Forvaltningsrevisjonsprosjekt *Kommunale Boliger, 2006*, Bærum kommunerevisjon.

Handlingsprogram 2004 -2007, Rådmannens grunnlagsdokument.

Handlingsprogram 2008 -2011, Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 15. oktober 2007.

Handlingsprogram 2010-2013, Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 9. oktober 2009.

Kommunens internettside [http://intranett/files/Mangelpersonell - prioriterte stillinger.doc](http://intranett/files/Mangelpersonell_-_prioriterte_stillinger.doc) 25.11.2009.

Kommunens internettside med oversikt over ledige stilling.

Kommunens internettside med retningslinjer for tildeling av de ulike boligtypene 13.01.10.

Kommunestyret møte 02.10.98, sak 66/98 *Bosituasjonen for vanskeligstilte*

Kommunestyret møte 05.11.08, sak 074/08 *Boligmelding 2008.*

Kommunestyret møte 26.05.99 sak 56/99 *Boligmelding for Bærum kommune.*

Kommunestyret møte 27.01.10, sak 002/10 *Oppfølging av boligmelding 2008 (Boligmelding 2.0).*

Kontrollutvalget møte 10.12.07, sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon.*

Kostra tall over kommunale boliger i Bærum ved utgangen av 2008.

Opplysninger fra kommunens boligregister Plania, november 2009.

Personalhåndbok Kap. 14, Veiledning: Tildeling av tjenestebolig. Bærum kommunen 01.04.08.

Personalhåndboken kap. 14, Veiledning tildeling av tjenesteboliger. Bærum kommunen 15.10.09.

Retningslinjer for tildeling av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte, iverksatt fra 1. september 1995, Bærum kommunen.

Rundskriv U-10/2002. boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold.

Sosialtjenesteloven <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2002/u-102002-boligsosialt-arbeid---bistand-t.html?id=109040>

Rundskriv U-10/2002. boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold.

Sektorutvalg BIOM møte 19.10.06 sak 040/06 *Forvaltningsrevisjonsprosjekt kommunale boliger.*

Sektorutvalg BIOM møte 15.05.09 sak 028/09 *Referatsaker / omdelt i møtet.*

Sivilombudmannens sak 2007/385. Omtalt i sivilombudsmannens årsmelding 2007.

### TABELLOVERSIKT

Tabell 3-1 Når leieforholdene startet i forhold til ansettelse .....	7
Tabell 3-2 Varighet av leieforholdene.....	8
Tabell 4-1 Oversikt over alder ved tildeling av Ungdomsbolig .....	12
Tabell 6-1 Oversikt over alder ved kontraktsinngåelse .....	20
Tabell 7-1 Oversikt over botid i flyktningeboliger.....	23





## RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

§ 14

Deres ref.:

Vår ref:  
09/49578-6Dato:  
02.02.2010

### Høring forvaltningsrevisjonsrapport kommunale boliger

Vedlagt følger rådmannens høring på revisjonsrapport "Kommunale boliger i samsvar med retningslinjene".

Rapporten innbefatter flere gode påpekninger som det blir viktig å fokusere på fremover.

Rådmannen vil innledningsvis vise til boligmelding 2.0. Denne ble politisk behandlet i kommunestyret i januar 2010. Meldingen danner grunnlag for videre utvikling av kommunens boligsosiale politikk og fremtidige tiltak.

Rådmannens oppfølging av revisjonens anbefalinger må sees i sammenheng med de tiltak som initieres gjennom boligmeldingen, herunder politiske vedtak fattet i saken ( ref. KST-002/10).

I det videre følger rådmannens tilbakemelding knyttet til den enkelte anbefaling, og med den kronologi som følger over.

#### **Rådmannen bør sikre tilgjengelige tjenesteboliger ved rekruttering av mangelpersonell og sikre mer aktiv bruk av dette virkemidlet**

Rådmannen ser at tjenestebolig som virkemiddel for å rekruttere mangelpersonell, ikke har fungert optimalt.

Det påpekes at rådmannen årlig vurderer hvilke grupper som skal defineres som mangelpersonell. Tilbud om tjenesteboliger målrettes mot denne gruppen. Mangelpersonell som har søkt tjenestebolig de siste 3 årene har fått tildelt dette.

Rådmannen vil videreføre ordningen men spisse tildelingsprosessen slik at det årlig skal fattes enkeltvedtak ift. de grupper som skal betraktes som mangelpersonell.

Revisjonens anbefaling om å medta tilbud om tjenesteboliger i stillingsannonser for aktuell målgruppe er viktig, ikke minst for å stimulere til nyrekruttering. Rådmannen har forståelse for revisjonens synspunkt.

En slik løsning betinger imidlertid at kommunen har disponible tjenesteboliger i et omfang som muliggjør et slikt tilbud. Rådmannen vektlegger at de nye retningslinjene på sikt vil bidra til å frigjøre flere bolig til nyansatte. Rådmannen vil også se på om det er andre tiltak som kan ha betydning i denne sammenheng.

Det påpekes at det i dag er en ubalanse mellom tilgjengelige boliger til dette formålet og omfanget av mangelpersonell som rekrutteres (ca 1500 personer i året). Annonsering slik

situasjonen er nå vil skape urealistiske forventninger noe som etter rådmannens vurdering vil hemme og ikke fremme hensikten med dette.

I tråd med føringer gitt i boligmelding 2.0 er ikke økning av tjenesteboliger en prioritert innsats. Det påpekes at boligbehovet er stort for mange målgrupper, prioriteringene som fremkommer i boligmeldingen reflekterer dette.

### **Rådmannen bør gjennomgå tildelingskriteriene for sosialboliger, aldersboliger og ungdomsboliger for å sikre at de er mest mulig målrettet og presise.**

Rådmannen vil gjennomgå tildelingskriteriene for nevnte boligkategorier. Som revisjonen påpeker er det viktig at retningslinjene er målrettede og presise. Tildelingskriteriene er et nødvendig instrument for å sikre en fordeling i tråd med prioritering og føringer som er gitt. Disse må videre korresponderer med endringstakten i boligmarkedet og med de faktiske behov hos definerte målgrupper. Det vises blant annet til kartlegging som er foretatt av fremtidig behov for kommunale boliger (ref. 2.1 i Boligmelding 2.0)

### **Rådmannen bør forbedre saksbehandlingsrutinene for å sikre etterprøvbareheten av vedtak om tildeling av bolig**

Rådmannen er enig i revisjonens påpekninger.

Arbeid med å skriftliggjøre prosedyrer knyttet til tildelingsprosessen for samtlige boligtyper er igangsatt.. Rådmannen vil i løpet av 2010 vurdere om det er hensiktsmessig å skille funksjonene knyttet til forvaltning og til drift ved bolig og -oppfølgingskontoret. Hensikten vil være å profesjonalisere ansatte innen begge disse funksjonene.

### **Alle vedtak må medsigneres av ansvarlig leder**

Det er innført krav til 2 signaturer på samtlige vedtak<sup>91</sup>, hvorav en av disse er fra ansvarlig leder

Med hilsen

Marit Langfeldt Ege  
Rådmann

---

<sup>91</sup> Unntak er tildeling av tjenestebolig som skjer i samsvar med personalhåndboken på anmodning fra personalenheten

## **REVISJONENS BEMERKNINGER**

Revisjonen har ingen bemerkninger til rådmannens høringssvar.