



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 16-2019

BOLIGSOSIALT ARBEID

NES KOMMUNE

DESEMBER 2019

INNHold

SAMMENDRAG	I
Anbefalinger	i
Rådmannens høringsuttalelse	i
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Ulike former for kommunal bolig/bistand og avgrensinger i rapporten	2
1.4 Rapportens oppbygging	2
2 Gjennomføring og metode	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
3 Revisjonskriterier	4
3.1 Grunnleggende krav til internkontroll	4
3.2 Tilstrekkelig antall tilpassede boliger	4
3.3 Forsvarlig saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger	5
3.4 Booppfølging	6
4 Tilstrekkelig antall boliger	8
4.1 Kartlegging av behovet for utleieboliger	8
4.2 Mål, strategier og planer for arbeidet	9
4.3 Bosetting av utsatte grupper	10
4.4 Revisjonens vurdering og konklusjon	12
5 Forsvarlig saksbehandling	13
5.1 Rammene for tildeling av kommunal bolig	13
5.2 Praksis ved tildeling av kommunal bolig	15
5.3 Revisjonens vurdering og konklusjon	17
6 Booppfølging	18
6.1 Booppfølging i kommunale boliger	18
6.1.1 Rutiner og retningslinjer for booppfølging	19
6.2 Overordnede planer og koordinering på tvers av tjenestene	23
6.2.1 Overordnede planer og retningslinjer	23
6.2.2 Koordinert boligsosialt arbeid	24

6.3	Revisjonens vurdering og konklusjon	24
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	26
	VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	28
	Figur 1 Organisasjonskart Nes.....	19
	Tabell 1 Nye husstander på venteliste (antall).....	16

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke i hvilken grad Nes kommune jobber målrettet med det boligsosiale arbeidet for å sikre alle kommunens innbyggere bosted.

Hovedfunn

1. Kommunen mangler rutiner for å gjennomføre systematiske kartlegginger av boligbehovet.
2. Det mangler både skriftlige rutiner på tjenestenivå og en overordnet plan for det boligsosiale arbeidet.
3. Det er et forbedringspotensial når det gjelder tydelig oppgave- og ansvarsfordeling i arbeidet med booppfølging, samt god koordinering på tvers av tjenestene.

Revisjonen har i undersøkelsen lagt til grunn at systematisk kartlegging av boligbehovet er en viktig forutsetning for å kunne sikre tilstrekkelig antall boliger i kommunen og at boligmassen er i henhold til de ulike brukergruppenes behov. Undersøkelsen viser at Nes har gjennomført flere forskjellige kartlegginger av boligbehovet i kommunen de siste årene, men dette gjøres ikke systematisk og i henhold til noen spesifikke overordnede rutiner eller retningslinjer.

Videre viser undersøkelsen at flere av tjenestene som jobber med boveiledning mangler skriftlige rutiner for dette, i tillegg mangler det en overordnet plan for det boligsosiale arbeidet. Når mange ulike tjenester skal bidra inn i et arbeid, krever dette god koordinering og oversikt over hvem som har ansvar for hva. Skriftlige rutiner og overordnet planverk bidrar til å sikre dette. Det er revisjonens vurdering at en ny helhetlig boligstrategi vil gi et godt utgangspunkt for å systematisere og koordinere det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Rådmannen bør vurdere om kommunen har tilstrekkelige rutiner for systematiske kartlegginger av boligbehovet.
2. Rådmannen bør følge opp arbeidet med å implementere den nye helhetlige boligstrategien.

Rådmannens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Hørings svar er mottatt 19.12.19 og er i sin helhet vedlagt rapporten. Revisjonen har i e-post mottatt tilbakemeldinger fra kommunen på faktagrunnlaget i rapporten. Det er gjort endringer i samsvar med tilbakemeldingene.

I rådmannens svarbrev går det frem at rapporten tas til etterretning og at administrasjonen vil ta med seg funn, vurderinger og anbefalinger i det videre arbeidet med å utvikle fagfeltet til det beste for innbyggerne i Nes kommune.

Jessheim, 20.12.2019



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
kst. Avdelingsleder forvaltningsrevisjon



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Nes kommune fattet i møte 19.3.19 (sak 7/19) vedtak om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Kommunen har siden 2014 vært uten en gjeldende boligsosial handlingsplan. I 2017 utarbeidet Fafo, på oppdrag av kommunen, en rapport om boligsosiale utfordringer i Nes kommune. Rapporten belyser boligbehov og sosiale utfordringer i kommunen, samt at den gir en beskrivelse av boligsosial praksis, organisering, planverk og utfordringer knyttet til dette. Fafo gir også anbefalinger for videre arbeid.

Etter Fafos vurdering er boligsosiale funksjoner i Nes kommune i utgangspunktet organisert på en hensiktsmessig og helhetlig måte. Det trekkes imidlertid frem at det er noen mangler i planverket i forbindelse med tydelige målsettinger, samt at det er mangler når det gjelder resultatindikatorer som gjør at man kan undersøke måloppnåelsen på området. Det er også behov for økt rapportering av resultater fra operativt nivå til politisk og administrativ ledelse, både for lettere å kunne styre arbeidet og oppnå målsettinger, men også for å synliggjøre arbeidet som gjøres på det boligsosiale området i kommunen.

Videre er det behov for i større grad å konkretisere føringer og strategier for innkjøp og plassering av kommunale boliger. Undersøkelsen viser også at det er uklare grenseoppganger mellom tjenestene både når det gjelder ansvarsfordeling og roller i forbindelse med booppfølgingen. Tjenestene er i for stor grad preget av «silotenkning», noe som særlig preger samarbeidet om brukere innen psykisk helse og rus. Dette fant også revisjonen i sin forvaltningsrevisjon av området psykisk helse og rus fra 2018. Fafo-rapporten trekker i tillegg fram at det synes å være en manglende forankring på tvers av tjenestene når det gjelder boligsosialt arbeid som konsept.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad Nes kommune jobber målrettet med det boligsosiale arbeidet for å sikre alle kommunens innbyggere bosted.

Undersøkelsen vil besvare tre problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer kommunen at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall tilpassede boliger for vanskeligstilte i kommunen?
2. I hvilken grad har kommunen på plass rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger?

3. I hvilken grad legger kommunen til rette for oppfølging av beboere i kommunale boliger for å sikre dem et godt og varig bosted?

Revisjonen har presisert ordlyden i den tredje problemstillingen og vurderer at endringen ikke er av vesentlig betydning for kontrollutvalgets bestilling.

1.3 Ulike former for kommunal bolig/bistand og avgrensinger i rapporten

Følgende typer bolig/bistand benyttes i Nes:

- bolig under heldøgnsomsorg (HDO eller sykehjem)
- omsorgsbolig
- kommunal utleiebolig
- relativt friske og med god adferd bistås gjennom tilbudet «boligsosialt team»

For å besvare den første problemstillingen vil vi se nærmere på hva kommunen på overordnet nivå gjør for å sikre at alle som oppholder seg i Nes kommune har et sted å bo. Problemstilling nummer to avgrenser seg til å se på saksbehandlingen av kommunale utleieboliger. Tildeling av omsorgsboliger, for eksempel, skjer foreløpig på en annen arena enn tildeling av kommunale utleieboliger og vil ikke være en del av undersøkelsen. Den tredje problemstillingen avgrenser seg til å se på kommunens oppfølging av leietagere i kommunale utleieboliger, det vil si at oppfølging i bolig under heldøgnsomsorg og omsorgsbolig ikke vil være en del av undersøkelsen.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet fremstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4, 5 og 6 gjennomgås funnene til hver av hovedproblemstillingene. I slutten av hvert av disse kapitlene konkluderer og vurderer revisjonen med utgangspunkt i problemstilling, kriterier og funn.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, mappegjennomgang, observasjon og intervju. Revisjonen har fått oversendt etterspurt dokumentasjon, samt tilleggsinformasjon vedrørende dokumentasjonen på e-post.

Revisjonen har intervjuet leder for boligkontoret i Nes. Dette intervjuet ble gjennomført som et delvis strukturert intervju. Det vil si at det i forkant av intervjuet ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i intervjuet. Det ble i etterkant skrevet et referat som har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten. Virksomhetsleder for bygg og eiendom har bidratt inn i forbindelse med verifisering av referatet. Referatet ble verifisert gjennom at leder for boligkontoret og virksomhetsleder for bygg og eiendom fikk seg forelagt de tre faktakapitlene til gjennomgang. Revisjonen har også sendt ut en rekke spørsmål på e-post til administrasjonen som har blitt besvart.

Videre deltok revisjonen som observatører i et boligtildelingsmøte ledet av boligkontoret. Revisjonen stilte noen spørsmål underveis og utformet i etterkant et referat fra møtet.

Revisjonen har også gjennomført en mappegjennomgang der vedtak om avslag ved boligkontoret i perioden 2.1.19 – 16.6.19 ble gjennomgått. Om lag halvparten av de 18 avslagene denne perioden ble tilfeldig valgt ut og vurdert. Grunnen til at det var vedtak om avslag som ble valgt ut til gjennomgang, og ikke innvilgede søknader, er blant annet at en forståelig og skriftlig begrunnelse i forbindelse med avslag er viktig for å unngå klagerunder og misfornøyde brukere.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene utledes fra lov, rundskriv fra departementer, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 (offentleglova)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24. juni nr. 30 (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov om folkehelsearbeid av 24. juni 2019 (folkehelseloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009 (sosialtjenesteloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven)
- NOU 2011:15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden*
- KS 2013. *Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?*
- Departementene 2014. *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*
- NTNU Samfunnsforskning 2017. *Livssyklus kostnader for bygninger*

3.1 Grunnleggende krav til internkontroll

Det legges til grunn for alle tre problemstillingene at grunnleggende krav til internkontroll bør være oppfylt. Heftet utarbeidet av KS, *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus*, gir en beskrivelse av sentrale internkontrollprinsipper. Blant annet er det avgjørende at internkontrollen er formalisert, noe som innebærer at internkontrollen er dokumentert. Det pekes på at dokumentasjonen skal vise den formalisering som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (KS 2013, 34).

3.2 Tilstrekkelig antall tilpassede boliger

Det er en rekke lovbestemmelser som gir kommunen ansvar for å bidra til at den enkelte innbygger har et godt sted å bo.

Sosialtjenesteloven (§ 15), samt helse- og omsorgstjenesteloven (§ 3-7), peker på at kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som trenger hjelp med dette. I tillegg sier folkehelseloven (§ 7) at tiltak knyttet til det å ha et sted og bo kan være et av de nødvendige tiltakene kommunen plikter til å iverksette for å møte folkehelseutfordringer.

I tillegg til at kommunen skal sikre tilstrekkelig antall boliger, legges det i undersøkelsen til grunn at boligene skal være tilpasset behovet i kommunen. I regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid er det første nasjonale målet at *alle skal ha et godt sted å bo*. Også plan- og bygningsloven (§ 1-1) legger vekt på dette. Bærekraftig utvikling, medvirkning, langsiktige løsninger, universell utforming, hensyn til barn og unges oppvekstvilkår, samt konsekvenser for miljø og samfunn, er viktig for kommunen i det boligsosiale arbeidet.

Både regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid og NOU 2011:15 *Rom for alle* peker på at personer med rusavhengighet og psykiske lidelser, samt ungdom (særlig de som kommer fra barneverninstitusjoner), er utsatte grupper når det gjelder bostedsløshet. En rapport fra Fafo om boligsosiale utfordringer i Nes finner at dette er en reell utfordring også i Nes kommune.

Revisjonen legger til grunn at systematisk kartlegging av boligbehovet, samt mål, strategier, føringer og planer for arbeidet er viktig for å sikre tilstrekkelig antall boliger i kommunen, der boligmassen er i henhold til de ulike brukergruppens behov.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad sikrer kommunen at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall passende boliger for vanskeligstilte i kommunen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner for systematisk kartlegging av boligbehovet i kommunen. ➔ Kommunen bør legge til rette for at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall boliger i kommunen gjennom mål, strategier og planer for arbeidet. ➔ Kommunen bør ha et særlig fokus på å få bosatt utsatte grupper som personer med psykisk helse og /eller rus-problematikk, samt ungdom.

3.3 Forsvarlig saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger

Det legges til grunn i undersøkelsen at kommunen, i forbindelse med saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger, har rutiner og retningslinjer som er i tråd med lovkrav og ulovfestede krav til god forvaltningsskikk.

De viktigste pliktene forvaltningen har, fastsatt i forvaltningsloven og offentleglova, kan oppsummeres i følgende punkter:

- Utredningsplikt
- Plikt til forhåndsvarsel
- Plikt til å holde parter løpende underrettet
- Innsynsrett

- Taushetsplikt
- Begrunnelsesplikt
- Klagerett og rettigheter ved omgjøring
- Habilitetsregler

God forvaltningsskikk innebærer at kommunen skal være åpen og serviceinnstilt. Kommunen skal sette rimelige frister, dokumentere relevante opplysninger, innrette seg for å hjelpe innbyggerne på en god måte, svare raskt og seriøst på henvendelser, gi grundig, rask og korrekt saksbehandling, og praktisere likebehandling.

For å sikre likebehandling av søkerne av kommunal bolig bør det være etablert kriterier for tildeling. Nes kommune har i kommunestyre 15.2.2011 sak 11/6 vedtatt retningslinjer og kriterier for tildeling av kommunal bolig. Revisjonen legger til grunn at kommunen følger sine egne retningslinjer og kriterier på området for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad har kommunen på plass rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner for å sikre at tildeling av kommunal bolig skjer <ul style="list-style-type: none"> ○ i samsvar med kommunens tildelingskriterier ○ innenfor forvaltningslovens rammer og i samsvar med god forvaltningsskikk

3.4 Booppfølging

Kommunen har videre et ansvar når det kommer til å sikre den enkelte beboer i kommunal bolig et godt og varig bosted. Sosialtjenesteloven (§ 17) sier at kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Videre pålegger helse- og omsorgstjenesteloven (§ 3-2) kommunen etter behov å tilby praktisk bistand, som blant annet omfatter opplæring i husarbeid, hygiene og boveiledning.

I regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid er det andre nasjonale målet at *alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet*. Her går det frem at prioriterte innsatsområder er å forhindre utkastelser og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.

Det gikk frem i Fafo-rapporten om boligsosialt arbeid i Nes kommune at kommunen i 2017 blant annet har følgende utfordringer:

- uklare roller i booppfølgingen og manglende koordinering rundt brukeren
- behov for en gjennomgang av tjenestebehov for utsatte grupper
- stort forbedringspotensial knyttet til tverrfaglig samarbeid

For å være trygg på at innbyggerne får det tjenestetilbudet de har krav på er det et minstekrav med god internkontroll, overordnede føringer, mål og planer for arbeidet. I NOU 2011:15 *Rom for alle* går det frem at alle kommuner med boligsosiale utfordringer må knytte mål og tiltak til arbeidet, og i tillegg sikre at disse inngår som en integrert del i øvrig planverk.

Erfaring viser videre at samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er avgjørende for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Et godt samarbeid forutsetter at aktørene kjenner sin egen og andres rolle (NTNU Samfunnsforskning 2017, 10). Dette er også et grunnleggende prinsipp i all god internkontroll.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad legger kommunen til rette for oppfølging av beboere i kommunale boliger for å sikre dem et godt og varig bosted?	<p>➔ Kommunen bør legge til rette for at alle med behov for hjelp til å mestre boforholdet skal få det gjennom</p> <ul style="list-style-type: none">○ overordnede planer og retningslinjer for arbeidet○ skriftlige rutiner og retningslinjer for arbeidet i tjenestene○ å sikre at arbeidet er koordinert

4 TILSTREKKELIG ANTALL BOLIGER

Kommunen har et ansvar for å bidra til at den enkelte innbygger har et godt sted å bo. For å sikre at det finnes passende boliger tilgjengelig i kommunen til dem som finner det vanskelig å skaffe seg bolig på egenhånd, bør kommunen først og fremst sikre at de har oversikt over boligbehovet. Videre er mål, strategier og planer for å sikre et tilstrekkelig antall boliger viktig, i tillegg til et særlig fokus på de mest utsatte gruppene på boligmarkedet.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad sikrer kommunen at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall passende boliger for vanskeligstilte i kommunen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner for systematisk kartlegging av boligbehovet i kommunen. ➔ Kommunen bør legge til rette for at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall boliger i kommunen gjennom mål, strategier og planer for arbeidet. ➔ Kommunen bør ha et særlig fokus på å få bosatt utsatte grupper som personer med psykisk helse og /eller rus-problematikk, samt ungdom.

4.1 Kartlegging av behovet for utleieboliger

Revisjonen ba kommunen oversende dokumentasjon som viser hvordan kartlegging av boligbehovet i kommunen foregår. I svaret fra administrasjonen oversendt revisjonen den 3.5.19, samt i e-post fra kommunalsjef den 1.7.19 henvises det til følgende dokumenter:

- En orienteringssak om boligmassen og boligbehov lagt frem i kommunestyret 19.6.18 (PS 95/18).
- Boligsøkerliste fra boligkontoret som gir oversikt over søkere/husstander til kommunal bolig for vanskeligstilte, søkere/husstander som har fått vedtak om kommunal bolig og venter på dette, samt oversikt over kommunale boliger for vanskeligstilte, omsorgsboliger og HDO-boliger, leietagere og ledige.
- Årlig rapportering KOSTRA skjema 13. NAV, boligkontoret og vurderings- og koordineringsteam rapporterer på skjemaet. Her skilles det ikke på omsorgsboliger og kommunale utleieboliger. I skjemaet sammenlignes blant annet dekningsgrad, hvor mange som har fått avslag og antall søkere på venteliste.
- Nasjonal kartlegging av bostedsløse (siste kartlegging november 2016, publisert i mai 2017). Undersøkelsen viste en nedgang i antall bostedsløse på landsbasis, men ikke nedgang i Nes.
- Oversikt over bostedsløse i Nes kommune per november 2016.

- Fafo-notat om boligsosiale utfordringer i Nes kommune fra 2017, en foranalyse til arbeid med ny Helhetlig boligstrategi som skal erstatte tidligere boligsosial handlingsplan
- Brukerplankartlegginger, siste ble utført i 2016.
- Mulighetsstudie gjennomført av Asplan Viak høsten 2017 om hvor og hvordan fremtidige omsorgsboliger kan lokaliseres på Årnes.

I dokumentasjonen listet opp over er det informasjon om boligmasse og boligbehov, men ingen dokumenterte rutiner for systematisk kartlegging av boligbehovet i kommunen. Det opplyses i intervju 1.7.19 med virksomhetsleder for bygg og eiendom og leder for boligkontoret at de ikke kjenner til at det er rutine for regelmessig å gjennomføre kartlegginger av boligbehov. Lederne henviser til strategisk nivå i kommunen og kommunalsjef for helse og velferd for mer informasjon rundt kartlegging av boligbehov.

I e-post oversendt revisjonen 1.7.19 oppgir kommunalsjef at kommunen ikke har noen rutine for kartlegging av boligbehov. Det pekes imidlertid på ulike typer kartlegginger som har blitt gjort, disse er listet opp over, for å skaffe kommunen oversikt over forskjellige grupper brukere sine behov for bolig. Videre peker kommunalsjef på at kommunen i tillegg bekrefter og avdekker boligbehov for ulike grupper gjennom arbeidet med rullering av omsorgsplan, samt i arbeidet med kommunedelplanen for Årnes. I tillegg har det blitt foretatt en gjennomgang våren 2019 som har involvert alle virksomheter i helse og omsorg. I forbindelse med gjennomgangen har kommunen kvalitetssikret og justert tidligere beregninger vedrørende behov for leiligheter til brukere med større funksjonsnedsettelse, samt brukere med ulike problemstillinger i forbindelse med psykisk helse og/eller rus.

4.2 Mål, strategier og planer for arbeidet

I tillegg til rutiner for kartlegging ba revisjonen administrasjonen om å oversende mål, strategier og planer for arbeidet med å sikre at det til enhver tid er tilstrekkelig antall tilpassede boliger i kommunen.

Administrasjonen svarer i e-post til revisjonen 3.5.19 med å oppgi følgende liste over planer:

- [Boligsosial handlingsplan 2011-2014](#) (skal erstattes av en helhetlig boligstrategi som er under arbeid)
- [Strategisk helse- og velferdsplan 2018-2030](#)
- [Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2030](#)
- [Planstrategi 2016-2019](#)
- Revidert budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022 med handlingsprogram og tilhørende vedtak i kommunestyret (sak 3/19 den 5.2.19)
- [Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2016-2020](#)

Som vist i lista over har kommunen en Boligsosial handlingsplan som gjaldt fra 2011-2014, denne skal erstattes av Helhetlig boligstrategi som er under arbeid. Utgangspunktet for arbeidet med ny boligstrategi er regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid «Bolig for velferd» (Nes kommune 2018, 5). Fafo-rapporten er som nevnt under kapittel 4.1 en foranalyse som skal ligge til grunn for arbeidet med den helhetlige boligstrategien.

Kommunens hovedmål for arbeid med helse og velferd vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel er at befolkningen i Nes skal ha god helse og mestre egen hverdag. I Strategisk helse- og velferdsplan 2018-2030 oppgis det at ett av fem satsningsområder er «Et godt sted å bo» (Nes kommune 2018). Det pekes her på at det er kommunens ansvar å tilrettelegge for variert boligbygging, og å bidra til at innbyggerne gis mulighet til å velge boform etter behov, igjennom hele livet. Dette inkluderer omsorgsboliger for alle aldre og brukergrupper, med eller uten bemanning, og for de som trenger det, institusjonsomsorg. Videre pekes det på at det er nødvendig å utvikle tettere tverrsektoriell samhandling på boligområdet, for å sikre at alle innbyggere uavhengig av økonomiske og sosiale ressurser kan bo trygt i kommunen. Følgende mål og tiltak skal sikre innbyggerne i Nes et godt sted å bo:

Slik vil vi ha det:

Nes kommune skal ha et boligtilbud tilpasset ulike behov

- Utarbeide Helhetlig boligstrategi
 - Gjennomgang av sentrumsnære arealer/områder og eksisterende bygningsmasse med tanke på fremtidig boligbehov og tjenesteplassering.
 - Ta i bruk tilvisningsavtaler som nytt boligvirkemiddel for fremskaffelse av flere kommunalt disponerte boliger.
- Etablere botilbud med heldøgns tjenester for flere brukergrupper

Nes kommune skal gi innbyggerne mulighet til et trygt og verdig liv i eget hjem

- Gjennomføre behovskartlegging og søke bruk av ny velferdsteknologi
- Styrke og videreutvikle tjenester i hjemmet for å møte innbyggernes fremtidige behov

Nes kommune 2018, 14

I intervju den 1.7.19 med virksomhetsleder for bygg og eiendom og leder for boligkontoret oppgis det at Boligkontoret har ansvar for å administrere kjøp og salg av kommunale boliger, og Boligsosial handlingsplan 2011-2014 gir boligkontoret fullmakt til å selge uhensiktsmessige boliger til leietager. Investeringene bygger på boligkontorets vurdering av behov gjennom trender de ser blant søkerne og deres behov. Det er for eksempel mange enslige med barn som søker. Det oppgis at man ved boligkontoret forsøker å fange opp trender, se utviklingen og har et langsiktig perspektiv investeringene som gjøres. Ifølge leder for boligkontoret prioriterer kommunen investeringer i størst mulig grad i nye boliger med fast pris, for å unngå å bruke sin posisjon som en sterk part til å presse prisene opp i budrunder.

I intervjuet pekes det videre på at det foreligger klare nasjonale mål og føringer for de personrettede virkemidlene boligkontoret forvalter (startlån, boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpasning og statlig bostøtte). Det er et uttalt nasjonalt mål at folk skal eie boligene sine selv.

4.3 Bosetting av utsatte grupper

I intervju 1.7.19 med virksomhetsleder for bygg og eiendom og leder for boligkontoret pekes det på at prosjektet med boligsosialt team i kommunen har bidratt til å redusere antallet bostedsløse i kommunen. Blant annet fordi de boligsosiale konsulentene arbeider «utover» det som forventes av

en «tradisjonell» boveileder. Hovedmålet er å være en «hverdagsveileder» og det jobbes metodisk for at flere skal være i stand til å både skaffe seg bolig og beholde boligen.

Kommunalsjef for helse og velferd skriver i e-post oversendt revisjonen via virksomhetsleder bygg og eiendom 1.7.19 at kommunen våren 2019 har foretatt en ny gjennomgang som har involvert alle virksomhetene innen helse og velferd. I dette har man kvalitetssikret og justert tidligere beregninger vedrørende behov for leiligheter til brukere med større funksjonsnedsettelse (særlig da brukere med utviklingshemming), og vedrørende brukere med ulike problemstillinger i forbindelse med psykisk helse/rus/atferd.

Leder for boligkontoret oppgir i intervju den 1.7.19 at kommunen har god kontroll på «ordinære» boliger, men at det er en utfordring å skaffe til veie spesielt tilpassede boliger som ikke kan kjøpes på ordinært marked. Dette gjelder hovedsakelig bemannede boliger til personer med rusproblemer og treningsboliger for unge, det vil si boliger der ungdommer som kommer fra barnevernsinstitusjon kan få hjelp og trening i det å bo på egenhånd.

Bolig til personer med psykisk helse og/eller rusproblematikk

Det pekes i Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2016-2020 på at boligtilbudet til rusavhengige i Nes ikke er fullverdig, og at det er behov for flere bemannede boliger. I Strategisk helse og velferdsplan 2018-2030 oppgis det at mennesker med rus og psykiske lidelser vil være et av fokusområdene i arbeidet med ny helhetlig boligstrategi.

Når det gjelder arbeidet med å bosette personer med psykisk helse og/eller rusproblematikk skriver kommunalsjef for helse og velferd følgende i e-post 3.5.19 til revisjonen:

Vi arbeider p t med avklaring rundt denne problematiseringen, og da med tanke på behovet for boliger til unge/nye med større funksjonsnedsettelse, og behovet knyttet til brukere med rus og/eller psykisk lidelse problematikk. Dette skjer både knyttet til forarbeid for en omsorgsbolig konkurranse som kommunen ventelig skal sette i gang høsten 2019, samt vedr arbeidet med en boligsosial strategi.

Kommunestyret vedtok 3.9.19 en avtale med Noona AS for oppføring av åtte boliger til brukere med rusrelatert problematikk (PS 98/19).

Når det gjelder brukere med psykiske utfordringer oppgir kommunalsjef for helse og velferd i e-post 1.7.19 at det er opprettet et bofelleskap for mennesker med psykiske utfordringer, og at flere bofelleskap er under etablering.

Bolig i forbindelse med overgang fra barn til voksen

I Strategisk helse og velferdsplan 2018-2030 oppgis det at blant annet overgangen mellom barndom og voksenliv må vies spesiell oppmerksomhet, og at samhandling og tidlig innsats må tilstrebes mellom virksomheter og kommunalområder for å legge til rette for god utvikling og smidige overganger. Det pekes videre på at kommunen i dag mangler gode differensierte botilbud, for innbyggere med behov for bistand. Dette gjelder innbyggere i alle aldre og med ulike funksjonsnedsettelse (s. 9).

Kommunalsjef for helse og velferd oppgir i e-post til revisjonen 1.7.19 at det er et særlig fokus på sårbare grupper (som personer med helse og/eller rusproblematikk og ungdom) i arbeidet med rullering av omsorgsplan og i et omstillingsarbeid i helse og velferd som har pågått i 2018 og fortsetter videre i 2019.

4.4 Revisjonens vurdering og konklusjon

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen bør ha rutiner for systematisk å kartlegge boligbehovet. I tillegg bør det ligge til grunn mål, planer og strategier for arbeidet med å sikre at det er tilstrekkelig antall boliger i kommunen. Det bør også være et særlig fokus på å få bosatt utsatte grupper som personer med psykisk helse og/eller rusproblematikk, samt ungdom.

Undersøkelsen viser at det har blitt gjennomført flere forskjellige kartlegginger av boligbehovet i kommunen de siste årene, men dette gjøres ikke systematisk eller i henhold til noen spesifikke overordnede rutiner eller retningslinjer. Det er fremst i forbindelse med arbeidet med tidligere Boligsosial handlingsplan og i arbeidet med ny Helhetlig boligstrategi at kommunen har, og vil, gjennomføre kartlegging av behovet på tvers av sektorer. Det er etter revisjonens vurdering viktig at kommunen jevnlig oppdaterer oversikt over boligbehovet på tvers av sektorer i kommunen, slik at kommunen sikrer overblikk, målrettet innsats og effektiv ressursbruk.

Videre viser undersøkelsen at kommunen i kommuneplanens samfunnsdel og Strategisk helse og velferdsplan 2018-2020 har satt opp både overordnede mål og undermål med tilhørende strategier og tiltak. Et av disse tiltakene er å utarbeide Helhetlig boligstrategi. Undersøkelsen viser at det er fem år siden kommunen hadde en gjeldende boligsosial handlingsplan eller tilsvarende. Etter revisjonens vurdering er det derfor viktig at kommunen får på plass en ny helhetlig boligstrategi.

Til sist viser undersøkelsen at kommunen har et stort fokus på å få på plass omsorgsboliger for rusavhengige og det er nå vedtatt en avtale om oppføring av åtte boliger til denne brukergruppen. Det er også blitt etablert, og det er i ferd med å etableres flere, bofelleskap for personer med psykiske utfordringer. Når det gjelder å bosette utsatte ungdommer er det etter revisjonens vurdering ikke noe tydelig fokus på dette i gjeldende planer og strategier, selv om det i e-post oppgis at det også er fokus på denne brukergruppen.

På bakgrunn av dette er revisjonen anbefaling:

Rådmannen bør vurdere om kommunen har tilstrekkelige rutiner for systematiske kartlegginger av boligbehovet.

5 FORSVARLIG SAKSBEHANDLING

For å sikre at tildeling av kommunale boliger skjer på en hensiktsmessig måte er det viktig at kommunen har på plass rutiner og retningslinjer som er i tråd med lovkrav og god forvaltningsskikk. Dette kan for eksempel sikres gjennom å ha tydelige retningslinjer for tildeling av kommunal bolig og gode prosesser for å følge kriteriene ved behandling av søknader. I det følgende vil vi se nærmere på hvordan dette gjøres i Nes kommune.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad har kommunen på plass rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner for å sikre at tildeling av kommunal bolig skjer <ul style="list-style-type: none"> ○ i samsvar med kommunens tildelingskriterier ○ innenfor forvaltningslovens rammer og i samsvar med god forvaltningsskikk

5.1 Rammene for tildeling av kommunal bolig

Tildelingskriterier

Nes kommunestyre vedtok den 15.2.2011, sak 11/6, kriterier for tildeling av kommunal bolig (se skjermutklipp under). For å få tildelt kommunal bolig må søker blant annet ha bodd i kommunen de siste tre årene og kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne.

Leder for boligkontoret opplyser i intervju at hun oppfatter at tildelingskriteriene fungerer etter hensikten.

Retningslinjer for tildeling av kommunal bolig

Målgruppen for de kommunale boligene er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand greier å skaffe seg egnet bolig.

Kommunal bolig er ikke en rettighet. Tildeling foretas av et tverrfaglig team bestående av NAV, avdeling for psykiske lidelser og avhengighet, boligsosial oppfølging, miljøarbeidertjenesten og forvaltningsenheten.

Instruks for tildeling av kommunal bolig

- Søker må på søknadstidspunktet ha lovlig opphold i Norge, ha bodd i Nes i de siste 3 årene og være, eller være i ferd med å bli, uten egnet bolig. Unntak kan i enkelte tilfeller gjøres når det foreligger særlige grunner for dette. Det stilles ikke krav til botid for flyktninger som skal førstegangsetableres i Nes etter avtale mellom staten og kommunen.
- Søker må på søknadstidspunktet ha fylt 18 år. Det kan gjøres unntak fra kravet til alder dersom søker har daglig omsorg for barn eller det foreligger andre særlige grunner.
- Søker må antas å kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne, eventuelt ved hjelp av booppfølgingstiltak. Dersom søker ikke ønsker å benytte seg av tilbudte hjelpetiltak skal søknaden avslås. Hjelpetiltak inngås i dialog og samarbeid med søker og tjenesten som yter bistand.
- Søkere må ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til selv å fremskaffe egnet bolig.
- Er antall kvalifiserte søkere høyere enn antall disponible boliger skal søkere som etter en samlet vurdering synes å ha de mest påtrengende boligbehov prioriteres. Eksempelvis vil husstander med barn prioriteres. Det kan også tas hensyn til sammensetning av leietakere i et bomiljø ved tildeling av konkret bolig.
- Dersom søker har uoppgjort gjeld til Nes kommune som følge av et tidligere boforhold, kan kommunen avslå søknad om å få leie kommunal bolig på dette grunnlaget. Det kan stilles vilkår om at det inngås nedbetalingsavtale for gjelden dersom skyldnerens økonomi åpner for det.
- Søknad om fornyelse av kontrakt kan avslås dersom det foreligger mislighold av nåværende leiekontrakt. Når det fattes vedtak om at søker skal få ny leiekontrakt, vurderer kommunen samtidig hvorvidt søker skal tildeles annen egnet bolig tilpasset husstandens nåværende situasjon.
- Positivt vedtak om leie av kommunal bolig bortfaller dersom søker uten saklig grunn avslår boligtilbudet. Og når søkers situasjon er endret fra søknadstidspunktet til tidspunktet for inngåelse av leiekontrakt, slik at søker ikke lenger fyller grunnkravene for å leie kommunal bolig. Vedtaket kan også bortfalle dersom søker har misligholdt samarbeidsavtale i henhold til pkt. 3 eller nedbetalingsavtale etter pkt. 6.
- Vedtak i henhold til instruksen kan påklages. Klagen sendes boligkontoret. Klagefrist er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til søker.

Dokumentasjon ved søknad:

- Egensøknad
- Bostedsbevis
- Inntektsopplysninger, siste kjente ligning
- Legeattest/sosialrapport

Nes kommune 2011

Boligtildelingsmøte

Strategi- og utviklingssjef i Nes kommune oppgir i e-post 25.4.19 til revisjonen at kommunen har et boligtildelingsteam, der boligkontoret koordinerer og har sekretærfunksjon. Teamet har møter første mandag i hver måned.

Boligtildelingsmøtet er tverrfaglig og leder for boligkontoret oppgir i intervju det er faste representanter som deltar. Fra boligkontoret deltar leder av boligkontoret og de to boligsosiale konsulentene, i tillegg deltar representanter fra dialog og mestring, miljøarbeidertjenesten og Nav. Leder for boligkontoret opplyser at teamet har vært stabilt over flere år, og deltakerne har lang erfaring i kommunen. Alle søknader om leie av ordinær kommunal bolig for vanskeligstilte tas med inn i møtet. Leder for boligkontoret har ansvar for møtet og sender innkalling med saksliste og navn på søkere ca. en uke i forkant. Alle har ansvar for å undersøke relevant informasjon om søkerne i sine systemer. Det oppgis at deltakerne har høy bevissthet rundt taushetsplikten. Samtidig har søker samtykket til deling av informasjon mellom de ulike tjenestene slik at taushetsplikten ikke hindrer samarbeidet i møtet. Dette bidrar til et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere søkere som også har sammensatte behov. Ved uenighet forsøker deltakerne å finne en felles løsning.

5.2 Praksis ved tildeling av kommunal bolig

Boligtildelingsmøte den 6.5.19

Revisjonen deltok som observatører i boligtildelingsmøtet som ble holdt den 6.5.19. Saksliste fra møtet viser at fem søknader skulle behandles i dette møtet. I møtet ble tre av søknadene vurdert å oppfylle kommunens tildelingskriterier. For én av søkerne ble det vurdert at det muligens heller er behov for omsorgsbolig i stedet for kommunal utleiebolig. Femte søker hadde manglende botid i Nes kommune, denne søknaden ble derfor avslått. Til tross for at søknader oppfyller kommunens tildelingskriterier kan det være behov for ytterligere opplysninger og kartlegginger. I så fall innvilges ikke søknaden umiddelbart, men tas opp igjen til neste møte etter ytterligere utredning.

Underveis i møtet ble det jevnlig henvist til kommunens tildelingskriterier og alle representantene var aktive deltagere i diskusjonen. Det ble i møtet oppgitt at det stort sett er konsensus om vurderingen av de fleste sakene. Det synes å være fokus på helheten i behovet til søkerne, der et mål er at de i størst mulig grad skal «komme videre» og bli selvhjulpne. Blant annet er det mål om at de som kan, skal greie å komme seg ut på det private leiemarkedet. Dersom noen har flere behov som ikke skal drøftes i boligtildelingsmøtet, registreres det behov for videre oppfølging. Det pekes i møte på at en søknad om kommunal bolig kan være hensiktsmessig som en inngangsport for videre kommunal bistand til innbyggere som har behov for ulike tjenester, men ikke har søkt om dem spesifikt.

Relevant bakgrunnsinformasjon for de ulike søkerne tas i møte opp som en del av helhetssituasjon, som for eksempel epikrise fra A-hus. NAV-representant har direkte tilgang til NAV-system underveis i møte, og sjekker opplysninger ved behov. Representantene henviser ofte til taushetsplikten og er tydelig opptatt av at den ivaretas i møte, samtidig synes ikke taushetsplikt å være en utfordring underveis i behandlingen av søknadene.

I møtet fattes enten positivt eller negativt vedtak. Ved positivt vedtak om tildeling av kommunal bolig, er det ikke alltid det finnes en egnet bolig tilgjengelig.

Dersom søkere har adferd som kan være utfordrende for naboer må tildelingsteamet ta dette med i betraktning ved tildeling av konkret bolig. Spørsmålet blir da hvor den enkelte søker kan bosettes.

Unntaksvis kan det gis korttidskontrakter, som kan forlenges om leieforholdet fungerer etter forutsetningene i vedtaket.

Det pekes i møtet på at det per dags dato ikke er noen venteliste til kommunal bolig, men det synes å være en utfordring at det er mangel på sentrumsnære og rimelige boliger. Det er for søkere med barn særlig viktig med nærhet til skole og kommunale tilbud.

For årene 2015-2018 er det i KOSTRA rapportert inn følgende tall på nye husstander som sto på venteliste for kommunens utleieboliger² i Nes:

Tabell 1 Nye husstander på venteliste (antall)

	2015	2016	2017	2018
	9	10	10	26

SSB 2019, tabell 12198

Utforming av vedtak og informasjon til søker underveis i prosessen

Revisjonen har gjennomført en mappegjennomgang blant vedtak om avslag ved boligkontoret i perioden 2.1.19 – 16.6.19. Fra et brukerperspektiv er det spesielt viktig at avslag håndteres riktig, med tydelig begrunnelse, slik at bruker oppfatter prosessen som god til tross for avslag. Det var totalt 18 vedtak om avslag i denne perioden og om lag halvparten av disse ble tilfeldig valgt ut og gjennomgått av revisjonen. Revisjonen så nærmere på om søknadene er datert og om det er et system for å holde oversikt over ubehandlede søknader slik at de kommer til behandling innen rimelig tid. Videre ble det undersøkt om det gis svar, eller foreløpig svar, innen fire uker, begrunnelse ved avslag og informasjon om klageadgang og rettigheter ved omgjøring av vedtak.

Gjennomgangen viser at dokumentsenderet daterer innkomne søknader med stempel før de skannes inn i kommunens elektroniske saks- og arkivsystem. Vedtakene samles i en perm før de behandles i tildelingsteamet. Leder for boligkontoret oppgir i forbindelse med mappegjennomgangen at boligkontoret arkiverer avslag i en fysisk perm i cirka ett år for lettere å holde oversikt over tallene som skal rapporteres til KOSTRA. Positive vedtak er registrert i en leietakerliste, for å ha enkel oversikt over hvem som leier de forskjellige boligene. Denne listen gir også oversikt over hvilke boliger som er ledige.

Videre viser gjennomgangen at boligkontoret sender ut foreløpig svar relativt raskt etter innkommen søknad. Årsaker som oppgis kan for eksempel være behov for ytterligere dokumentasjon eller det kan være andre grunner, høytider for eksempel, som fører til at kommunen ikke rekker å behandle søknad på neste boligtildelingsmøte. Det gis begrunnelse ved avslag, samt informasjon om klageadgang og rettigheter ved omgjøring.

² Leder for boligkontoret gjør i tilbakemelding på faktagrunnlaget 21.11.19 oppmerksom på at tallene både gjelder utleieboliger for vanskeligstilte og omsorgsboliger.

For én søknad datert den 18.12.18 fant revisjonen ved mappegjennomgangen at det manglet dokumentert foreløpig svar. Virksomhetsleder for bygg og eiendom opplyser i e-post den 26.8.19 at søknaden ble tatt opp til behandling i tildelingsteamet den 7.1.19. Der ble det besluttet at det var behov for ytterligere kartlegging som avdeling for psykisk helse og avhengighet skulle gjennomføre. Søknaden ble tatt opp på nytt i møte 4.2.19. Avslag på søknaden er dokumentert 14.2.19.

5.3 Revisjonens vurdering og konklusjon

Etter revisjonens vurdering har Nes kommune lagt godt til rette for forsvarlig saksbehandling ved tildeling av kommunale boliger.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen bør ha rutiner og retningslinjer som sikrer at tildeling skjer i henhold til kommunens tildelingskriterier og innenfor forvaltningslovens rammer. Undersøkelsen viser at kommunens tildelingskriterier brukes aktivt i tildelingsmøtet ved vurdering av hvem som har rett til å få tilbud om kommunal bolig. Undersøkelsen viser videre at kommunen har mange rutiner på plass for å sikre at kravene i forvaltningsloven oppfylles. Blant annet utreder kommunen saken i forkant av tildelingsmøtet, og i etterkant ved behov. Kommunen er også opptatt av å sikre taushetsplikt, samtidig som at den ikke synes å være til hinder for viktig informasjonsdeling knyttet til saken som skal behandles. Det er også rutine for å gi svar eller foreløpig svar innen fristen, og opplyse om klageadgang og rettigheter ved omgjøring av vedtak.

6 BOOPPFØLGING

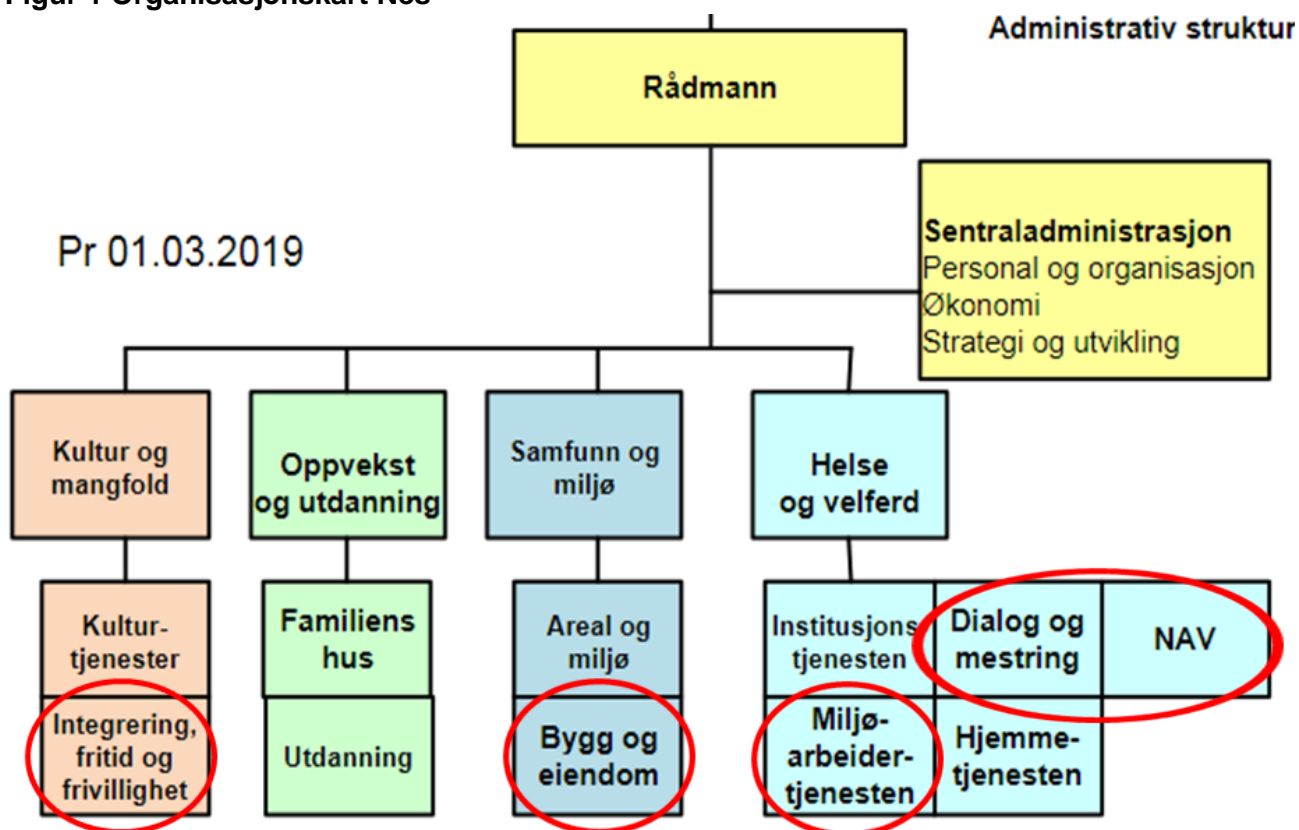
Kommunen har et ansvar når det kommer til å sikre den enkelte beboer i kommunal bolig et godt og varig bosted, gjennom blant annet å gi opplysning, råd og veiledning etter behov. For å være trygg på at innbyggerne får det tjenestetilbudet de har krav på bør det være overordnede planer og retningslinjer for arbeidet, i tillegg til rutiner i tjenestene, samt god koordinering på tvers av tjenestene. I det følgende vil vi se nærmere på hvordan arbeidet med booppfølging er organisert i Nes, samt hvordan kommunen har lagt til rette for at de beboerne som har behov for det får oppfølging.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad legger kommunen til rette for oppfølging av beboere i kommunale boliger for å sikre dem et godt og varig bosted?</p>	<p>➔ Kommunen bør legge til rette for at alle med behov for hjelp til å mestre boforholdet skal få det gjennom</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ overordnede planer og retningslinjer for arbeidet ○ skriftlige rutiner og retningslinjer for arbeidet i tjenestene ○ å sikre at arbeidet er koordinert

6.1 Booppfølging i kommunale boliger

En rekke sektorer med underliggende virksomheter i kommunen har oppgaver i forbindelse med å bistå med booppfølging i de kommunale boligene. I e-post oversendt revisjonen 1.7.19 oppgis det av kommunalsjef helse og velferd at virksomheter i tre av kommunens fire sektorer bidrar inn i dette arbeidet:

Figur 1 Organisasjonskart Nes



Det pekes i e-post 1.7.19 fra administrasjonen på at det i virksomheten bygg og eiendom er boligkontoret med sine to boligsosiale konsulenter som driver med boveiledning. I virksomheten dialog og mestring er det først og fremst tjenestene forebygging (tidligere psykisk helse og avhengighet) og fysio- og ergoterapitjenesten som jobber med dette.

Videre pekes det i e-posten på at oppfølgingsbehovet i de ulike virksomhetene og tjenestene varierer mye, fra råd og veiledning knyttet til økonomiske utfordringer til mer omfattende oppfølging med formål om å øke den enkeltes kompetanse og egenmestring.

6.1.1 Rutiner og retningslinjer for booppfølging

Skriftlige rutiner og retningslinjer for arbeidet med boveiledning skal bidra til å sikre at arbeidet skjer på en systematisk måte og at alle beboere får boveiledning ved behov. Revisjonen har bedt administrasjonen oversende rutiner og retningslinjer for arbeidet med booppfølging og fikk oversendt dokumentasjon, samt informasjon i e-post fra strategi- og utviklingssjef 3.5.19.

Bygg og eiendom - boligkontoret

Boligkontoret har ansvar for å inngå og følge opp leiekontrakter vedrørende utleie av kommunens utleieboliger. I tillegg er det ved boligkontoret ansatt to konsulenter som jobber med boligsosialt arbeid.

Boligkontoret har følgende skriftlige rutiner og retningslinjer for booppfølging:

- Henvisningsskjema tilgjengelig på kommunens nettside for henvendelser om boligsosial oppfølging
- Veileder for boligsosial oppfølging – samarbeid og samtale
- Kartleggingsskjema ved søknad om kommunal bolig
- Kartlegging og kontrakt for boligsosial oppfølging
- Oversikt over spørsmål som bør diskuteres før bosetting av personer med store atferdsproblemer
- Samtaler ved samarbeidsinngåelse i forbindelse med boligsosial oppfølging
- Rutiner for håndtering vold og trusler

Virksomhetsleder for bygg og eiendom og avdelingsleder for boligkontoret oppgir i intervju at de to boligsosiale konsulentene aktivt arbeider for å hjelpe personer som har behov for bolig enten det gjelder det personer med privat eller kommunalt leieforhold. I tillegg kan de bistå dem som står i fare for å miste boligen sin. Andre arbeidsoppgaver innebærer å bidra til en mer meningsfylt hverdag for personer med behov for det, for eksempel gjennom samtaler med brukere.

Det pekes i intervjuet på at de boligsosiale konsulentene legger vekt på å få personer til å fungere godt i det private leiemarkedet og bistår i mindre grad kommunale leietagere som gjerne mottar bistand fra andre tjenester i kommunen, som for eksempel miljøarbeidertjenesten og psykisk helse og avhengighet. For søkere som er rusavhengige eller har veldig dårlig økonomi kan det være krevende å etablere et godt leieforhold i det private.

Tilbud om bistand fra de boligsosiale konsulentene er lavterskel og uten krav om vedtak. Tall oversendt revisjonen fra boligkontoret i perioden mai-desember 2018 viser at konsulentene i denne perioden fikk 54 nye henvendelser. 47 av disse henvendelsene dreide seg om hjelp til bistand for å finne bolig. I denne perioden bisto konsulentene videre i å etablere seks kommunale og 21 private leieforhold.

Dialog og mestring

I e-post fra strategi- og utviklingssjef 3.5.19 opplyses det at det i dialog og mestring i stor grad foregår en åpen dialog og tett oppfølging med brukere uten at spesifiseres i vedtak eller prosedyrer. Dette for at de som har kommunal bolig i stor grad skal mestre sin hverdag med egne mål.

Videre opplyser strategi- og utviklingssjef i e-post 6.5.19 at dialog og mestring, herunder forebygging (tidligere psykisk helse og avhengighet), ikke har skriftlige prosedyrer for boligsosial oppfølging. Dette begrunnes i at tjenesten i stor grad jobber ut ifra veiledere og lovverk. Omfang og innhold blir vurdert ut ifra brukerens funksjonsnivå, hvilket forløp den enkelte er i og de utfordringer hver enkelt står i. Utredninger og diagnoser blir også vektlagt. Hvilke tiltak og tjenestetilbud som skal iverksettes, vurderes ut ifra dette. De individuelle behovene til brukeren kartlegges og vurderes ved å se på hvor pasient/søker må bo for å kunne få oppfylt sine behov (vurdert ut ifra det juridiske begrepet «nødvendig og forsvarlig helse og omsorgstjenester»).

Konstituert virksomhetsleder for dialog og mestring oppgir i e-post 31.10.19 at tjenesten forebygging, i tillegg til psykiatriske sykepleiere, vernepleiere, ruskonsulenter og sosionom, også har fire

boveiledere. Dette er personer med helsefaglig bakgrunn som har spesialkompetanse innen fagfeltet psykiatri og avhengighet.

Videre oppgir virksomhetsleder for dialog og mestring i e-post 28.10.19 at tjenesten forebygging benytter seg av veilederen «Sammen om mestring» i sitt arbeid med personer med psykiske og/eller rusrelaterte utfordringer. Det oppgis at veilederen skisserer tre hovedforløp som sier noe om alvorlighetsgrad i utfordringene til brukeren og dermed behovene for bistand:

De tre hovedforløpene

Hovedforløp 1: Forebygge sykdomsutvikling til personer med milde og kortvarige rus- og psykiske helseutfordringer. Dette personer som oftest eier egen bolig eller leier på det private markedet. Disse personene kommer seg i stor grad selv til kommunens kontorer og det gis her behandling og råd og veiledning. Behandling skjer gjerne i grupper eller i enesamtale utenfor eget hjem.

Hovedforløp 2: Redusere skadevirkninger og konsekvenser for personer med alvorlige kortvarige problemer/lidelser eller langvarige mildere problemer/lidelser. De fleste i denne gruppa eier eller alternativt leier på det private leiemarkedet, men her er også flere med leiekontrakt i kommunale boliger. Gjennom kartlegging med samtaler og dialog finner man sammen med pasient, og også eventuelt pårørende, ut av hva som er personens ressurser og behov, samt behov for å kunne bo og mestre bosituasjonen i eget hjem.

Hovedforløp 3: Behandling og rehabilitering for pasienter med alvorlige og langvarige problemer/lidelser. Denne gruppa som omhandler personer med diagnoser som schizofreni, bipolar lidelse og alvorlig depresjon, men når det gjelder boveiledning er det først og fremst funksjon som er avgjørende for hvordan kommunen bistår, ikke type sykdom. Denne gruppa er de som er hyppigst representert som leietakere i omsorgsbolig (betingelser helse og omsorgstjenester). Det er også flere i denne gruppen som er leietakere i bolig under heldøgnsomsorg (HDO) og i institusjon for å kunne få dekket sitt behov for forsvarlige og nødvendige helse og omsorgstjenester. Også her kartlegges behov sammen med den aktuelle, og også ofte pårørende. Det legges videre vekt på samarbeid med fastlege og spesialisthelsetjeneste for å komme fram til riktig type bolig/omsorgsnivå med nødvendige og forsvarlige tjenester. Her vil det også være en kontinuerlig prosess for å sammen med bruker å se på muligheten for rehabilitering, alternativt habilitering, der sistnevnte innebærer mål om å kun opprettholde sine ferdigheter/helse. Ved behov for langvarige og koordinerte tjenester kan individuell plan være et godt arbeidsredskap.

Virksomhetsleder peker på at det for alle de tre forløpene vil foreligge en kartlegging, med videre også evalueringer av tjenestetilbudene, der det sammen med brukeren (i noen tilfeller også pårørende) ses på forhold som økonomiske ferdigheter, tilrettelegginger i eget hjem og behov for helse- og omsorgstjenester. Før det tas kontakt med andre kommunale aktører er det alltid et mål at bruker selv, gjerne på egen hånd eller i samarbeid med ansatte i avdelingen forsøker å få til løsninger for å kunne tilrettelegge å kunne bo i egen bolig. Avgjørende i prosessen rundt å kunne bo og leve i eget hjem er ifølge virksomhetsleder å ha fokus på ressurser, som videre leder ut i mestring og selvtilit til

å kunne være mest mulig selvhjulpen i eget hjem. Ved behov trekkes andre kommunale tjenester, som for eksempel NAV, boligkontoret eller fysio- og ergoterapitjenesten, inn for å få en mest mulig tverrfaglig vurdering.

Avdelingsleder for fysio- og ergoterapitjenesten oppgir i e-post den 30.10.19 at tjenesten først og fremst arbeider med tilrettelegging av bolig og veiledning av brukere og pårørende. Ergoterapeutene har en samarbeidsavtale med Boligkontoret, og de utfører funksjonsvurdering av bruker og vurdering av nødvendig tilrettelegging av bolig for at den skal være egnet for bruker. Dette brukes som grunnlag for søknad om tilretteleggingstilskudd fra Husbanken.

Det oppgis videre at ergoterapeutene også jobber med tilrettelegging av bolig med tanke på fysisk og kognitiv funksjon, veiledning av brukere og pårørende i saker der boligkontoret ikke er involvert. Dette utgjør storparten av sakene. Det kan da være snakk om enkel tilrettelegging med for eksempel terskeleliminatorer, komfyrvakt, toalettforhøyere og dusjkrakk. Det kan også være større tilpasninger med utvendige ramper, trappeheis eller omgivelseskontroll. Ergoterapeutene vurderer aktuelle løsninger og søker NAV- hjelpemiddelsentral om nødvendige hjelpemidler.

Når det gjelder frisklivssentralen som er en del av fysio- og ergoterapitjenesten oppgir avdelingsleder at det her ikke arbeides direkte med booppfølging. Konstituert virksomhetsleder for dialog og mestring peker imidlertid i e-post den 31.10.10 på at frisklivssentralen har en ernæringsfysiolog og at tjenesten bidrar inn i arbeidet med boveiledning og kartlegging.

Miljøarbeidertjenesten

For miljøarbeidertjenesten er det ikke oversendt noen skriftlige rutiner eller noen informasjon om tjenestens arbeid med booppfølging. Virksomhetsleder oppgir i e-post den 30.10.19 at tjenesten ikke har spesifikke rutiner for booppfølging da dette vil variere ut ifra den enkeltes behov. Behov og daglige observasjoner gjeldende bosituasjon blir imidlertid dokumentert i tjenestens fagsystem for journalføring.

Virksomhetsleder oppgir videre at booppfølging hos den enkelte bruker utføres gjennom individuelle tiltak i forbindelse med enkeltvedtak jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3. Disse vedtakene justeres etter behov når tjenesten etter hvert lærer brukerne å kjenne og/eller situasjonen til brukerne endrer seg. Hvilke tjenester som gis er individuelt tilpasset etter gjennomført kartlegging før bruker flytter inn i bolig. Tjenesten bidrar ut fra den enkeltes tjenestebehov gjennom for eksempel opplæring, praktisk bistand, veiledning i renhold, innkjøp, kosthold, veiledning i økonomi, hensyn til naboer, døgnrytme, hjelp til å kontakte andre tjenester (eks NAV, boligkontor, lege, tannlege) og eventuelle andre tjenester man ser bruker har behov for.

Det pekes på at målgruppa til miljøarbeidertjenesten er utviklingshemmede, personer med flere diagnoser, personer med bistandsbehov på grunn av omsorgssvikt/andre sosiale årsaker i oppvekst, samt enkelte med rusproblematikk.

Nav

Strategi- og utviklingssjef i Nes kommune oppgir i e-post 3.5.19 at NAV ikke har noen prosedyre for hvordan de eventuelt følger opp personer som bor i kommunale boliger eller bofelleskap. De agerer kun ved forespørsel, enten fra beboer selv eller fra ulike kommunale tjenester. Det oppgis videre i e-

post den 1.7.19 at NAV i hovedsak gir råd og veiledning knyttet til økonomiske utfordringer og forvaltning av trygd for å sikre at blant annet boutgifter blir betalt og at bruker ikke mister bolig grunnet mislighold.

Integrering, fritid og frivillighet

Revisjonen har ikke mottatt noen skriftlige rutiner for denne tjenesten. Men det oppgis i e-post 1.7.19 fra kommunalsjef helse og velferd at integrering, fritid og frivillighet har fokus på mestringsopplevelser igjennom aktivitet og friluftsliv, noe som igjen bidrar positivt til bedre mestring av dagliglivet generelt.

6.2 Overordnede planer og koordinering på tvers av tjenestene

6.2.1 Overordnede planer og retningslinjer

I Handlingsprogram med budsjett- og økonomiplan 2018-2021 går det frem at kommunen skal starte med en helhetlig boligstrategi i 2018, men det er her ikke satt noen sluttdato for dette arbeidet. Strategien skal erstatte tidligere Boligsosial handlingsplan 2011-2014. Strategi- og utviklingssjef opplyser revisjonen på telefon i begynnelsen av mars 2019 at kommunen er helt i oppstarten av dette arbeidet. Arbeidet med strategien skal ses i sammenheng med ny strategi for universell utforming. Sistnevnte strategi har kommunen kommet noe lenger med.

Strategi- og utviklingssjef bekrefter videre at helhetlig boligstrategi er en oppfølging av foranalysen gjennomført av Fafo, og at funnene gjort i foranalysen antagelig i stor grad fortsatt gjør seg gjeldende. Hun opplyser videre at kommunen har hatt en fagdag i november 2018 der man på nytt så på foranalysen og jobbet med å se universell utforming og det boligsosiale arbeidet i sammenheng. Kommunen ønsker å se det boligarbeidet i kommunen i et større perspektiv og derfor avgrenser ikke den nye strategien seg til kun boligsosialt arbeid. Målet er at kommunen skal bli ferdig med planarbeidet i løpet av 2019.

Det oppgis i e-post fra kommunalsjef helse og velferd den 1.7.19 at den nye boligsosiale strategien skal bidra med følgende:

- Realisere nasjonale mål for boligsosialt arbeid, herunder målet om at flest mulig skal eie selv eller leie på det ordinære markedet. I dette ligger det også en avklaring om kommunens forhold til «Housing first»-konseptet
- Plan for fremskaffelse av et variert og tilstrekkelig boligtilbud som møter fremtidige behov
- Bruk av virkemidler- muligheter og handlingsrom
- Omfatte *alle* boliger som skal bygges i Nes kommune de kommende årene
- Både det ordinære markedet, og botilbud inn mot særlige grupper
- Både strategisk og operativ planlegging/operasjonalisering
- En avklaring av hva som skal ivaretas gjennom omsorgsboliger, hva som ivaretas via utleieboliger og henvisningsavtaler, hva som ivaretas ved andre boligsosiale virkemidler, og hva som ordnes via markedet og den enkeltes selvstendige ansvar.

Revisjonen ba den 18. oktober administrasjonen om en oppdatering vedrørende arbeidet med helhetlig boligstrategi. I e-post 23. oktober fra rådgiver som koordinerer dette arbeidet oppgis det at kommunen er godt i gang med arbeidet. Det pekes på at det siden juni har blitt avholdt to møter med

politisk referansegruppe og at politisk sak med høringsutkast forventes fremlagt i formannskapet i desember. Planen er da å foreslå at dokumentet sendes ut på høring i seks uker med frist for innspill tidlig i februar.

6.2.2 Koordinert boligsosialt arbeid

Revisjonen stilte i e-post spørsmål til administrasjonen om det er et system for å fange opp de ulike boligsosiale behovene og hvordan dette systemet i så fall ser ut og fungerer. Det henvises i e-post 1.7.19 fra kommunalsjef helse og velferd at boligtildelingsteamet vurderer om det er behov for oppfølging, i forbindelse med behandling av den enkeltes søknad om kommunal bolig. Utover dette, oppgis det at behovet vurderes løpende gjennom kontakt med aktuelle tjenester den enkelte er i kontakt med.

Kommunalsjef for helse og velferd peker i e-posten videre på at de enkelte virksomhetene i utgangspunktet arbeider med hver sine «virkeområder». Ved flere samtidige tjenester vil en koordinator, sammen med alle aktører rundt den enkelte beboer etablere en struktur for samhandling med ulikt ansvar for de ulike livsområdene. Her er individuell plan et godt verktøy. Flere ledere i kommunen svarte på ulike spørsmål fra revisjonen i denne e-posten og leder for NAV stiller i e-posten spørsmålstegn ved om dette fungerer i praksis overfor de «tyngste» brukerne (fremst innenfor rus og psykiatri).

Revisjonen stilte videre spørsmål om noen av leieboerne risikerer å «falle mellom to stoler» i Nes kommune, som en konsekvens av at kommunen eventuelt ikke har et godt nok system på plass for å fange opp de boligsosiale behovene. Kommunalsjef for helse og velferd peker i sitt svar på at dette kanskje unntaksvis kan skje, men at kommunen har et boligkontor med to boligsosiale konsulenter som er dyktige på å avdekke eventuelle behov og formidle dette til virksomhetene.

Kommunalsjef peker videre på at det arbeides boligsosialt fra flere virksomheter. Slik Fafo-rapporten påpeker kan uavklarte roller og uklar ansvarsfordeling, samt mangel på samhandlingsstrukturer, ha ført til parallelle tjenester i enkelte saker. For å motvirke dette inviterer boligsosialt team til felles fagfrokoster hvor alle virksomheter med boligsosialt nedslagsfelt skal bidra til dialog og erfaringsutveksling. I tillegg er det besluttet å ha et felles tildelingsmøte for omsorgsboliger og kommunale boliger, da beslutning i to forskjellige organ (én for hver boligtype) i noen tilfeller har ført til at det har vært vanskelig å finne en løsning.

6.3 Revisjonens vurdering og konklusjon

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen bør legge til rette for at alle med behov for hjelp til å mestre boforholdet sitt skal få det. Virkemidler for å sikre dette er overordnede planer og retningslinjer for arbeidet, skriftliggjorte rutiner og retningslinjer og en koordinert innsats.

Undersøkelsen viser at kommunen per i dag ikke har en gjeldende boligsosial handlingsplan. Kommunen er imidlertid i gang med å utforme en helhetlig boligstrategi som skal erstatte tidligere boligsosial handlingsplan. Videre er det i undersøkelsen beskrevet hvordan flere ulike tjenester tilbyr booppfølging i Nes kommune. Det er av disse tjenestene kun boligkontoret som har skriftlige rutiner og retningslinjer for sitt arbeid.

Revisjonens vurdering er at kommunen langt på vei har lagt til rette for oppfølging av beboere i kommunale boliger etter behov. Det er for eksempel positivt at kommunen har to konsulenter dedikert til boligsosialt arbeid ved boligkontoret, i tillegg til fire biveiledere i tjenesten forebygging. Samtidig er det revisjonens oppfatning at det er et forbedringspotensial når det gjelder planer og koordinering av arbeidet på tvers av tjenestene. Dette er viktig for å sikre at alle, også de uten vedtak om tjenester, følges opp etter behov. Når mange ulike tjenester skal bidra inn i et arbeid, innebærer dette en risiko for at behov ikke fanges opp, og det er da svært viktig med god koordinering og oversikt over hvem som har ansvar for hva.

Det er også et viktig internkontrollprinsipp å ha dokumenterte rutiner. Når det gjelder arbeidet med biveiledning mangler alle tjenestene som jobber med dette, bortsett fra boligkontoret, egne rutiner for arbeidet. Dokumenterte rutiner kan bidra til å sikre at ansvars- og oppgavefordeling mellom de ulike tjenestene er tydelig. Det er revisjonens vurdering at en ny helhetlig boligstrategi vil gi et godt utgangspunkt for å systematisere og koordinere det boligsosiale arbeidet i kommunen.

På bakgrunn av dette er revisjonens anbefaling:

Rådmannen bør følge opp arbeidet med å implementere den nye helhetlige boligstrategien.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven)

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 (offentleglova)

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24. juni nr. 30 (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov om folkehelsearbeid av 24. juni 2019 (folkehelseloven)

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009 (sosialtjenesteloven)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven)

Nasjonale veiledere, retningslinjer og annen litteratur/statistikk

NOU 2011:15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden*

KS 2013. *Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?*

Departementene 2014. *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*

NTNU Samfunnsforskning 2017. *Livssyklus kostnader for bygninger*

SSB 2019. Tabell 12198: Venteliste på boliger som kommunen disponerer for utleie 2015-2018

Kilder fra Nes kommune

FAFO 2017. *Boligsosiale utfordringer i Nes kommune – en foranalyse*. Fafo-notat 2017:04

Nes kommune 2018. *Strategisk helse og velferdsplan 2018-2030*

Nes kommune 2011. *Retningslinjer for tildeling av kommunal bolig*. <https://www.nes-ak.kommune.no/siteassets/25-skjema/kommunal-bolig-pdf> [14.11.19]

E-post 3.5.19 fra strategi- og utviklingssjef

E-post 3.5.19 fra kommunalsjef helse og velferd

E-post 6.5.19 fra strategi- og utviklingssjef

E-post 1.7.19 fra virksomhetsleder bygg og eiendom (videresendt informasjon fra kommunalsjef helse og velferd)

E-post 23.10.19 fra rådgiver samfunn og miljø

E-post 28.10.19 og 31.10.19 fra konstituert virksomhetsleder dialog og mestring

E-post 30.10.19 fra avdelingsleder fysio- og ergoterapitjenesten

E-post 30.10.19 fra virksomhetsleder miljøarbeidertjenesten

Revisjonens egenproduserte data

Intervju med leder for boligkontoret 8.5.19 og fortsettelse 1.7.19 der også virksomhetsleder for bygg og eiendom deltok.

Observasjon av boligtildelingsmøte 6.5.19 med tilhørende referat.

Mappegjennomgang 1.7.19 med tilhørende referat.

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



Nes kommune
Besøksadresse:
Rådhusgata 2
2150 Arnes

Postadresse:
Postboks 114
2151 Arnes
Telefon: 63 91 10 00

E-post: postmottak@nes-ak.kommune.no
www.nes-ak.kommune.no
Bank: 8601 41 62811
Org. nr.: 938 679 088 MVA

ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Att. Miriam Sethne

Saksnr
2019/883-3

Deres ref:
FR 19-9/513-19

Saksbehandler
Hilde B. Nordby

Dato
13.12.2019

Skriftlig tilbakemelding på forelagt utkast til forvaltningsrapport

Vi viser til brev av 5. desember samt vedlagte utkast til forvaltningsrevisjonsrapport av det boligsosiale arbeidet i Nes kommune.

Rapporten tas til etterretning og vi vil ta med oss funn, vurderinger og anbefalinger i det videre arbeid med å utvikle fagfeltet til beste for innbyggerne i Nes kommune.

Med hilsen
Nes kommune

Jon Sverre Bråthen
rådmann

Hilde B. Nordby
virksomhetsleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.