



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune Boligetaten under covid-19 pandemien

Mars 2021

«Forvaltningsrevisjon av boligetaten
under covid-19 pandemien»

Mars 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Formål og problemstillinger	4
1.3	Metode	4
1.3.1	Intervju	4
1.3.2	Verifiseringsprosesser	4
1.4	Revisjonskriterier	5
1.4.1	Lov og regelverk	5
2	Om tjenesteområdet	6
3	Data og vurderinger	7
3.1.1	Var boligetaten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?	7
3.1.2	Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført?	8
3.1.3	Har boligetaten sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?	9
3.1.4	Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?	9
3.1.5	Har boligetaten klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, ev. hvordan?	10
3.1.6	Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?	11
3.2	Samlet vurdering	11
4	Konklusjon og anbefalinger	13
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	14

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av boligetaten under covid-19 pandemien i Bergen kommune. Prosjektet er en av flere rapporter knyttet til hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 64/20 2. september 2020.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan boligetaten har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien i Bergen kommune. Undersøkelsen har omfattet boligetaten med underliggende avdelinger; bolig og bostøtte, boligfinansiering kundemottak og fellesfunksjoner.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. Var boligetaten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?
2. Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført?
3. Har boligetaten sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?
4. Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?
5. Har boligetaten klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, og hvordan har dette blitt gjort?
6. Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

Formålet er å gi en overordnet beskrivelse av hvordan boligetaten har blitt påvirket av pandemien og hvordan tjenestene har blitt utført, basert på hvordan ledere, ansatte og representanter fra frivillige organisasjoner (brukerorganisasjoner) har opplevd dette. Mandatet har ikke vært å gi en detaljert beskrivelse av alle sider ved håndteringen av pandemien og gjennomgang av bekreftende dokumentasjon. Denne rapporten, sammen med de andre rapportene, skal gi et overordnet bilde av kommunens håndtering og hva som er de viktigste læringspunktene.

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2020 til mars 2021. Intervjuene ble gjennomført i november 2020, og undersøkelsen dekker derfor tidsrommet fra utbrudd av koronapandemien i mars 2020 frem til november 2020.

1.3.1 Intervju

Deloitte har intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i boligetatens arbeid. Intervjuene som er gjennomført er strukturerte med faste spørsmål som ble stilt til alle.

I prosjektet har Deloitte intervjuet etatsdirektør, ledere for kundemottaket, bolig og bostøtte og boligfinansiering, samt tillitsvalgt og verneombud. Vi har også intervjuet representanter for frivillige organisasjoner som Blå Kors og Robin Hood-huset.

1.3.2 Verifiseringsprosesser

Datadelen av rapporten er sendt til etatsdirektøren for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble deretter sendt til byråden for uttalelse. Byrådens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. Rettsregler har blitt gjennomgått og er benyttet som revisjonskriterier. I dette prosjektet er revisjonskriteriene hentet fra lov om sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenesteloven, bostøtteloven og forvaltningsloven.

1.4.1 Lov og regelverk

Kapittel 1 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) omhandler lovens formål og virkeområde. I § 1 går det frem at formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig.

Jf. sosialtjenesteloven § 3 har kommunen ansvar for å utføre oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, og for å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Det påligger et krav om at de tjenestene kommunen yter skal være forsvarlige (§ 4), samt at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav i lov og forskrift (§ 5). I § 7 er det videre spesifisert at den enkelte kommune har et økonomisk ansvar for tjenester som utføres etter sosialtjenesteloven, og at den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte de tjeneste kommunen etter loven har ansvar for.

I lovens kapittel 3 er det redegjort for generelle oppgaver kommunen har ansvar for å utføre. Disse omfatter blant annet å spre kunnskap og informasjon om tjenester i kommunen (§ 12), samarbeide med andre deler av forvaltningen (§ 13) og frivillige organisasjoner (§ 14) og medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (§ 15).

Kapittel 4 i loven omhandler de individuelle tjenestene kommunen har ansvar for å sikre for kommunens innbyggere. Paragraf 17 omfatter blant annet kommunens plikt til å gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer.

Lovens kapittel 5 omhandler saksbehandling av saker som omhandler søknad om/tildeling av sosiale tjenester. I § 41 er det spesifisert at forvaltningsloven gjelder i disse sakene, med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven. Videre er det i kapitlet blant annet spesifisert plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker ved utforming av tjenestetilbudet (§ 42), samarbeid med tjenestemottaker om innhenting av opplysninger (§ 43), taushetsplikt (§ 44) og klagerett og klagebehandling (§§ 47 og 48).

Kapittel 1 i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester omhandler lovens formål og virkeområde. I § 1 punkt 3 går det frem at lovens formål er å sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Lovens kapittel 3 omhandler kommunenes ansvar for helse- og omsorgstjenester, og i § 3-7 går det frem at Kommunen 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).

Kapittel 1 § 1 i lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot omhandler lovens formål, som er «å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad». Lovens kapittel 2 omhandler kommunale tilskudd til etablering i eget bosted og til tilpassing av bosted, og i § 14 går det frem at kommunen etter søknad kan gi tilskudd for å finansiere bosted for vanskeligstilte på boligmarkedet. Videre sier loven også at det kan gis tilskudd til personer med lav inntekt som ikke klarer å etablere sitt eget bosted, og at personer med langvarige økonomiske problemer skal prioriteres. Lovens § 15 viser til at det kan gis tilskudd til tilpassing av bosted for personer med behov for tilpasset bosted.

2 Om tjenesteområdet

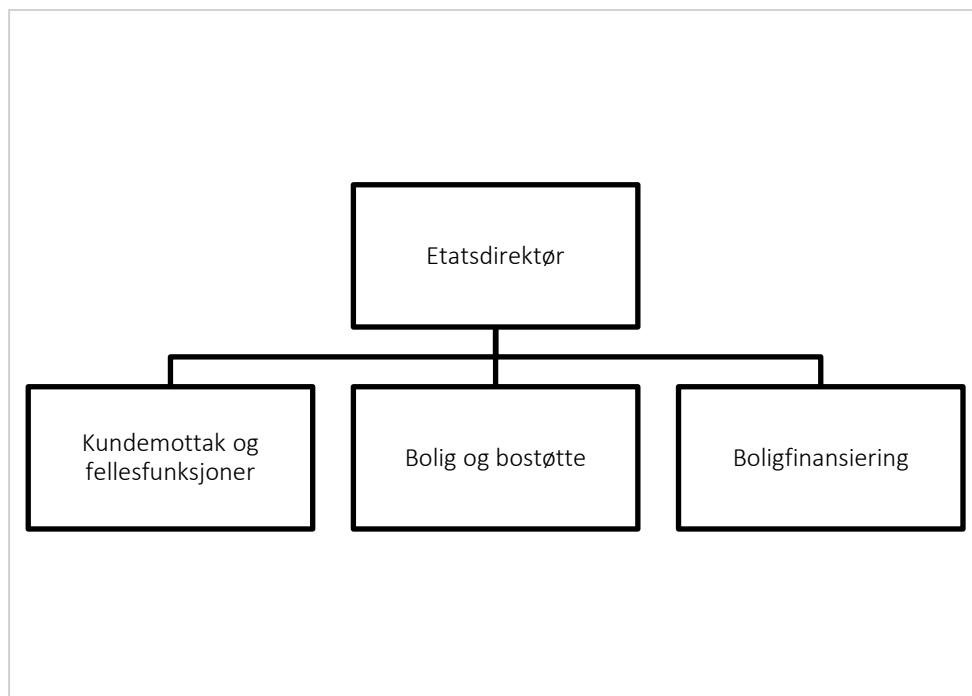
Boligetaten er organisert under Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB). Etaten er ledet av etatsdirektør og er organisert i tre avdelinger; kundemottak og fellesfunksjoner, bolig og bostøtte og boligfinansiering.

Kundemottaket har ansvar fellesfunksjoner innen personal og økonomi, samt for å ta imot alle henvendelser, telefoner og søknader som kommer til boligetaten.

Avdeling for bolig og bostøtte behandler søknader om kommunal bolig og kommunal- og statlig bostøtte. Bergen kommune disponerer om lag 3600 ordinære utleieboliger og det deles ut ca. 150 millioner kroner årlig i bostøtte til personer som bor i kommunal bolig (støtteordning for husstander som bor i en kommunal bolig eller i en bolig tildelt av boligetaten og som har lave inntekter i forhold til husleien). Den statlige bostøtteordningen er en støtteordning fra Husbanken, og det er i Bergen om lag 6000 mottakere av ca. 210 millioner kroner i statlig bostøtte. Kommunen og Husbanken samarbeider i behandlingen av bostøtteordningene; Husbanken fatter vedtak om støtte, mens kommunen står ansvarlig for behandlingen av selve søknaden og for å ha kontakt med søkerne.

Avdeling for boligfinansiering sitt ansvarsområde omfatter å behandle søknader om finansiering til kjøp av bolig, utbedring/tilpasning av eksisterende bolig samt refinansiering av bolig. Avdelingen låner ut om lag 550 millioner årlig og behandler ca. 1500 søknader. Målgruppen for de ordningene avdelingen forvalter er personer som ikke kan/har langvarige problemer med å få (tilstrekkelig) lån i vanlig bank. Dette kan være økonomisk vanskeligstilte husstander, barnefamilier med lav inntekt, enslige forsørgere, personer med nedsatt funksjonsevne, flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Figur 1: Organisering av boligetaten i Bergen kommune



3 Data og vurderinger

3.1 Data

3.1.1 Var boligetaten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?

I undersøkelsen kommer det frem at respondentene fra boligetaten opplevde at deres enhet ikke var forberedt eller bare i noen grad forberedt på å sikre tilbudet til brukerne da pandemien kom i mars.

Hovedutfordringen som blir trukket frem i denne sammenhengen, knytter seg til ansattes tilgang til digitalt utstyr som PC og skjerm og tilgang til fagsystemer fra hjemmekontor. Flere respondenter opplyser at de har måttet bruke privat PC, skjerm og mobil for å utføre arbeidsoppgavene sine fra hjemmekontor i den undersøkte perioden. Dette har ført til at det for mange i boligetaten ikke har vært et reelt alternativ å arbeide fra hjemmekontor, og en respondent forteller at mer enn halvparten av de ansatte i boligetaten i praksis har vært fysisk til stede på jobb frem til november 2020, da flere fikk pålagt hjemmekontor. I forbindelse med verifisering blir det opplyst at boligetaten har svært romslige lokaler, og at alle ansatte disponerer eget kontor. I samsvar med sentrale føringer fra kommunen, har det ikke vært en generell anbefaling i boligetaten om at alle ansatte skulle benytte hjemmekontor, ettersom etaten har hatt anledning og fasiliteter til å være til stede på kontoret samtidig som smittevern ivaretas. Hjemmekontor har i perioden frem til november 2020 vært anbefalt for ansatte med behov for å være hjemme pga. egen helse og/eller familiesituasjon (hensyn til barn og sårbare nærkontakter).

Deloitte får opplyst at boligetaten i likhet med kommunen for øvrig i stor grad kun har vært utstyrt med stasjonære PCer og IP-telefoni, og at det bare er noen ledere har hatt laptop og mobiltelefon. I starten av pandemien, med kortsiktige tiltak og stor usikkerhet rundt hvor lenge situasjonen ville vare, ble det ikke prioritert innkjøp av nye PCer og telefoner til alle ansatte. Det opplyses imidlertid at det ble anskaffet tilstrekkelig mange PCer og telefoner til at alle kunne jobbe hjemmefra noen dager i uken (gjennom at ansatte delte på utstyret og at noen ansatte benyttet eget utstyr). Videre opplyses det om at da pandemisituasjonen ble mer langvarig, har det vært en utfordring at det ikke har vært mulig å få bestilt nytt utstyr (pga. leveringsutfordringer). Boligetaten mangler fremdeles 17 laptop, og har på grunn av manglende tilgjengelighet i markedet ikke fått bestilt disse fra leverandør. Det blir også opplyst at boligetaten frem til juli 2020 ikke hadde et hel-elektronisk arkiv, noe som har medført at det ikke har vært mulig å ha hjemmekontor på heltid, ettersom deler av arbeidet har krevd tilgang til konfidensielle dokumenter som ikke har kunnet tas ut av lokalene.

I intervju etterlyser enkelte ansatte mer oppfølging og hjelp fra ledelsen til å få det tekniske til å fungere på hjemmekontor.

Etter at pandemien inntraff i mars 2020, ble det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for boligetaten knyttet til håndtering av covid-19. Analysen har ligget til grunn for etatens risikostyring siden mars-april 2020. Av ROS-analysen går det frem at etaten har vurdert risiko og tiltak for å forhindre at stort fravær gjør at tjenestene ikke kan leveres i større eller mindre grad, smitte fra kunder med åpen ekspedisjon og bruk av samtalerom, samt smitte mellom ansatte. Etaten har også vurdert risiko knyttet til at hjemmekontor ikke er egnet som arbeidsplass for ansatte, og har vurdert tiltak for å forhindre fysiske plager, nedsatt arbeidskapasitet og fravær blant de ansatte pga. mangelfulle kontorfasiliteter. Deloitte får opplyst at det ikke har vært utarbeidet egne ROS-analyser per enhet i boligetaten, da etaten er forholdsvis liten og ikke har noen underlagte enheter.

Selv om respondentene opplever at etaten ikke var tilstrekkelig godt nok forberedt når det gjaldt tilgang på teknisk utstyr for de ansatte til å utføre sine arbeidsoppgaver, kommer det frem i undersøkelsen at de ansatte likevel har opplevd at de har klart å sikre tilbudet til brukerne på tross av utfordringene knyttet til utstyr. Flertallet av respondentene opplyser om at hovedprioriteten gjennom hele perioden har vært å sikre tjenestetilbudet til brukerne, og at de opplever at de har lyktes med dette. Det pekes også på at boligetatens kundegruppe har vært god på å tilpasse seg nye digitale kommunikasjonsformer.

De aller fleste opplever at tjenesten i dag er bedre forberedt på å håndtere en ny pandemi/krisesituasjon enn den var før den pågående pandemien, blant annet som følge av økt digital kompetanse blant både ansatte og brukere og mer erfaring i organisasjonen når det gjelder å håndtere en slik situasjon.

«Det har ikke vært en krisefølelse i denne enheten»

3.1.2 Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført?

Respondentene i boligetaten opplever i hovedsak at etaten er like tilgjengelig eller mer tilgjengelig enn før pandemien, både for nye og for eksisterende brukere.

Det opplyses om at samtidig som tilbudet er blitt begrenset på noen områder, så har kapasiteten fra de nedstengte tilbudene blitt overført og dermed ført til økt kapasitet på andre områder. Respondenter peker på at det har vært en nedgang i kapasitet til å gjennomføre fysiske møter med brukere, men at dette samtidig har ført til økt kapasitet til å være tilgjengelig for brukere på telefon. Noen av respondentene presiserer at det gjennom hele perioden er blitt gjennomført fysiske møter med brukere, men i mye mindre grad enn tidligere. Ansatte med hjemmekontor opplyser også om at de har hatt bedre kapasitet til å drive med saksbehandling og kundeoppfølging, primært fordi de får sitte mer uforstyrret og konsentrert hjemme enn på kontoret.

Samtidig blir det i undersøkelsen pekt på at etatens kundemottak har blitt stengt for drop-in i forbindelse med koronapandemien og at dette kan ha ført til at boligetaten ble mindre tilgjengelig for visse brukergrupper. En respondent tror at nedstengning av kundemottaket kan ha ført til at det ble en høyere terskel for å ta kontakt, spesielt for nye brukere. Brukergrupper boligetaten kan ha blitt mindre tilgjengelig for inkluderer blant annet de med lav digital kompetanse som er avhengig av personlige møter og veiledning for å få levert sine søknader, de med svake norskkunnskaper som må supplere med kroppsspråk for å gjøre seg forstått, samt andre grupper med utfordringer knyttet til blant annet psykisk helse og rus.

Deloitte får opplyst at boligetaten siden februar 2020 har vært i en prosess med å avvikle kundemottaket og overføre tjenestene til Innbyggjerservice i Bergen kommune (uavhengig av covid-19 pandemien). Da kundemottaket ble pålagt nedstengt i mars 2020 som følge av pandemien, økte imidlertid etaten betjeningen på telefon, for å være i stand til å håndtere alle henvendelser. I tilfeller der etaten likevel ikke klarte å hjelpe kunder via telefon/nett med å søke digitalt, fikk kundene tilbud om å komme fysisk på etatens kontor for å få hjelp til å fylle ut søknadskjema. Etatsledelsen opplyser at det er få kunder som har ønsket å benytte seg av dette tilbudet. Etaten opplyser at det under pandemien også har vært mulig å henvende seg til Innbyggjerservice, som har holdt åpent store deler av perioden.

Det blir videre vist til at boligsøkere, som er den mest vanskeligstilte gruppen boligetaten betjener, har blitt intervjuet av boligetaten over telefon når kundemottaket har vært stengt. Samtaler med boligsøkere med behov for tolk har blitt gjennomført med fysiske møter med søker, med tolketjenesten på telefon. Det blir pekt på at disse samtaler krever forhåndsavtale, noe de også gjorde før pandemien. Etaten viser til at ingen kunder har kunnet henvende seg i ekspedisjonen (drop-in) og fått snakke med saksbehandler direkte, verken før eller nå.

Frivillige organisasjoner som Blå Kors og Robin Hood-huset opplyser i intervju at det har vært vanskelig å få kontakt med boligetaten i den undersøkte perioden og at den har blitt mindre tilgjengelig enn

tidligere overfor visse brukergrupper, blant annet de med utfordringer knyttet til psykisk helse eller rus. Blå Kors opplyser om at deres sosionomer har brukt mye tid på å veilede brukere til å fylle ut skjema til søknad om bostøtte – en oppgave som boligetatens veiledere vanligvis gjennomfører selv. Frivillige organisasjoner opplever at de som følge av endringer i boligetatens tilgjengelighet har måttet påta seg oppgaver som egentlig faller inn under kommunens ansvarsområder, og organisasjonene etterlyser avlastende systemer som sikrer brukernes rettigheter når viktige funksjoner som kundemottak stenges ned.

Flere respondenter peker på at boligetaten var inne i en prosess for å bli mer digitale allerede før koronapandemien. Det opplyses om at digitaliseringsprosessene er blitt fremskyndet av korona, som har tvunget etaten til å måtte tilpasse seg en digital hverdag raskere. Dette knytter seg primært til overgang fra fysiske (på papir) til digitale søknader, noe som blant annet har gjort det enklere for ansatte i etaten å ha hjemmekontor og saksbehandle hjemmefra.

Det trekkes frem i undersøkelsen at boligetatens kundegruppe er en relativt ressurssterk brukergruppe, sett i forhold til andre sårbare grupper. Noen respondenter opplever derfor at overgangen til digitale søknader og digital kommunikasjon ikke har vært en spesielt stor utfordring for storparten av boligetatens kunder. En respondent trekker likevel frem at boligetaten har sin del brukere som kan defineres som de aller mest vanskeligstilte, spesielt i avdeling for bolig og bostøtte. Det blir pekt på at stengt drop-in tilbud og en mer digitalisert boligetat mest sannsynlig har gjort boligetaten mindre tilgjengelig for denne brukergruppen.

3.1.3 Har boligetaten sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?

I undersøkelsen går det frem at respondentene i boligetaten i all hovedsak opplever at boligetaten i svært stor grad eller i stor grad har klart å gi et tilstrekkelig tilbud til brukerne under pandemien. De intervjuede opplyser ikke om utfordringer knyttet til å utføre lovpålagte tjenester i den undersøkte perioden. Respondentene peker på at fokus i etaten hele tiden har vært på å opprettholde et ordinært tilbud og at saksbehandlingstiden ikke har økt i perioden, verken for behandling av søknader eller for klagesaker. En respondent peker samtidig på at fokuset på opprettholdelse av tjenestetilbudet har medført at utviklingsarbeid og oppfølging av ansatte har blitt nedprioritert i perioden.

De aller fleste i undersøkelsen opplyser at ledelsen i svært stor grad eller i stor grad har kommunisert tydelig hvordan tjenesten skal prioritere sitt tilbud under pandemien. På spørsmål om hvilke tilbud ledelsen har kommunisert at skal prioriteres under pandemien blir det opplyst at fokus har vært å opprettholde det ordinære tilbudet som var før korona. For avdeling for bolig og bostøtte har dette omfattet å overholde Husbanken sine månedlige utbetalingsfrister og fornye kommunal bostøtte, mens for avdeling for boligfinansiering har fokus vært på å utbetale lån. For kundemottakets del har man hatt fokus på god kommunikasjon og dialog med brukere. I et intervju blir det lagt til at etaten i oktober og november har hatt særlig fokus på å hjelpe brukere uten tilstrekkelig digital kompetanse.

I undersøkelsen kommer det frem at noen beskjeder fra ledelsen på andre områder enn det som gjelder tjenesteleveransene har blitt opplevd utydelige, for eksempel når det gjelder retningslinjer for når ansatte skal holde seg hjemme som følge av sykdom, og når det gjelder organisering/innretning av arbeidssituasjonen i etaten under koronapandemien, herunder når og hvordan hjemmekontor skal benyttes.

3.1.4 Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?

I undersøkelsen kommer det frem at det er forskjeller innad i boligetaten med hensyn til i hvilken grad koronapandemien har påvirket etterspørselen etter ulike avdelingers tjenester.

I **avdeling for boligfinansiering** opplevde man at etterspørselen var uendret i første (mars-april 2020) og tredje fase (fra og med november 2020) av pandemien, men med en kraftig økning i etterspørsel i sommermånedene. Respondenter peker på at dette kan ha sammenheng med et lavt rentenivå som gjorde det mer attraktivt for folk å ta opp lån. Videre tror respondentene at det at folk ikke dro på sommerferie kan ha friggitt mer tid for brukere til å søke lån. I undersøkelsen kommer det også frem at

flere i boligetaten ser på brukerne til boligfinansiering som en relativt ressurssterk gruppe sammenlignet med andre brukergrupper i boligetaten, og at de anser det som sannsynlig at pandemien har hatt begrensede konsekvenser for etterspørselen etter boligfinansieringstjenester fra både eksisterende og nye brukere.

Avdeling for bolig og bostøtte rapporterer om økt etterspørsel etter bostøtte fra nye brukere gjennom hele pandemiperioden. Respondentene peker på at dette har sammenheng med at svært mange ble permitterte eller arbeidsledige i mars og april og at mange av disse ble gående og vente på utbetalinger av dagpenger fra NAV i flere måneder. Da utbetalingene fra NAV uteble og kontoreservene var brukt opp, opplevde boligetaten en oppgang i etterspørsel etter bostøtte fra arbeidsledige og permitterte som ikke klarte å betale husleien sin lenger. En av respondentene opplever at pandemien har skapt flere «midlertidige sårbare grupper», som for eksempel arbeidsledige og permitterte, og peker på at de i etaten i perioder har stilt lavere dokumentasjonskrav til disse gruppene for å sikre at søknader kommer inn og at utbetalinger skjer innen gitte frister.

Det rapporteres også om en økning i henvendelser om bostøtte i første fase av pandemien fra studenter som hadde mistet deltidsjobbene sine og hadde vansker med å betale husleie. Det understrekes av at deler av oppgangen i etterspørsel skyldtes henvendelser fra brukere som ikke oppfyller alle kravene til bostøtte og dermed ikke kunne få innvilget sine søknader, som for eksempel mange studenter med rett til støtte fra Lånekassen.

Kundemottaket opplevde en nedgang i etterspørselen i første fase av pandemien (mars-april 2020), men en økning i etterspørsel etter dette. Respondentene har inntrykk av at nedgangen i etterspørsel i første fase av pandemien har sammenheng med den generelle nedstengningen av samfunnet som også gjorde at brukere i større grad enn tidligere holdt seg hjemme. Videre oppfattet de at brukere i første fase av pandemien i større grad konsentrerte seg om å sikre livsoppholdsytelser som økonomisk sosialhjelp, og at behovet for støtte til bolig først ble tydelig senere i pandemien.

3.1.5 Har boligetaten klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, ev. hvordan?

De intervjuede i boligetaten opplever i all hovedsak at de har lyktes med å gi tilstrekkelig informasjon til brukerne om hvordan de kan komme i kontakt med etaten under pandemien. Samtidig blir det vist til at det for noen brukere, slik som personer med dårlige språkkunnskaper i norsk eller engelsk (som under vanlige omstendigheter ville ha møtt opp personlig i kundemottaket), nok kan ha vært krevende å vite hvordan en kunne oppnå kontakt med boligetaten under pandemien.

Informasjonstiltak som har blitt benyttet for å nå ut til brukerne med opplysninger om hvordan de kan komme i kontakt med boligetaten har omfattet hyppig oppdatering av hjemmesiden, plakater på oppslagstavler og inngangsdører til kontor/kundemottak samt utstrakt telefonkontakt med brukere. Flere respondenter opplyser om at boligetatens hjemmeside er blitt mye brukt for å informere brukere om hvordan koronapandemien påvirket ting som betalings- og søknadsfrister, mulighet for betalingsutsettelse, stengning av publikumsmottak og mulighet for å hente papirsøknader i Bergen kommunes publikumsmottak. Etatsdirektør peker på at de gjerne skulle hatt tilgjengelig informasjonsmateriell på andre språk enn norsk, men at dette har vært vanskelig å få til. Etatsdirektør etterlyser også at innbyggernes til Bergen kommune fortløpende blir oppdatert med informasjon på engelsk.

Som beskrevet under punkt 3.1.2 over, opplyser ulike frivillige organisasjoner at de har møtt flere brukere som har hatt vanskeligheter med å forstå hvordan de kan komme i kontakt med boligetaten. De frivillige organisasjonene viser til at nedstengningen av publikumsmottaket etter deres vurdering ikke ble tydelig nok kommunisert til brukerne, og at det heller ikke ble utarbeidet tilstrekkelig med kompenserende tiltak som sikret at brukere uten telefon eller digital kompetanse kunne komme i kontakt med boligetaten. En av respondentene fra boligetaten påpeker at selv om boligetaten selv opplever at de har sikret tilstrekkelig informasjon til brukere, er det per definisjon vanskelig å vite om man har nådd ut til absolutt alle nettopp fordi de brukerne man eventuelt ikke har nådd ikke klarer å opprette kontakt med etaten selv.

3.1.6 Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

Læringspunktene som trekkes frem av respondentene fra boligetaten knytter seg primært til erfaringer gjort rundt tilgang på utstyr, hjemmekontor og digitalisering av etaten generelt.

Samtlige respondenter trekker frem i sine intervjuer at det har vært store utfordringer knyttet til tilgangen på datautstyr for hjemmekontor gjennom hele den undersøkte perioden. Mange stiller spørsmålsteget ved hvorfor det ikke ble kjøpt inn utstyr til alle på et tidligere tidspunkt, og etterlyser tydeligere beskjeder fra ledelsen på dette området.

«Situasjonen med digitalt utstyr i boligetaten har vært skrekkelig dårlig i hele perioden»

På tross av at det har vært begrenset tilgang til utstyr, er det svært mange av respondentene som trekker frem de positive lærdommene som er blitt gjort med hjemmekontor i perioden med koronapandemien. Mange opplever at de får jobbe bedre og mer effektivt med hjemmekontor fordi det er større arbeidsro hjemme enn på kontoret. Dette gjelder både arbeid med saksbehandling og med kundekontakt. Flere peker også på at digitale møter er mer effektive og skaper gevinster når det gjelder tidsbruk. Likevel er det også flere som bekymrer seg for hvilken langtidskonsekvens hjemmekontor vil ha for samholdet i organisasjonen, og en respondent tror det vil være vanskeligere å gjennomføre endringsprosesser i etaten med så mange ansatte på hjemmekontor.

Videre er det også flere respondenter som trekker frem den positive effekten koronapandemien har hatt på digitalisering av både tjenester, brukere og ansatte i boligetaten. Flere påpeker at den «tvungne» digitaliseringen har ført til at ansatte i boligetaten raskere har utviklet kompetanse til å arbeide digitalt og at andelen digitale søknader har økt raskere enn den ellers ville gjort. Digitalisering av brukere trekkes også frem som en positiv erfaring, selv om noen respondenter også fremhever viktigheten av å ikke glemme de brukerne som ikke evner å henge med på den digitale omstillingen.

3.2 Samlet vurdering

Boligetaten i Bergen kommune var etter Deloitte's vurdering **ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til sine brukere** da covid-19 pandemien kom i mars 2020. Særlig var ikke etaten tilstrekkelig forberedt med tanke på å sikre at ansatte i etaten hadde tilstrekkelig tilgang på nødvendig digitalt utstyr til å utføre sine arbeidsoppgaver fra hjemmekontor. Ansatte i etaten har i perioden måttet **ta i bruk privat utstyr for å kunne utføre arbeidsoppgavene** sine, og for mange har dette medført at det ikke vært et reelt alternativ å arbeide hjemmefra. I undersøkelsen kommer det frem at etaten per mars 2021 fremdeles mangler tilgang på nødvendig PC-utstyr.

Deloitte merker seg samtidig at respondentene i boligetaten opplever at **etaten har klart å sikre tilbudet til brukerne under pandemien, under dette gjennomføring av lovpålagte oppgaver etaten har ansvar for**, selv om de ansatte ikke har hatt tilgang på utstyr til å gjennomføre arbeidsoppgavene fra hjemmekontor. Deloitte merker seg også at boligetaten på tross av manglende tilgang på nødvendig utstyr til å løse arbeidsoppgaver fra hjemmekontor, opplever et **betydelig løft knyttet til økt digitalisering** (både blant ansatte og brukere) og at tjenesten har opplevd positive gevinster som følge av dette (mer effektiv saksbehandling og kundekontakt).

Etaten har iverksatt ulike informasjonstiltak for å informere om endringene i tjenestetilbud som følge av pandemien. I undersøkelsen kommer det frem at mange av boligetatens brukere anses å være forholdsvis ressurssterke, og **etaten opplever at de i stor grad har greid å sikre informasjon til disse brukerne** om hvordan de skal komme i kontakt med de ulike delene av tjenestene.

Tilsvarende som for andre tjenester til sårbare grupper (for eksempel de sosiale tjenestene eller tjenester innen rus og psykisk helse), kommer det imidlertid frem at det også for boligetaten **har vært krevende å sikre tilstrekkelig med informasjon til de mest sårbare brukergruppene om hvordan de skal**

komme i kontakt med etaten under pandemien. Dette omfatter brukere som mangler utstyr, språkferdigheter eller digital kompetanse til å kommunisere med etaten digitalt eller via telefon, og som i normalsituasjon ville benyttet seg av drop-in muligheten i etatens kundemottak til å komme i kontakt med boligetaten.

Opplysninger som fremkommer i undersøkelsen, indikerer at **nedstengning av boligetatens kundemottak og drop-in tilbud** kan ha medvirket til at det er blitt vanskeligere for enkelte brukergrupper å oppnå kontakt med boligetaten. Reduksjon i fysisk tilgjengelighet har i stor grad blitt kompensert med økt brukerkontakt via telefon og digitale løsninger, men det synes etter Deloitte vurdering ikke å ha vært lagt til rette for tilstrekkelige alternativer som kompenserer for bortfall av fysiske møteplasser i kundemottaket. Deloitte vil peke på at selv om etaten i stor grad opplever å ha lyktes både med informasjon og tilbud av tjenester overfor sine brukere, foreligger det en viss usikkerhet og risiko knyttet til om alle brukergrupper (inkl. de mest sårbare brukerne) faktisk har mottatt informasjon og bolig tjenester de har behov for. Dette blant annet basert på de indikasjonene som fremkommer i undersøkelsen om brukere som ikke har klart å komme i kontakt med boligetaten under pandemien, selv om de har hatt både ønske om og behov for dette. Deloitte vil understreke at kommunen har veiledningsplikt overfor brukere etter sosialtjenestelovens § 17 og forvaltningslovens § 11, og at det er viktig at kommunen fremover identifiserer hensiktsmessige informasjonstiltak som gjør det mulig å nå brukere man så langt i pandemiperioden ikke har lyktes fullt ut med å nå (slik som brukere med manglende digital kompetanse, språkkompetanse eller uten tilgang på utstyr).

Deloitte mener det er viktig at kommunen tar stilling til hvilke **vurderinger som skal gjøres i forkant av en nedstenging av tjenester** til sårbare grupper. Det er viktig at det gjøres en helhetlig og grundig risikovurdering knyttet til både de ansattes situasjon og brukernes behov for å sikre at de mest vesentlige (og lovpålagte) tjenester opprettholdes, overfor *alle brukergrupper* i tjenestene. De risiko- og sårbarhetsanalyser Deloitte har fått presentert av boligetaten i forbindelse med undersøkelsen, omfatter i liten grad analyse av hvilke konsekvenser nedstenging av tilbud og tjenester (som for eksempel kundemottak) ville ha for de ulike brukergruppene til etaten.

4 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at boligetaten i Bergen kommune under covid-19 pandemien i stor grad opplever å ha lyktes med å sikre et tilstrekkelig tjenestetilbud til sine brukere. Det blir ikke rapportert om lovpålagte tjenester som ikke har blitt gjennomført under pandemien, og etaten har heller ikke opplevd at tidsbruk til saksbehandling (inkl. behandling av klager) har gått opp.

Boligetaten driver i mindre grad enn andre kommunale tjenester (som for eksempel NAV) direkte brukeroppfølging, noe som kan være en medvirkende årsak til at den generelle nedstengningen av samfunnet har hatt mer begrenset innvirkning på ytelsen av etatens tjenester. Dette ettersom flere av etatens oppgaver kan utføres uten utstrakt brukerkontakt, og fra hjemmekontor uten tydelig kvalitetsforringelse.

Samtidig viser undersøkelsen at gjennomføring av tjenestetilbud overfor enkelte brukergrupper har blitt påvirket negativt av covid-19 tiltak i tjenesten. Redusert mulighet til fysisk oppmøte synes å ha gjort det mer krevende å sikre oppfølging av særlig ressursvake brukergrupper, som ikke har utstyr, kompetanse og/eller språkferdigheter til å kommunisere digitalt rundt behov og tjenester. Undersøkelsen viser også at etaten har manglet utstyr for å sikre gode hjemmekontorløsninger for alle ansatte.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. Gjennomfører **risiko- og konsekvensanalyse** av covid-19 smitteverntiltakenes innvirkning på tjenestene til særlig sårbare grupper.
2. Basert på analysen - **utarbeider tilbud og arbeidsmetoder** som i tilstrekkelig grad kompenserer for konsekvensen av de smitteverntiltakene som er iverksatt.
3. Sørger for at viktig og tilpasset **informasjon** når alle brukergrupper.
4. Gjør **evalueringer** av smitteverntiltakene, tilbud og arbeidsmetoder som er tatt i bruk, og justerer disse på bakgrunn av evalueringene. Både ledere, ansatte, brukere og samarbeidspartnere bør involveres.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR ARBEID, SOSIAL OG BOLIG
BASB Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

DELOITTE AS AVD BERGEN

Vår referanse: 2021/25191-2
Saksbehandler: Ingerd Lene Nyheim
Dato: 23. mars 2021
Deres ref.:

Høringsuttalelse til Delrapport fra forvaltningsrevisjon av bolig tjenester under covid-19

Rapporten fremstår som en nyansert og god beskrivelse av tjenestetilbudene i pandemiperioden for mottakerne av tjenester fra Boligetaten. Rapporten konkluderer med at Boligetaten i stor grad har lyktes med å sikre et tilstrekkelig tjenestetilbud til sine brukere. Det er likevel noen forhold rapporten tar for seg som vi kommenterer i dette svaret.

Mottakere av Boligetatens tjenester er for det meste ressurssterke, og rapporten konkluderer med at digitale løsninger har fungert tilfredsstillende. Det stilles likevel spørsmål om Boligetaten har nådd ut til de mest vanskeligstilte og sårbare brukerne? Denne gruppen er gjerne i kontakt med andre etater, som for eksempel Etat for inkludering og Etat for sosiale tjenester, og Boligetaten er ofte bare et av flere tjenestesteder som bistår brukeren. Det er derfor viktig at tilbudet til gruppen ses på tvers av de kommunale tjenestene. Bystyret har allerede bedt om at dette gjøres i merknad 3 til sak 37/21 Boligmelding 2020-2026.

Da pandemien inntraff var Boligetaten utstyrt med stasjonære pc-er og ip-telefon, kun noen ledere hadde bærbar pc og mobiltelefon og kunne jobbe hjemmefra. Til tross for dette viser rapporten at Boligetaten har klart å sikre tilbudet til brukerne. Det har vært jobbet med digitalisering av søknadsprosess og heldigitalt arkivsystem i prosjektet Digibolig siden 2018. Det har i tillegg vært prosesser for å overføre arbeidsoppgaver fra Boligetaten til Innbyggjerservice. Uavhengig av pandemien har heldigitale system, utvikling av drop-in møter og kun samtaler basert på timeavtaler vært et mål. En konsekvens av dette er at de ansatte har fått økt digital kompetanse og erfaring med å håndtere en krevende situasjon. En ser også at kundegruppen har klart å tilpasse seg nye digitale kommunikasjonsformer.

Etter at pandemien inntraff ble det gjennomført ROS-analyse for å sikre at man unngår stort fravær. Med bakgrunn i dette og med tydelige mål om å holde saksbehandlingstiden nede har det medført at det har vært god kapasitet i tjenesten. Det er likevel en bekymring knyttet til om en har klart å nå godt nok ut til personer som ikke har nødvendig digital kompetanse, trenger veiledning i å fylle ut søknader, har svake norskkunnskaper eller av andre årsaker trenger tettere oppfølging. Det har vært stor grad av fleksibilitet hos Boligetaten i forhold til denne gruppen. Personer som har hatt behov for det har fått mulighet til å møte opp fysisk hos Boligetaten for veiledning.

I sum kommer det frem at Boligetaten i svært stor eller stor grad har klar å sikre tilstrekkelig tilbud til brukerne under pandemien. Det er likevel en bekymring knyttet til at viktigheten av å opprettholde tjenester har ført til mindre utviklingsarbeid og at oppfølging av ansatte er nedprioritert. Undersøkelsen viser at ansatte mener ledelsen har vært svært tydelig i forhold

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon:
E-post: BASB@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

til å holde frister og gi gode tjenester, men at det ikke har vært kommunisert ut like tydelig hvordan ansatte skal forholde seg ved for eksempel sykdom eller når og hvordan hjemmekontor kan benyttes.

Felles for alle tjenestene i Boligetaten er et målt økt saksvolum i 2020, men til tross for dette ingen oppgang i saksbehandlingstid.

Når det gjelder om Boligetaten har klart å sikre tilstrekkelig informasjon så oppleves det at man har lyktes med dette, men at man gjerne skulle hatt mer informasjon tilgjengelig på ulike språk. Det savnes også at innbyggernes til Bergen kommune fortløpende blir oppdatert med informasjon på engelsk.

Rapporten konkluderer med at Boligetaten ikke var tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til sine brukere og ikke var forberedt på å sikre at ansatte kunne ha hjemmekontor, da covid-19 pandemien kom i mars 2020. Erfaringene som trekkes frem er knyttet til tilgang til utstyr, hjemmekontor og digitalisering og begrenset tilgang til nødvendige hjelpemidler. Det har ikke manglet på vilje til å anskaffe dette, men det har rett og slett vært leveringsutfordringer i markedet.

Til tross for dette fremheves det at etaten har klart å sikre tilbudet til brukerne under pandemien og at lovpålagte oppgaver har blitt gjennomført innenfor gjeldende tidsfrister. Boligetaten driver i mindre grad med brukeroppfølging og dette kan være en medvirkende årsak til at det ikke oppleves kvalitetsforringelse. Det konkluderes med at pandemien har hatt en positiv effekt på digitalisering av tjenester, og at langt de fleste brukerne og ansatte har økt sin digitale kompetanse.

Etaten opplever at de har greid å gi informasjon til brukerne, men som for andre tjenester i kommunen kommer det frem at det har vært krevende å sikre tilstrekkelig informasjon til de mest sårbare brukergruppene. Deloitte anbefaler derfor at kommunen tar stilling til hvilke vurderinger som skal gjøres i forkant av en nedstenging av tjenester til sårbare grupper. Tiltakspunktene i rapporten vil være viktige momenter i det videre arbeidet med dette, og vil bli fulgt opp.

Med hilsen
BASB Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

Lubna Jaffery - byråd

Dokumentet er godkjent elektronisk.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS