

Sen saksbehandling i saker om startlån og kommunal bolig

25.11.2019 (2018/5025)

Saken gjelder Oslo kommunes behandling av to søknader om startlån og kommunal bolig. Boligkontoret i bydelen brukte 16 og 18 måneder på å behandle søknadene uten at boligkontoret har kunnet gi en tilfredsstillende begrunnelse for tidsbruken. Videre brukte bydelen – til tross for gjentatte skriftlige purringer – mer enn seks måneder på å oversende sakens dokumenter til ombudsmannen.

Behandlingstidene for søknadene om startlån og kommunal bolig var i strid med forvaltningsloven, da sakene ikke kan anses avgjort «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Bydelen har heller ikke oversendt sakens dokumenter innen ombudsmannens frister, slik de er pålagt i sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første og tredje setning og instruks for sivilombudsmannen § 6 andre ledd andre setning.

Ombudsmannen forutsetter at bydelen gjennomgår sine rutiner for hvordan den følger opp henvendelser fra ombudsmannen.

Sakens bakgrunn og våre undersøkelser

A (klageren) er verge for sin voksne sønn, B. På vegne av sønnen søkte han 4. mai 2018 bydel X om kommunal bolig. Den 27. juni 2018 søkte han om startlån. Da klageren ikke fikk svar på søknadene, til tross for gjentatte skriftlige purringer, henvendte han seg til Sivilombudsmannen i januar 2019 med klage over sen saksbehandling i disse sakene og i saker om bostøtte og boligtilskudd.

På bakgrunn av opplysningene i klagen henvendte ombudsmannens saksbehandler seg til boligkontoret i bydel X per telefon. Fra boligkontoret ble det i telefonsamtale 5. februar 2019 opplyst at klageren ville få et svar på søknaden om startlån i løpet av de nærmeste dagene, og at søknaden om kommunal bolig ville besvares snarlig. Ettersom bydelen lovet å følge opp saken med vedtak i løpet av kort tid, ble saken avsluttet fra vår side. Klageren ble imidlertid orientert om at han kunne komme tilbake med ny klage hit dersom han likevel ikke skulle få tilbakemelding innen den angitte tiden.

Etter nye henvendelser fra klageren om at bydelen fortsatt ikke hadde behandlet de aktuelle sakene, forsøkte vi gjentatte ganger å kontakte boligkontoret per telefon uten hell. I brev 9. mai 2019 ba vi om å få oversendt saksdokumentene i saken innen 23. mai 2019. Etter at denne fristen hadde gått ut, tok bydelen kontakt med oss per telefon 28. mai 2019. I samtalen opplyste bydelen at de allerede hadde fattet vedtak om bostøtte og boligtilskudd, mens vedtak om startlån og kommunal bolig trolig ville bli fattet i løpet av den kommende uken. Boligkontoret lovet å oversende kopier av vedtak om bostøtte, boligtilskudd, botilbud og BPA, og at kopier av vedtak om startlån og kommunal bolig ble sent i kopi hit så snart vedtakene ble klare.

Bydelen oversendte imidlertid ikke dokumentene som lovet. Som følge av dette, og de utfordringene vi opplevde i kontakten med boligkontoret, fant vi grunn til å ta opp saken skriftlig med bydelsdirektøren i brev 4. juli 2019. I brevet spurte vi blant annet om søknadene om startlån og kommunal bolig var blitt behandlet og om årsaken til at behandlingen av disse sakene hadde trukket ut i tid. Vi ba videre om en forklaring på hvorfor boligkontoret ikke hadde besvart henvendelsen herfra 9. mai 2019 om innhenting av saksdokumenter.

I brev 9. august 2019 svarte boligkontoret at årsaken til at saksbehandlingen hadde trukket ut i tid, var at boligkontoret avventet bydelens vurdering av klage i en annen sak, som gjaldt helse- og omsorgstjenester i form av personlig brukerstyrt assistent (BPA). Der ble det vurdert om det kunne gis forsvarlige helse- og omsorgstjenester i en bolig som ikke er heldøgnsbemannet. Vedtaket i BPA-saken ble opprettholdt av bydelen 8. mai 2019 og videresendt til Fylkesmannen for klagebehandling. I oversendelsesbrevet konkluderte bydelen med at BPA i en kommunal bolig ikke vil gi forsvarlig tjenesteyting. Boligkontoret ville legge dette til grunn ved behandlingen av søknaden om leie av kommunal bolig og startlån.

Boligkontoret opplyste at bakgrunnen for at svar på søknadene om startlån og kommunal bolig ble lovet i februar, var at bydelen hadde planlagt et tilsyn i boligen. Boligkontoret antok da at det ville foreligge en forsvarlighetsvurdering om kort tid, men denne ble forsinket. Bydelen erkjente at boligkontoret på dette tidspunktet burde varslet klageren og ombudsmannen om dette. Videre beklaget boligkontoret at brevet om innhenting av saksdokumentene ikke hadde blitt besvart på grunn av stor saksmengde frem mot ferieavvikling. Vedtakene i saken ville nå bli ettersendt per post.

Bydelen oversendte heller ikke denne gangen saksdokumenter som lovet. Vi gjorde bydelen oppmerksom på dette i et brev 26. august 2019 til klageren, som bydelen fikk i kopi. Senere ble saksdokumentene etterlyst i brev 1. oktober 2019 og i brev 24. oktober 2019. Sistnevnte brev ble adressert til bydelsdirektøren og hadde frist for tilbakemelding 1. november 2019.

Da vi fortsatt ikke mottok saksdokumentene eller noen orientering om årsaken til bydelens manglende tilbakemelding, henvendte sivilombudsmann Aage Thor Falkanger seg til byråd for arbeid, sosiale tjenester og mangfold, Omar Samy Gamal, i brev 7. november 2019. I brevet ble byrådet bedt om å sørge for at saksdokumentene oversendes innen 12. november 2019.

I brev 12. november 2019 oversendte bydelen sakens dokumenter. Vedlagt fulgte kopi av vedtak i sakene om startlån og kommunal bolig – begge datert 12. november 2019.

Ombudsmannens syn på saken

1. Behandlingen av søknadene om startlån og kommunal bolig

Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig. Hva

som i det enkelte tilfellet vil være en akseptabel saksbehandlingstid, vil variere med sakens art og omfang. Øvrige saksbehandlingsregler – blant annet det alminnelige kravet om forsvarlig saksutredning – vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) side 59.

Boligkontoret i bydel X brukte mer enn 18 måneder på å behandle en søknad om kommunal bolig og mer enn 16 måneder på en søknad om startlån. Selv om bydelen ikke har opplyst eller blitt spurt om hva som er vanlig saksbehandlingstid i slike saker, antar ombudsmannen at en slik behandlingstid er langt over det som er vanlig. I den grad en så lang behandlingstid overhodet skal kunne aksepteres i slike saker, må det kreves en særskilt begrunnelse for tidsbruken.

En årsak til forsinkelsen bydelen har pekt på var at saken måtte sees i sammenheng med behandlingen av søknaden om brukerstyrt personlig assistent. Denne saken videresendte Bydel X til Fylkesmannen 8. mai 2019 for klagesaksbehandling. Boligkontoret har imidlertid ikke opplyst hvorfor de aktuelle sakene ble liggende ubehandlet i ytterligere seks måneder etter dette.

Slik saken er opplyst, finner ombudsmannen derfor å måtte legge til grunn at boligkontoret ikke har behandlet søknadene om startlån og kommunal bolig «uten ugrunnet opphold». Dette er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Videre har ombudsmannen merket seg at boligkontoret heller ikke synes å ha gitt klageren tilfredsstillende orienteringer underveis om fremdriften i saken. Som boligkontoret selv er inne på, er det god forvaltningsskikk at et forvaltningsorgan gir nye orienteringer, dersom varslet saksbehandlingstid overskrides. Boligkontoret ga ikke slik orientering da saken ble forsinket i februar 2019 og det fremgår heller ikke av de oversendte saksdokumentene at det senere er blitt gitt slik orientering.

2. Behandlingen av ombudsmannens henvendelser

Ombudsmannens oppgave er «å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger», jf. sivilombudsmannsloven § 3. For at ombudsmannen skal kunne utføre denne oppgaven, må forvaltningen gi ombudsmannen nødvendige opplysninger, og det bør gjøres innen fastsatte frister. Det følger av ombudsmannsinstruksen § 6 at ombudsmannen «kan innhente de opplysninger han finner nødvendig i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger eller legge fram dokumenter m.v.».

I denne saken forsøkte ombudsmannen først å innhente opplysninger om saken per telefon. Ved klager over manglende svar er dette ofte en hensiktsmessig fremgangsmåte. Erfaringsmessig løser mange saker seg allerede ved en slik telefonhenvendelse, slik at ytterligere undersøkelser ikke blir påkrevd. Fremgangsmåten er normalt til fordel for klageren, samtidig som det sparer forvaltningen og ombudsmannen for den ressursbruken en skriftlig prosess innebærer.

Da en telefonhenvendelse ikke var tilstrekkelig til å løse saken, og det var vanskelig å oppnå ytterligere telefonkontakt med boligkontoret, ba ombudsmannen i brev 9. mai 2019 om å få oversendt sakens dokumenter. Først etter til sammen fem skriftlige purringer – både til boligkontoret, bydelsdirektøren og til slutt til ansvarlig byråd – ble dokumentene oversendt. Kommunen verken ba om eller fikk innvilget noen utsettelse av de fristene som ble satt.

Det er ikke akseptabelt og i strid med sivilombudsmannsinstruksen § 6 andre ledd andre setning at kommunen ikke svarer innen de fristene ombudsmannen setter. En slik saksbehandling bidrar til å svekke ombudsmannens mulighet til å fungere som kontrollorgan og til å svekke tilliten til bydelen. Stortinget har flere ganger gitt uttrykk for at forvaltningen skal prioritere henvendelser fra ombudsmannen, og overholde de fristene ombudsmannen har satt.

Konklusjon

Behandlingstidene for søknadene om startlån og kommunal bolig var i strid med forvaltningsloven, da de ikke kan anses avgjort «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Bydelen har heller ikke oversendt sakens dokumenter innen ombudsmannens frister, slik de er pålagt i sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første og tredje setning og sivilombudsmannsinstruksen § 6 andre ledd andre setning.

Ombudsmannen forutsetter at bydelen gjennomgår sine rutiner for hvordan den følger opp henvendelser fra ombudsmannen

25.11.2019 (2018/5025)