

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Eiendomsforvaltning og tildeling av utleieboliger

Midtre Gauldal kommune

Februar 2014

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Midtre Gauldal kommunes kontrollutvalg i perioden april 2013 til februar 2014.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 21.02.2014

Arve Gausen /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen er utført i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune. Grunnlaget for våre vurderinger er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale og intervju med ledelse og ansatte.

Vi har belyst tre problemstillinger i denne undersøkelsen. Disse tar for seg om eiendomsforvaltningen og spesielt utleieboliger driftes i samsvar med vedtatte målsettinger og god praksis, og om kommunens boligsosiale arbeid er i samsvar med gitte føringer.

Vi har i første problemstilling vært opptatt av hvordan eiendomsforvaltningen driftes generelt. Vi har sett på om det er etablert mål og system hvor drift, vedlikehold og arealutnyttelse av bygningsmassen er viktige elementer.

Kommunen kan ha store gevinster gjennom felles styring ved å etablere målsettinger som er styrende for hele bygningsmassen etter vår vurdering. Kommunen har målsettinger og strategier knyttet til enkelte byggeprosjekt eller vedlikeholdsoppdrag i økonomi- og handlingsplan, men har ikke etablert målsetting som er styrende for hele bygningsmassen, noe som er anbefalt. Dette er viktig da kommunen eier en betydelig bygningsmasse som skal forvaltes og ivaretas.

Kommunen har en vedlikeholdsplan fra 2009. Det er anbefalt å ha en jevnlig oppdatert vedlikeholdsplan for bygningsmassen som viser vedlikeholdsbehov og tilstandsvurdering av bygningsmassen jevnlig, noe som mangler. En vurdering av arealbruken er et viktig element i dette, da kommunen eier bygninger som står ledige.

Med dagens lave vedlikeholds nivå, ser det ut til at kommunen ivaretar akutte behov og pålegg fra tilsyn, men ikke planlagt vedlikehold av bygningsmassen. Dette kan medføre at verdien på bygningsmassen reduseres på lengre sikt.

Vi har i andre problemstilling sett på driften av utleieboliger spesielt i kommunen og om denne er i samsvar med føringer i problemstilling 1.

Kommunen mangler vedtatte målsettinger for drift av utleieboligene, noe som medfører at vi ikke kan vurdere dette nærmere. Det mangler en oppdatert vedlikeholdsplan og tilstandsvurdering av utleieboligene som kan fastslå tilstanden av disse. Det er vårt inntrykk at tilstanden på utleieboligene er god og i samsvar med de kravene som var da disse ble

bygget. Det er krav knyttet til universell utforming og i noen grad manglende utvendig vedlikehold som ikke er ivaretatt hos de eldre utleieboligene i kommunen.

Nøkkeltall viser at kommunen eier flere utleieboliger enn sammenlignbare kommuner. Nøkkeltall fra SSB viser at utleieboliger i kommunen går i overskudd totalt. Det er vedtak knyttet til at kommunale utleieboliger skal gå i balanse, noe som er vanskelig for oss å fastslå, da det er noen mangler vedrørende inntekter og utgifter i kommunens oversikt som viser dette.

Vi har i tredje problemstilling satt fokus på kommunens tilbud av utleieboliger og det boligsosiale arbeidet som ligger til grunn for dette. Vi har også sett på hvordan man legger til rette for bruken av statlige virkemidler i dette arbeidet.

Det er stor etterspørsel etter de kommunale utleieboligene i Midtre Gauldal, og det er vårt inntrykk at kommunen strekker seg langt for å hjelpe de som søker om bolig. Det er ventelister knyttet til utleieboliger i kommunen.

Undersøkelsen tyder på at kommunen kan tjene på å forankre det boligsosiale arbeidet i overordnede planer, for å gi strategiske, langsiktige føringer å jobbe etter i den løpende forvaltningen av utleieboligene. Det er vårt inntrykk at kommunen har planverket til revisjon. Å utarbeide strategiske føringer i det boligsosiale arbeidet er anbefalt i NOU: *Rom for alle, En sosial boligpolitikk for framtiden*.

Dagens organisering for tildeling av utleieboliger ser ut til å være hensiktsmessig. I dag er flere ansvarsområder involvert i dette arbeidet. Det er viktig at alle som er involvert har god forståelse for eget ansvarsområde og oppgaver for at dette skal fungere hensiktsmessig for brukerne. Tildelingen av utleieboliger har noen mangler i forhold til krav i saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven ut fra vår vurdering.

Utleieboligene i kommunen er i praksis langtidstilbud og kommunen vurderer leieforholdet etter tre år. Det er få eksempler på at de som leier går over til å eie bolig selv. Vi mener at kommunen har potensiale for å jobbe mer strategisk for å sikre gjennomstrømning i boligmassen, blant annet ved å vurdere eierpotensialet når leieforhold behandles.

På samme måte har vi grunn til å tro at kommunen har et potensiale i å bruke de statlige virkemidlene (Husbanken-midlene) mer strategisk, for å motivere leietakere til å komme seg over i eid bolig.

Vi har følgende anbefalinger i denne undersøkelsen:

- Etablere strategiske målsettinger for hele bygningsmassen hvor jevnlig vedlikeholdsplaner samt arealanalyser er viktige systemer for å ivareta disse.
- Etablere retningslinjer som gir føringer for balansekravet til kommunens utleieboliger jf. KS-vedtak 80/2001.
- Sikre at forvaltningslovens saksbehandlingsregler vedrørende tildeling av boliger følges, samt vurdere å utarbeide kriterier for tildeling av kommunale boliger.
- Forankre det boligsosiale arbeidet i de kommunale planene, hvor det å:
 - legge strategiske føringer er viktig
 - bruke de statlige virkemidlene for å motivere leietakere til å eie bolig selv
 - stimulere til gjennomstrømning i boligmassen, for eksempel ved å vurdere eierpotensialet konkret ved hver inngåelse av leiekontrakt

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling	9
1.2 Kommunal eiendomsforvaltning og utleieboliger	9
1.2.1 Nasjonale føringer for eiendomsforvaltning	9
1.2.2 Eiendomsforvaltning i Midtre Gauldal kommune.....	10
2 Undersøkelsesopplegget.....	12
2.1 Avgrensning.....	12
2.2 Problemstillinger	12
2.3 Revisjonskriterier	13
2.4 Metode	13
3 Bygningsforvaltning i kommunen med fokus på utleieboliger spesielt.....	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Data.....	17
3.2.1 Mål og system for drift av bygningsmassen og utleieboligene	17
3.2.2 Vedlikehold og arealutnyttelse av bygningsmassen	18
3.2.3 Ledig/ubenyttet bygningsmasse	21
3.2.4 Økonomisk drift av utleieboliger	22
3.3 Revisors vurdering.....	23
4 Utleieboliger til innbyggerne	26
4.1 Revisjonskriterier	26
4.2 Data.....	28
4.2.1 Utleieboliger til innbyggerne i kommunen	28
4.2.2 Mål for det boligsosiale arbeidet: Boligsosial handlingsplan	30
4.2.3 Saksbehandling ved tildeling av utleieboliger	30
4.2.4 Bruk av statlige virkemidler: startlån, boligtilskudd og bostøtte	33
4.3 Vurderinger.....	35
5 Høring	38
6 Konklusjoner og anbefalinger	39
6.1 Konklusjon	39
6.2 Anbefalinger	41
Vedlegg 1 - Høringssvar.....	43
Vedlegg 2 Kommunens utleieboliger	44

Tabeller:

Tabell 1: Nøkkeltall for kommunens eiendomsforvaltning, sammenlignet med andre, år 2012	17
Tabell 2: Nøkkeltall for kommunens eiendomsforvaltning, for perioden 2008-2012	18
Tabell 3: Lånegjeld i kommunen, sammenlignet med andre, år 2012	19
Tabell 4: Lånegjeld i kommunen over år	20
Tabell 5: Nøkkeltall for kommunens arealbruk, sammenlignet med andre, år 2012	21
Tabell 6: Nøkkeltall for arealbruk i kommunen, for perioden 2008-2012	21
Tabell 7: Regnskapstall for kommunens utleieboliger, i perioden 2008-2012.....	22
Tabell 8: Regnskapstall for kommunens helse og omsorgsboliger, i perioden 2008-2012	22
Tabell 9: Nøkkeltall for kommunens utleieboliger, sammenlignet med andre, år 2012.....	23
Tabell 10: Nøkkeltall for kommunens utleieboliger, for perioden 2008-2012	23
Tabell 11: Nøkkeltall for søknad og avslag for utleieboliger, sammenlignet med andre, år 2012.....	29
Tabell 12: Nøkkeltall for søknad og avslag for utleieboliger, for perioden 2008-2012.....	29
Tabell 13: Indikatorer fra husbanken for Midtre Gauldal, sammenlignet med andre, år 201234	
Tabell 14: Indikatorer fra husbanken for Midtre Gauldal, for perioden 2008 - 2012.....	34

1 Innledning

Revisjon Midt-Norge mottok bestilling av forvaltningsrevisjon knyttet til eiendomsforvaltning med spesielt fokus på utleieboliger i Midtre Gauldal kommune, i brev fra kontrollutvalgets sekretariat (KonSek) datert 26.4.2013. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir kort bakgrunnsinformasjon om eiendomsforvaltningen og utleieboliger nasjonalt og lokalt i kommunen.

1.1 Bestilling

I medhold av plan for forvaltningsrevisjon 2013/2014¹ har kontrollutvalget i kommunen bestilt ovennevnte undersøkelse i sak 34/12 og 15/13.

I saken bisto forvaltningsrevisor kontrollutvalget under vinklingen av prosjektet hvor kontrollutvalget ønsket en gjennomgang av eiendomsforvaltningen generelt med fokus på utleieboliger spesielt i overnevnte sak.

1.2 Kommunal eiendomsforvaltning og utleieboliger

Nedenfor viser vi til nasjonale føringer for eiendomsforvaltning og utleieboliger spesielt. Avslutningsvis gis det en beskrivelse av organisering og forvaltning av utleieboliger i Midtre Gauldal kommune.

1.2.1 Nasjonale føringer for eiendomsforvaltningen

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting. 15 – 20 % av kommunenes budsjetter går med til å huse den kommunale virksomheten. Som for en del av samfunnets øvrige infrastruktur, er det ved flere anledninger påpekt mangelfullt vedlikehold og store oppgraderingsbehov knyttet til skolebygg, aldershjem og barnehager.

En rapport utarbeidet av Multiconsult høsten 2008 viser til at en rekke kommuner (fylker) har tatt tak i vedlikeholdsutfordringene og klart å snu dårlige trender og etter hvert hevet tilstanden på bygningsporteføljen. Suksesskriteriene er i følge rapporten å definere strategi og målsettinger for eiendomsforvaltningen. Videre å forankre det politiske eierskapet til bygningsmassen og etablere system for kartlegging av tilstanden til eiendommene. Dette

¹ Plan for forvaltningsrevisjon for 2013/2014 i Midtre Gauldal kommune. Vedtatt av kommunestyret i sak KS-79/2012 på møte den 29.10.2012.

betyr at de ulike behovene for vedlikehold og utvikling sees i sammenheng, og at man prioriterer ut fra dette.

KS viser² til i 2013 at kommunesektoren investerer årlig 20 milliarder kroner i formålsbygg og vedlikeholdsetterslepet er beregnet til rundt 140 milliarder kroner. Investeringene bidrar til mindre etterslep, men dagens vedlikeholdsnivå er for lavt for å opprettholde verdien i byggene. Det dårlige vedlikeholdet gjør at levetiden på byggene er kortere enn opprinnelig planlagt. Det er vedtatt strategi for eiendomsforvaltning i 23 % av kommunene og over halvparten av kommunene har etablert vedlikeholdsplaner for byggene.

NOU 2011:15, Rom for alle – boligpolitikk for fremtiden, synliggjør at enkelte, av ulike årsaker, ikke har fått ta del i den generelle velstandsøkningen i Norge. Ikke minst er dette synlig innenfor boligpolitikken. I tillegg viser de demografiske endringer i årene fremover at det blir flere eldre, personer med redusert funksjonsevne, unge i etableringsfasen, flyktninger, hjemløse og økonomiske vanskeligstilte generelt i landet som øker behovet for boliger. I utredningen fra Riksrevisjonen i 2008 ble det rettet kritikk mot innsatsen overfor vanskeligstilte i boligmarkedet. Det ble her pekt på mangler med den statlige styringen og den kommunale gjennomføringen av den sosiale boligpolitikken som kommunene har ansvaret for.

1.2.2 Eiendomsforvaltning i Midtre Gauldal kommune

I organisasjonsbeskrivelsen fra 1. februar 2007 (revidert august 2010) vises det til at kommunen er organisert med to ledernivå: rådmannen og enhetsledere som rapporterer direkte til rådmannen. Enhetsledere har delegert myndighet innen drift, økonomi og personal som medfører fullstendig resultatansvar for enheten. Det er i tillegg en felles stabs- og støttetjeneste som skal understøtte drift og utvikling hvor myndigheten ligger hos rådmannen og enhetsledere.

Eiendom og kommunalteknikk er en egen resultatenhet i kommunen og har blant annet ansvar for kommunens eiendomsforvaltning. Det innebærer: kjøp, salg og utleie av eiendommer, prosjekt- og byggeledelse for nybygg og ombygging, eiendomsdrift, renhold, vaktmestertjenester, energi og vedlikehold, drift av svømmehall, idrettshall og idrettsanlegg, tilsynsvakter og boligfinansieringsordninger og bostøttekontor. Kommunen forvalter totalt sett en bygningsmasse på ca. 75 000 kvm, pr. mai 2013. Utleieboligene i kommunen utgjør i

² Vedlikehold av kommunesektorens bygg - valg 2013

overkant av 13 000 kvm og består av 53 utleieleiligheter og 115 Helse- og omsorgsleiligheter.

Det gjennomføres månedlige bolig møter i eiendom og kommunalteknikk, hvor representanter fra NAV, rusomsorgen og flyktnings tjenesten deltar. Der går de gjennom restanser og venteliste, og drøfter tildeling av utleieboliger. Omsorgskontoret i kommunen er lagt til enhet for pleie og omsorg og tildeler blant annet helse- og omsorgsboliger. Myndigheten til å fatte vedtak ligger formelt (delegert) hos enhetsleder helse og omsorg og eiendom og kommunalteknikk.

I kommunestyret sak 41, 2012 ble prinsipper for det videre arbeid i boligpolitikken vedtatt. Disse har mål som har vært styrende for arbeidet med den nye boligsosiale handlingsplanen. I saksutredningen vises det til at kommunens siste boligsosiale handlingsplan var gjeldende fra 2002 til 2006.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunktet for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres også her.

2.1 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen skal ifølge bestillingen ha generelt fokus på eiendomsforvaltning og spesielt fokus på utleieboliger i kommunen. En forvaltningsrevisjon innen dette området kan belyses fra flere innfallsvinkler. Vi finner det hensiktsmessig å avgrense undersøkelsen til å omhandle kommunens system for forvaltning av bygningsmassen og utleieboliger, som vil besvare kontrollutvalgets bestilling. I tillegg vil vi også ha fokus på om kommunen har utleieboliger til innbyggerne.

2.2 Problemstillinger

Ut fra det ovenstående er følgende problemstillinger besvart i undersøkelsen:

Problemstilling 1: Har kommunen system for å ivareta egen bygningsmasse?

Her har vi sett om kommunens målsettinger og system for drift av bygningsmassen er i samsvar med anbefalte normer. I tillegg gis det en oversikt over arealutnyttelse av eid bygningsmasse og tall fra KOSTRA for denne.

Problemstilling 2: Drifter kommunen utleieboligmassen i samsvar med vedtatte målsettinger?

Vi har her rettet fokuset på utleieboligene ut fra kriterier i problemstilling 1 og om disse følges opp slik at opprinnelig standard utvikles i tråd med behov og forskriftskrav. I tillegg gis en oversikt fra KOSTRA for kommunens boliger.

Problemstilling 3: Forvaltes kommunens boligsosiale arbeid i samsvar med regler og anbefalinger?

I denne problemstillingen beskrives om de kommunale utleieboligene er tilpasset kommunens behov. Videre vil vi vurdere om søknader til utleieboliger blir behandlet i tråd med krav til saksbehandlingen av disse. Det er anbefalt at kommunene jobber for å hjelpe leietakere over i egen eid bolig. Et element i dette arbeidet er å bruke tidfestede leiekontrakter, eller aktivt benytte Husbankmidler (lån/bostøtte/tilskudd) som incentiver. Vi vil derfor vurdere bruken av disse. Nøkkeltall fra KOSTRA er også lagt ved som tilleggsinformasjon for kommunens boliger.

2.3 Revisjonskriterier

I det følgende blir det gjort rede for hvilke dokumenter revisjonskriteriene for undersøkelsen er hentet fra.

For problemstillingene vil lov om sosiale tjenester være overordnede kriterier i undersøkelsen som viser til kommunens ansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. I tillegg skal kommunen medvirke til å skaffe personer med behov for boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker, jfr. helse- og omsorgslovgivningen, være relevante kriterier. Rådmannens krav til betryggende kontroll, jf. kommunelovens § 23, av bygningsforvaltningen er et moment i dette og vektlegges i undersøkelsen.

Vi vil videre benytte NOU 2011:15 Rom for alle - en sosial boligpolitikk for fremtiden der det er utarbeidet forslag til en bedre boligpolitikk for fremtiden med tiltak. I utredningen pekes det på utfordringer knyttet til eldre, personer med redusert funksjonsevne, unge i etableringsfasen, flyktinger, hjemløse og økonomisk vanskeligstilte vil øke og at de har behov for hjelp til å skaffe seg bolig.

I problemstilling en og to vil revisor vektlegge anbefalinger for eiendomsforvaltning av kommunale bygg i NOU 2004:22 – «Vedlikeholdte bygninger gir mer til alle». Utvalget har utarbeidet flere kriterier for god praksis knyttet til eiendomsforvaltning for å ivareta verdien i disse.

I problemstilling tre vil revisor se på forvaltning av startlån/bostøtte/tilskudd som er beregnet for personer som ikke får boliglån i markedet. Startlån er et av flere boligsosiale virkemidler som administreres av Husbanken og kommunen. Startlån sammen med bostøtte og boligtilskudd kan være et virkemiddel for frigjøring av kommunal boligmasse jfr. Husbanken hjemmeside om startlån. Kommunens tilrettelegging for bruk av Husbankens virkemidler er også et av anbefalte tiltak i NOU 2011:15 Rom for alle - en sosial boligpolitikk for fremtiden. Vedtak om å tildele utleiebolig er et enkeltvedtak, og det innebærer at forvaltningslovens regler for saksbehandling gjelder for disse sakene. Vi vil vurdere om kommunen følger regler for saksbehandlingstid, skriftlighet, avslag, klagemuligheter og begrunnelse.

2.4 Metode

I denne undersøkelsen har vi intervjuet ansatte i kommunen som har ansvar for eiendomsforvaltning og utleieboliger når det gjelder både teknisk drift og forvaltning av disse.

Intervjudata har gitt mulighet til å gå i dybden for å se hvordan utleieboliger driftes i kommunen. Vi har i tillegg hentet data fra kommunens dokumenter om utleieboliger for å belyse overnevnte data nærmere.

Vi har intervjuet:

- Rådmannen
- Enhetsleder for Eiendom og kommunal teknikk - EKT
 - Eiendomsansvarlig
 - Arbeidsleder vaktmester
 - Kontorleder EKT
 - Saksbehandler
- Assisterende leder Pleie og omsorg
 - Saksbehandler omsorgskontoret
 - Saksbehandler omsorgskontoret
- Virksomhetsleder psykisk helsearbeid og rus
- Leder for NAV – Midtre Gauldal
 - Flyktningskonsulent
 - Konsulent/saksbehandler
- Kommunens kontaktperson i Husbanken

Det er foretatt 14 intervju og noen av disse er gjennomført ved at flere var samlet samt telefonintervju av to personer. Vi har stilt direkte spørsmål til alle i gruppeintervju, og gitt dem mulighet for å korrigere referatene hver for seg i etterkant. Alle referatene fra intervjuene er verifisert. Vi har valgt denne metoden for å besvare undersøkelsens problemstillinger da disse har et ansvar for bygningsmassen og forvaltning av utleieboligene og gir relevant informasjon vedrørende kommunens praksis her.

Det er også brukt tall fra KOSTRA om driftsutgifter, søknader og avslag, tildeling av boliger samt husbankindikatorer. Dette indikerer hvordan kommunens nøkkeltall for bygningsmassen og utleieboliger er sammenlignet med andre og supplerer andre data og relevante kilder i undersøkelsen. Ved bruk av data fra KOSTRA har vi valgt å sammenligne talldata fra Midtre Gauldal kommune med andre kommuner. I utvelgelsen av kommuner har vi hatt fokus på å finne kommuner som er sammenlignbare i samråd med rådmannen. Det er

valgt ut Gausdal og Surnadal kommune samt gjennomsnittsgruppen for tilnærmet like kommuner³ og snittet for Sør-Trøndelag.

Vi gjør oppmerksom på at det kan være andre variabler enn de som er synliggjort i tabellene som vil kunne påvirke kostnadsnivået. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og tallmaterialet må ikke oppfattes som absolutte sannheter. Vi tar forbehold om mulig feilrapportering til SSB.

For utleieboliger har vi hentet inn tall fra kommunens årsregnskap for å supplere overnevnte data ytterligere.

³ Midtre Gauldal kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 10 av SSB, som er mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter.

3 Bygningsforvaltning i kommunen med fokus på utleieboliger spesielt

Dette kapitlet besvarer problemstilling en og to, som omhandler om kommunen har målsettinger og system for eide bygninger og om driften av utleieboliger er i samsvar med disse. I kapitlet vil vi vise kriterier og innhentede data først og så avslutningsvis revisors vurderinger. Data er hentet fra intervju, dokumentgjennomgang, statistikk fra Statistisk sentralbyrå og kommunens regnskap.

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier i denne problemstillingen er hentet fra NOU 2004:22 - "Velholdte bygninger gir mer til alle". Utredningen tar til orde for viktigheten av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Eiendomsstrategien må være et overordna styrende politiske mål for kommunens bygningsforvaltning. Det er viktig at strategien/målene forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter både politisk og administrativt, for å sikre felles retning i dette arbeidet.

Når man skal vurdere hva som er god bygningsforvaltning må man ta hensyn flere forhold. I denne undersøkelsen har vi sett om kommunen ivaretar vedlikehold, lov- og forskriftskrav tilknyttet tilsyn, samt har utarbeidet vedlikeholdsplaner og tilstandsvurderinger av bygningsmassen.

En oversikt over arealutnyttelse av kommunens bygningsmasse er også sentralt tema i NOU 2004:22 - *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Der vises det til at man bør ha nøkkeltall for arealbruk for å analysere effektiviteten av denne (s 38). Dette gir muligheter til å oppnå økt bevissthet på sambruk, flerbruk og bruksintensitet av de bygningene man har. Det å ha fokus på arealeffektivisering gir et av de største potensialene for både kostnadsbesparelser og miljøgevinster innen bygningsforvaltningen, ifølge utredningen.

Vi har også benyttet kriterier fra KS – veileder om strategisk eiendomsforvaltning i denne undersøkelsen. Veilederen peker på at den strategiske eiendomsutviklingen i kommunen omfatter strategiske kjøp hvor det å utvikle og selge eiendommer kommunen ikke lenger benytter er viktig, da det er utgifter knyttet til disse.

Vi vil i denne problemstillingen se på kommunens system for:

- Mål og system for drift av eid bygningsmasse og utleieboligene
- Vedlikeholdsplaner og arealutnyttelse av bygningsmassen

- Ledig/ ubenyttet bygningsmasse
- Økonomisk drift av utleieboliger

En nærmere beskrivelse av kriteriene vil følge under hvert punkt i datadelen.

3.2 Data

3.2.1 Mål og system for drift av bygningsmassen og utleieboligene

For å drive verdibevarende eiendomsforvaltning for bygningsmassen og utleieboliger bør kommunen utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med mål tilknyttet denne. Strategiene bør forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter og følges opp systematisk for å sikre at forvaltningen av kommunens bygningsmasse er gjenstand for betryggende kontroll.

Flere av de som er intervjuet viser til at Kommunens system for eiendomsforvaltningen er ved handlingsmål i økonomi-, handlings- og virksomhetsplan. Disse knyttes til den enkelte investering samt tilbakerapportering på disse i kommunens årsrapport. Kommunen mangler etablert overordnede strategier eller målsettinger for FDV av hele bygningsmassen og utleieboligene i kommunen, i følge disse. Det har vært fokus på nybygg og investeringer grunnet kommunens vedlikeholdsetterslep som ble avdekket i 2009. Spesielt innen skole og barnehage har man hatt ett investeringsløft med nybygging/rehabilitering og er i god teknisk stand.

Totalt for bygningsmassen i kommunen foreligger det nøkkeltall i SSB, som gir relevant informasjon som vises i neste tabell.

Tabell 1: Nøkkeltall for kommunens eiendomsforvaltning, sammenlignet med andre, år 2012

	Midtre Gauldal	Surna dal	Gausdal	Gruppe 10 Like kommuner	Sør-Trøndelag
Utgifter til eid bygg per innbygger	5421	5299	4715	3721	4756
Utgifter til eid bygg per kvadratmeter	700	815	820	786	1088
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	26	32	43	61	104
Utgifter til energi per kvadratmeter	90	121	142	112	105
Utgifter til driftsaktiviteter per kvm.	476	580	571	471	568

Kilde: SSB

Tabell 2: Nøkkeltall for kommunens eiendomsforvaltning, for perioden 2008-2012

Midtre Gauldal	2008	2009	2010	2011	2012
Utgifter til eid bygg per innbygger	4040	3914	4684	5248	5421
Utgifter til eid bygg per kvadratmeter	771	797	847	1004	700
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	26	30	29	40	26
Utgifter til energi per kvadratmeter	134	131	151	141	90
Utgifter til driftsaktiviteter per kvm.	591	614	616	687	476

Kilde: SSB

Tabellene over viser at utgiftene til eid bygg i Midtre Gauldal per innbygger er høyere enn hos de andre kommunene og snittgrupperingene, og denne har steget de siste tre årene. Kommunens utgifter til eid bygg per kvm. er derimot lavere enn hos de andre og har variert noe de siste årene. Vedlikeholds nivået i Midtre Gauldal er av de laveste sammenlignet med de andre per kvm, og har variert de siste årene. Utgifter til energi og drift per kvm. er også lavt i Midtre Gauldal sammenlignet med andre, og har variert de siste årene.

3.2.2 Vedlikehold og arealutnyttelse av bygningsmassen

3.2.2.1 Vedlikehold

Vedlikehold er en viktig del av den verdibevarende bygningsforvaltningen. Det er viktig at behov kartlegges og at det settes av ressurser til å drive med tilstrekkelig planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Dette for å sikre at verdi, lov- og forskriftskrav blir ivaretatt, samt at disse tilfredsstiller kommunens behov.

I 2008 og 2009 deltok kommunen i et prosjekt initiert av KS, som kartla vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor. Det resulterte i at kommunen fikk dokumentert et omfattende vedlikeholds- og oppgraderingsbehov på 92,5 mill. innen en 0-5 års periode, og 162 mill. innen 6- 10 år. Dette med sikte på å heve bygningsmassen opp til en gjennomgående god eller akseptabel tilstand, ut fra de tilstandsvurderinger som ble gjort den gangen. Eiendomsansvarlig sier at behovet for vedlikeholdsetterslepet ble orientert til politisk nivå og medførte investeringer spesielt innen skole og barnehage, som i hovedsak er gjennomført.

Eiendomsansvarlig sier at det ble utarbeidet en vedlikeholdsplan i 2009, hvor de fleste byggene var med. Det ble også i noen grad gjennomført tilstandsvurderinger av denne bygningsmassen. Etter dette er ikke vedlikeholdsplanen oppdatert eller tilstandsvurderinger utført for bygningsmassen eller utleieboligene i kommunen.

Eiendomsansvarlig og arbeidsleder sier at kommunen ikke klarer å vedlikeholde bygningsmassen på et tilfredsstillende nivå i dag, med dagens eide bygningsmasse. Det er blant annet nye krav i lov og forskrift som medfører at kommunen har for stor bygningsmasse i forhold til vedlikeholdsmidler. Kommunen klarer å rette på akutte behov for vedlikehold samt krav fra el. og branntilsyn samt brukerkrav, men har ikke midler til planlagt vedlikehold av eid bygningsmasse. De viser også til at investeringsnivået for å ta etter vedlikeholdsetterslepet gir utfordringer knyttet til kommunens lånegjeld.

Eiendomsansvarlig sier at kommunen eier boliger som er bygd rundt år 1978 som har behov for betydelige oppgraderinger. Det vises til at helse- og omsorgsboligene er av bedre tilstand enn kommunale utleieboliger i kommunen, og oppfattes som mer tilpasset brukernes behov. De fra omsorgskontoret bekrefter at boliger fra 1968 er preget av mangelfullt vedlikehold og dårlige planløsninger, men at det bygges noe nytt i dag som bedrer denne situasjonen. En oversikt over kommunens utleieboliger er vist i vedlegg 2.

Rådmannen sier i høringsuttalelsen til rapporten at han ikke kjenner seg ikke igjen i oppfatning om dårlige planløsninger og mangelfullt vedlikehold av leiligheter fra 1970-tallet. I følge rådmannen er tilstanden på leilighetene god og leilighetene har en standard som er i samsvar med kravene ved tidspunkt for bygging. I ettertid har det kommet krav til universell utforming. Disse kravene er ikke ivaretatt ved disse leilighetene. Utvendig vedlikehold betegnes som noe mangelfull.

Kommunen har gjennomført større investeringer på bygg de siste årene, i følge de som er intervjuet. Vi har hentet inn tall fra KOSTRA som viser oversikt over kommunens lånegjeld sammenlignet med andre til og med 2012.

Tabell 3: Lånegjeld i kommunen, sammenlignet med andre, år 2012

	Midtre Gauldal	Surnadal	Gausdal	Gruppe 10 Like kommuner	Sør-Trøndelag
Lånegjeld i kr per innbygger	66 184	50 598	56 740	45 480	58 678
Avdrag i % av driftsinntekter	4,3	3,4	5,3	2,9	3,4
Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter	228,9	214	222	198	216

Kilde: SSB

Tabell 4: Lånegjeld i kommunen over år

Midtre Gauldal	2008	2009	2010	2011	2012
Lånegjeld i kr per innbygger	31 289	42 877	60 001	63 179	66 184
Avdrag i % av driftsinntekter	4,3	4,6	4,6	5,7	4,3
Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter	184	184	204	228	228

Kilde: SSB

Tabellene over viser at kommunens lånegjeld har steget betydelig de siste fem år og ligger over de andre kommunene og snittgrupperingene i 2012. Kommunens avdrag i % av driftsinntekter er over snittgrupperingene og Surnadal men under Gausdal. Vi ser at avdragene har stegen fra 2008 til 2011 for så å bli redusert i 2012. Langsiktig gjeld i % av driftsinntektene er høyere i kommunen enn hos de andre kommunene og snittgrupperingene og viser en stigende tendens de siste fem år.

I handlingsprogram med økonomiplan for 2013-2016 ble det vedtatt å betale ned deler av den langsiktige gjelden i 2013⁴. Effekten av nedbetalingen av langsiktig gjeld vil synliggjøres i KOSTRA tall for regnskapsåret 2013, og er tilgjengelig fra juni 2014.

3.2.2.2 Arealutnyttelse

En oversikt over arealutnyttelse av kommunens bygningsmasse er også sentralt i NOU - *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Der anbefales det å ha nøkkeltall for arealbruk for å analysere effektiviteten av denne (s 38). Dette gir muligheter til å oppnå økt bevissthet på sambruk, flerbruk og bruksintensitet av de lokalene man har. Det å ha fokus på arealeffektivisering gir et av de største potensialene for både kostnadsbesparelser og miljøgevinster innen eiendomsforvaltningen, ifølge utredningen. Kommunen eier et bygningsareal som er på ca. 75 000 m² hvorav 13 000 m² er utleieboliger. I neste tabell vises en oversikt over kommunens arealbruk på formålsbygg sammenlignet med andre.

⁴ 163 mill. er nedbetalt av kommunens lånegjeld i 2013, ifølge økonomisjef.

Tabell 5: Nøkkeltall for kommunens arealbruk, sammenlignet med andre, år 2012

	Midtre Gauldal	Surna- dal	Gausdal	Gruppe 10 Like kommuner	Sør-Trøndelag
Areal eid bygg i kvm. per innbygger	9,4	6,7	5,8	5,1	4,5
Areal administrasjonslokaler i kvm. per innbygger	0,9	0,9	0,6	0,5	0,4
Areal førskolelokaler i kvm. per innbygger 1-5 år	8,1	7,3	7,5	6	7,3
Areal skolelokaler i kvm. per innbygger 6-15 år	37,1	24	18,6	17,7	17,4
Areal institusjonslokaler i kvm. per innbygger 80 år +	41	26,5	31	26	26,9
Areal idrettsbygg i kvm. per innbygger	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4
Areal kulturbygg i kvm. per innbygger	0,7	0,6	0,2	0,3	0,2

Kilde: SSB

Tabell 6: Nøkkeltall for arealbruk i kommunen, for perioden 2008-2012

Midtre Gauldal	2008	2009	2010	2011	2012
Areal eid bygg i kvm. per innbygger	6,2	5,9	6,5	6,4	9,4
Areal administrasjonslokaler i kvm. per innbygger	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9
Areal førskolelokaler i kvm. per innbygger 1-5 år	6,2	5,9	6,5	6,4	8,1
Areal skolelokaler i kvm. per innbygger 6-15 år	13,1	13	14,3	14,3	37,1
Areal institusjonslokaler i kvm. per innbygger 80 år +	39,8	38,3	39,8	39,8	41
Areal idrettsbygg i kvm. per innbygger	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Areal kulturbygg i kvm. per innbygger	0,1	0,1	0,6	0,5	0,7

Kilde: SSB

Tabellene viser at kommunen har den største bygningsmassen av alle per innbygger og at denne har økt spesielt for skole fra 2011 til 2012. Det er for gruppen skolelokaler og institusjonslokaler kommunen har vesentlig høyere areal enn de andre.

3.2.3 Ledig/ubenyttet bygningsmasse

For å drive med strategisk eiendomsforvaltning er det viktig at kommunen vurderer ubenyttet bygningsmasse for salg eller annen bruk eks. til utleieboliger, da kommunen har utgifter tilknyttet bygningsmasse som ikke benyttes.

Eiendomsansvarlig viser til at det er politisk enighet og vedtak om at det skal selges ubenyttet bygningsmasse, men det foreligger ikke en fullstendig plan for dette i dag. Det vises til at følgende bygninger med tilhørende tomteareal er ledige i dag:

- Hauka skole er ledig og det er planlagt en ny bruk av disse lokalene
- Oppkjøp av tidligere videregående skole fra Sør-Trøndelag Fylkeskommune er ledig,
- Arealet til Engan leir, overtatt fra forsvaret
- Vedtatt salg av to næringsbygg som ikke er gjennomført

Eiendomsansvarlig sier at ubenyttet bygningsmasse utgjør i skrivende stund 7 500 kvm og kommunen har ikke mulighet til å forvalte eller ivareta disse med de midler som er avsatt til vedlikehold.

3.2.4 Økonomisk drift av utleieboliger

Her vises regnskapstall og KOSTRA tall for utleieboliger som gir en status og sammenligning med andre kommuner vedrørende kommunens inntekter og utgifter for utleieboliger. Dette gir informasjon om hvordan man drifter utleieboligene økonomisk i kommunen.

Vi har først innhentet kommunens regnskapstall som viser inntekter og utgifter for kommunale utleieboliger. Det er vedtatt reglement for fastsettelse av husleie i kommunale utleieboliger, kommunestyrets sak 80/2001, hvor utleieboligene skal gå i balanse. Eventuelle overskudd skal avsettes til disposisjonsfond og kan finansiere underskudd senere år, eventuelt finansiere nye boliger.

Tabell 7: Regnskapstall for kommunens utleieboliger, i perioden 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Mer/mindreforbruk	278 427	185 272	208 627	-355 744	34 485

Kilde: Midtre Gauldal kommune

Tabellen viser at kommunen har overskudd⁵ for de fleste år med unntak av 2011, noe som gir et samlet overskudd i perioden 2008-2012 på kr 351 067. Eiendomsansvarlig viser til at når det gjelder kommunale utleieboliger og helse og omsorgsboliger er utgifter for administrative kostnader, vaktmester/snekker ikke med i utgiftsposten. I tillegg er det et husleietap i femårsperioden på ca. kr 100 000 for kommunale utleieboliger som ikke vises i oversikten.

Kommunens helse- og omsorgsboliger er ikke omfattet av kommunestyrets reglement for utleieboliger og en regnskapsoversikt over inntekter og utgifter vises her.

Tabell 8: Regnskapstall for kommunens helse og omsorgsboliger, i perioden 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Mer/mindreforbruk	490 871	731 447	1 373 394	2 198 256	2 068 471

Kilde: Midtre Gauldal kommune

⁵ Mindreforbruk er benevnelsen i det kommunale regnskapet.

Tabellen viser at kommunen har mindreforbruk for alle år noe som gir et samlet overskudd i perioden 2008-2012 på kr 6 862 439. Som tidligere nevnt er ikke utgifter til administrative kostnader, vaktmester/snekker med i tabellen. I følge kontorleder er heller ikke rente- og avdragsutgifter til lån samt kompensasjonstilskuddet for omsorgsboliger bygd etter 1999 med i tabellen.

Vi har i tillegg hentet inn KOSTRA tall for utleieboliger og sammenlignet disse med tilsvarende nøkkeltall fra andre sammenlignbare kommuner og snittgrupperinger.

Tabell 9: Nøkkeltall for kommunens utleieboliger, sammenlignet med andre, år 2012

	Midtre Gauldal	Surnadal	Gausdal	Gruppe 10 Like kommuner	Sør-Trøndelag
Utgifter til bolig per innbygger	- 416	- 77	- 109	- 221	- 83
Boliger per 1000 innbyggere	27	15	21	21	23

Kilde: SSB

Tabell 10: Nøkkeltall for kommunens utleieboliger, for perioden 2008-2012

Midtre Gauldal	2008	2009	2010	2011	2012
Utgifter til bolig per innbygger	- 332	- 314	- 451	- 553	- 416
Boliger per 1000 innbyggere	25	25	27	26	27

Kilde: SSB

Tabellene viser at for utleieboliger⁶ i Midtre Gauldal, er inntektene større enn utgifter for alle år. Inntektene per innbygger er høyere for Midtre Gauldal enn hos de andre i sammenligningen. Kommunen har hatt større inntekter enn utgifter for utleieboliger i hele overnevnte periode. Midtre Gauldal har det høyeste antall utleieboliger per 1000 innbyggere sammenlignet med andre, andelen har vært ganske stabil de siste årene.

3.3 Revisors vurdering

Vi har i problemstillingene en og to vært opptatt av kommunens system og drift av bygningsmassen og utleieboligene spesielt. For å besvare dette har vi sett om kommunen har satt mål og fulgt opp disse, etablert system for teknisk drift og vedlikehold av disse. Vi har avslutningsvis vist økonomiske tall for drift av eiendomsforvaltningen og utleieboligene spesielt for å sammenligne disse med andre.

⁶ Utgifter til bygningsdrift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger der det inngås leiekontrakt, inkludert omsorgsboliger og andre boliger til pleie- og omsorgsformål, boliger til flyktninger (også mindreårige), personalboliger, gjennomgangsboliger mv (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg)

I første problemstilling ser vi om kommunen har et system for å ivareta egen bygningsmasse.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert overordnede målsettinger og strategier knyttet til hele bygningsforvaltningen, hvor vedlikehold er et vesentlig element i dette. Etablering av målsettinger for eiendomsforvaltningen er anbefalt i NOU - *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Dette for å sikre felles styring både politisk og administrativt til gitte målsettinger. Sentrale målsettinger og strategier kan knyttes til bygningsmassens tilstand, brukerbehov, vedlikehold og arealbruk, i følge anbefalingene. I kommunens økonomi- og handlingsplan er det knyttet målsettinger til enkelte byggeprosjekt som er i samsvar med dette, men det savnes i tillegg en helhetlig målsetting for hele bygningsmassen som er styrende for kommunens forvaltning av denne. Dette er viktig da nøkkeltall viser at kommunen har en betydelig bygningsmasse som skal ivaretas forsvarlig.

Kommunen utarbeidet en vedlikeholdsplan med tilstandsvurdering for det meste av bygningsmassen i 2009, noe som har medført betydelige investeringer knyttet til skole og barnehage fram til i dag. Vedlikeholdsplanen er ikke oppdatert siden 2009, slik at det er vanskelig å si noe om tilstand og vedlikeholdsetterslep for hele bygningsmassen. Oppdaterte vedlikeholdsplaner er anbefalt som en del av det systematiske arbeidet i bygningsforvaltningen som sikrer god oversikt og betryggende kontroll jevnlig, noe som savnes.

En oversikt over arealbruken i kommunen er relevant i det systematiske arbeidet for bygningsforvaltningen i kommunen og anbefalt i "*Velholdte bygninger gir mer til alle*". Dette er viktig da kommunen eier en anselig bygningsmasse som har vært økende. Samtidig er vedlikeholdsnivået i kommunen per m² lavt, noe som gir utfordringer i å ivareta verdiene i denne. Dette medfører at bruken av arealet også er relevant å vurdere. Vi har i undersøkelsen fått oppgitt at kommunen eier ca. 7500 m² som ikke benyttes til tjenesteproduksjon. Dette viser viktigheten av å vurdere arealbruken nærmere i kommunen, da det er utgifter knyttet til eid bygningsmasse som er ubenyttet.

Med dagens vedlikeholdsnivå ser det ut til at kommunen klarer å ta akutte vedlikeholdsbehov samt følge opp pålegg fra brann- og el tilsyn for bygningsmassen, men ikke ivareta det planlagte vedlikeholdet. Dette medfører at verdien til bygningsmassen kan reduseres i et langsiktig perspektiv. Nøkkeltall viser at dagens vedlikeholdsnivå er lavt i kommunen sammenlignet med andre og anbefalinger i overnevnte NOU.

I problemstilling to ser vi spesielt på om kommunens utleieboliger driftes i samsvar med kommunens målsettinger?

I første problemstilling ser vi at kommunen mangler systemer for overordnede strategier og målsettinger, oppdaterte vedlikeholdsplaner samt system for vurdering av arealbruk i kommunen. Dette er anbefalt å etablere og viktig for å vurdere om utleieboligene driftes i samsvar med disse. Da dette mangler har vi ikke knyttet vurderinger til dette i denne undersøkelsen. Vårt inntrykk fra intervju er at tilstanden på utleieboligene er god og i samsvar med de kravene som var da disse ble bygget. Det er krav knyttet til universell utforming i dag som ikke er ivaretatt, og noen grad utvendig vedlikehold som er manglende hos de eldre utleieboligene i kommunen.

KOSTRA tall for kommunens boliger viser at inntektene har vært høyere enn utgiftene og at de har gått med mindreforbruk. Kommunestyret har vedtatt at kommunale utleieboliger skal gå i balanse og overskudd brukes til nye boliger. Ut fra de tallene revisor har mottatt er det vanskelig å anslå om disse går i balanse. For helse- og omsorgsboliger tyder tallene vi har mottatt på at disse går med overskudd. Det er både inntekter og utgifter for kommunale utleieboliger og helse- og omsorgsboliger som ikke er med i oversikten. Dette viser at kommunen har mangler i oversikten som viser om boligene går i balanse.

Nøkkeltall for kommunens boliger totalt sammenlignet med andre, viser at alle kommunene og snittgrupperingene har større inntekter enn utgifter for utleieboliger. Midtre Gauldal kommune har større overskudd enn de andre. Nøkkeltallene viser også at kommunen er av de med høyest andel utleieboliger per innbygger sammenlignet med de andre.

4 Utleieboliger til innbyggerne

Dette kapitlet omhandler problemstilling tre hvor vi ser på om kommunens forvaltning av utleieboliger og om disse er i samsvar med behov. Data er hentet fra intervju med ansatte, relevante dokumenter og statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

4.1 Revisjonskriterier

Kommunens ansvar for å skaffe bolig er hjemlet i lov om sosialtjenester i NAV og helse- og omsorgstjenesteloven.

Lov om sosialtjenesten i arbeids og velferdsforvaltningen:

- §15: *“Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet”.*
- § 27: *“kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.*

Helse- og omsorgstjenesteloven

- § 3-7: *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.*

Dette viser at kommunens ansvar for å skaffe bolig begrenser seg til et medvirkningsansvar: kommunen skal medvirke til at de som har behov for det, skal få en bolig. Kommunen har med andre ord ikke noe plikt til å skaffe bolig, og dermed heller ingen plikt til å tilby utleieboliger. Det er likevel ett unntak fra dette: kommunen har plikt til å skaffe midlertidig bolig (“krisebolig”) til de som ikke klarer det selv, jf. § 27 i lov om sosiale tjenester i NAV.

Et offentlig utvalg kom i 2011 med utredningen NOU 2011:15, “Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden”, som gir anbefalinger for dette arbeidet. Utredningen legger vekt på at kommunens ansvar for det boligsosiale ansvaret er sammensatt, krevende og at det fordrer eierskap og kompetanse i den kommunale organisasjonen. En gjennomgående målsetting i arbeidet er den såkalte “eierlinja” – målsetningen om at flest mulig skal eie egen bolig. Ifølge utredningen er det sentralt at:

- Kommunene setter mål for det boligsosiale arbeidet og integrerer dette i det øvrige planverk
- Den kommunale utleiesektoren i størst mulig grad er et tilbud for en kort periode

- Det utvikles praksis for å vurdere om det er mulig å bistå vanskeligstilte til å etablere seg i privat eid eller leid bolig

Utvalget anbefaler med andre ord at kommunale utleieboliger i størst mulig grad skal være korttidstilbud. Samtidig viser det at det finnes hensyn som gjør at langtidstilbud kan være aktuelt i enkelte tilfeller:

Kommunal bolig skal være en midlertidig løsning for de aller fleste. Det må likevel aksepteres at dette ikke alltid er tilfelle. For en del vil det være den beste langsiktige løsningen, og den som gir størst stabilitet. Både for dem som skal bo i korte og i lengre perioder, skal det være et godt tilbud slik at ikke bosituasjonen blir en ekstrabelastning for personer i en sårbar livssituasjon. Det må tas særlig hensyn til at det skal være et godt tilbud for barn.⁷

Utredningen viser til at det må til en betydelig satsing på boliger for en økende andel personer (eldre, personer med redusert funksjonsevne, unge i etableringsfasen, flyktninger, hjemløse og økonomiske vanskeligstilte, rusavhengige, psykiske lidelser og dobbeltdiagnose) i kombinasjon med bedre oppfølgingstjenester, for at kommunene skal ha mulighet til å løse de boligsosiale utfordringene til innbyggerne i årene fremover.

“Rom til alle” inneholder anbefalinger for kommunens bruk av statlige støtteordninger som ledd i den boligsosiale politikken. Blant annet heter det:

Husbankens låne- og tilskuddsordninger må innrettes slik at eieretablering blir mulig. Økt fleksibilitet i bruken av de ulike tilskuddsordningene vil støtte opp under kommunenes arbeid for å få flere i eid bolig.⁸

Startlån er en statlig låneordning som har som formål å gi personer som ikke får vanlig boliglån en inngangsmulighet til boligmarkedet. Startlån kan også brukes til refinansiering for de som har vanskeligheter med å bli boende i boligen sin. Betingelsene og vilkårene for å kunne gi startlån er underlagt finansavtaleloven og husbankens retningslinjer for startlån. Ved å bruke Husbankens lån og virkemidler, kan inngangen til boligmarkedet bli lettere for mange.

Tildeling av utleiebolig er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det innebærer at forvaltningsloven stiller krav til saksbehandlingen ved disse vedtakene. Erfaringen viser at

⁷ “Rom til alle”, kap 9.5.1 “utvalgets vurderinger”

⁸ “Rom til alle”, kap 7.8.3 “Målrettet politikk for leie til eie”

mange kommuner har hatt mangelfull praksis ved saksbehandlingen for tildeling av utleieboliger. Blant annet er det en utfordring at mange kommuner har et ventelistesystem for søkere til kommunal bolig, som gjør at søkere som får avslag overføres til ventelisten uten å få beskjed om at det faktisk er fattet et vedtak i deres disfavør.⁹ Vi vil derfor undersøke om kommunen følger disse saksbehandlingsreglene:

- søknader må behandles uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a
- vedtakene må som hovedregel være skriftlige, jf. fvl. § 23
- vedtakene skal begrunnes i regelverk og faktiske forhold, jf. fvl. §§ 24 og 25
- det skal være adgang til å klage på vedtakene, jf. fvl. § 28
- søker skal få beskjed om at vedtak er fattet, og beskjeden må inneholde begrunnelsen og informasjon om klageadgangen, jf. fvl. § 27

Oppsummert betyr det at vi belyser følgende i problemstilling 3:

- Utleieboliger til innbyggerne i kommunen
- Kommunen setter mål for det boligsosiale arbeidet
- Tildeling og saksbehandling av utleieboliger hvor varighet er et element
- Kommunen benytter de statlige virkemidlene strategisk i dette arbeidet

En nærmere beskrivelse av kriteriene vil følge under hvert punkt i datadelen.

4.2 Data

4.2.1 Utleieboliger til innbyggerne i kommunen

Kommunen er forpliktet til å medvirke til å tilby/tilpasse boliger til de som har behov for dette ut fra enten økonomiske eller funksjonelle behov. Det er viktig at kommunen har en oppdatert oversikt over behovet for utleieboliger når det søkes etter dette.

Vi har innhentet statistikk over søknader og avslag for utleieboliger fra KOSTRA, disse er vist på neste side.

⁹ "Rom til alle" kap 9.1.4 "Rettigheter og plikter"

Tabell 11: Nøkkeltall for søknad og avslag for utleieboliger, sammenlignet med andre, år 2012

	Midtre Gauldal	Surnadal	Gausdal	Gruppe 10 Like kommuner	Sør-Trøndelag
Søknader per 1000 innb.	17	4	2	7	10
Nye søknader per 1000 innb.*	13	4	2	5	6
Nye søkere som har fått avslag i %	16	58	50	29	40

Kilde: SSB

*Nye søknader fra husstander som ikke bodde i en kommunal utleiebolig på søknadstidspunktet

Tabell 12: Nøkkeltall for søknad og avslag for utleieboliger, for perioden 2008-2012

Midtre Gauldal	2008	2009	2010	2011	2012
Søknader per 1000 innb.	4	11	10	10	17
Nye søknader per 1000 innb.	..	4	9	9	13
Nye søkere som har fått avslag i %	..	42	44	32	16

Kilde: SSB

Tabellene over viser at Midtre Gauldal har flere søknader enn de andre per 1000 innbygger og at antallet har økt det siste året. Av disse har kommunen høyest andel nye søknader sammenlignet med de andre og denne har vært økende. Andelen nye søkere som har fått avslag i %, er lavere hos kommunen enn hos de andre og andelen er redusert de siste årene.

Intervjudata og oversikt over kommunens bygningsmasse viser at kommunen har mange ulike utleieboliger, som er tilpasset ulike typer leietakere, herunder flere med universell utforming. Det er også noen få tilfeller hvor kommunalt ansatte kan få tildelt kommunal bolig som en del av rekrutteringspolitikken. Kommunen har ikke lange ventelister på utleieboliger, og de som jobber med det gir uttrykk for at de klarer å hjelpe de aller fleste som har behov for det. Kommunen har de siste årene både kjøpt boliger for å leie ut og bygget nytt for utleie. I tillegg har det vært planlagt flere nybygg, som er satt på vent i påvente av omfattende planprosesser. Intervju tyder på at kommunen i liten grad samarbeider med private boligsammenslutninger om tilbud av utleieboliger, og kommunen ønsker ikke å leie boliger for framleie.

Særlig om nød boliger

Kommunen har et ansvar for å skaffe nødbolig til de med akuttbehov. Flere sier at kommunen ikke har bolig stående til akutte behov. De klarer likevel å håndtere dette ved å finne midlertidig husvære på hotell, i campinghytter eller lignende til de med øyeblikkelig behov for bolig.

Særlig om bolig til flyktninger

I strategiplan for bosetting og integrering av innvandrere i Midtre Gauldal kommune 2012-2015¹⁰ er det vedtatt å bosette 10 innvandrere per år noe som også er vist til i handlingsprogram med økonomiplan 2012-2015. Dette medfører at kommunen må ha bolig klar for å ta imot disse. Intervjuene tyder på at kommunen har utfordringer med å skaffe nok egnede boliger til flyktninger, men at de har klart å skaffe det nødvendige antallet så langt.

Andre utfordringer

I intervju nevnes spesielt følgende grupper hvor det er behov for flere og/eller mer tilrettelagte boenheter: enslige flyktninger og familiegjenforening, brukere fra psykisk helse og rus, enslige forsørgere med barn og boliger med bemanning for brukere med større hjelpebehov.

4.2.2 Mål for det boligsosiale arbeidet: Boligsosial handlingsplan

Kommunen har per 1.10.2013 ingen vedtatt overordna mål for det boligsosiale arbeidet. Kommunens siste boligsosiale handlingsplan er fra 2002, og gjaldt i tidsrommet 2002-2006. Ifølge rådmannen er ny boligsosial handlingsplan til revisjon og skal snarlig behandles. Det er vedtatt prinsipper for arbeidet med ny boligsosial handlingsplan i kommunestyret som gir føringer for dette arbeidet.

4.2.3 Saksbehandling ved tildeling av utleieboliger

Prosess ved tildeling av utleieboliger

Kommunen har såkalte "tildelingsmøter" en gang per måned, der de vurderer søknader og tildeler kommunale utleieboliger. Der møter enhetsleder for EKT, NAV-leder, saksbehandler for Husbanken-midler, og kontorleder på EKT. NAV-leder har ansvar for å kalle inn til møtene. I tillegg deltar etter behov representanter for barnevern, rus, psykiatri, flyktingetjenesten eller andre, dersom det skal behandles søknader fra søkere med tilknytning til slike tjenester.

Ifølge intervjuene vurderes søknadene skjønnsmessig, ut fra vurderingskriteriet "sosialt grunnlag". Medlemmene i tildelingsmøtene mener at dette gir rom for å gjøre gode vurderinger i den enkelte saken. Ifølge medlemmene vektlegger de i tillegg følgende hensyn:

- Om søkere har barn (de prioriteres)
- Egnethet for å bo i den aktuelle boligen
- Egnethet for å bo i det aktuelle bomiljøet

¹⁰ Kommunestyrets sak 32, 2011

- Om boligen er kjøpt/bygget spesielt for flyktningetjenesten. (Husbanken stiller krav til at boliger som er bygget for flyktninger i utgangspunktet skal benyttes til flyktninger.)

I tillegg prioriteres kommunale «nøkkelpersoner», det vil i praksis som oftest si turnusleger.

Husbanken sier at de anbefaler at det utarbeides kjente kriterier for å få tildelt kommunal bolig noe som gjør det mer forutsigbart og er med å sikre likebehandling i saksbehandlingen.

Saksbehandling av søknad om utleieboliger

I intervju beskrives saksbehandlingsprosessen slik:

I møtet setter vi opp en prioritert liste over søkere. Søkere som får tilbud om bolig, får en frist til å bestemme om de vil ha den. Takker de nei, gir vi tilbudet til nestemann på lista. Svarbrevene sendes ut i løpet av en uke etter møtet, helst dagen etter. Hvis søknaden kommer lenge før bolig møtet, sender vi foreløpig svar med beskjed om når det er bolig møte og når de kan forvente å få svar. Hvis de ringer, gir vi muntlig beskjed om det.

De brevene vi sender ut (tildeling, venteliste og avslag) utformes etter mal fra tidligere brev. Hvis en søker oppfyller kriteriene for å få tildelt bolig, men det ikke er ledig bolig, skriver vi i svaret at det dessverre ikke er ledig bolig nå, men at de blir satt på venteliste. Vi anser ikke det som et avslag på søknaden som har klageadgang. De som ikke oppfyller kriteriene, får beskjed om avslag. Vi har fått én klage på avslag, den ble behandlet i tildelingsmøte. Leietakere som ønsker å leie videre etter utløp av leiekontrakten, bes sende inn ny søknad, som så behandles i tildelingsmøtet.

Revisor har fått tilsendt eksempler på følgende brev fra kommunen:

- Brev med tildeling av utleiebolig
- Brev med avslag på søknad om utleiebolig
- Brev med beskjed om at søker settes på venteliste

Vår gjennomgang av brevene viser at kommunen svarer søkere skriftlig, og med knappe begrunnelser for vedtaket. Det fremgår imidlertid ikke av brevene at søkere som får avslag eller blir satt på venteliste har adgang til å klage på vedtaket.

Husbanken sier at en søknad som blir satt på venteliste, skal regnes som et avslag og er dermed et enkeltvedtak som skal begrunnes med klageadgang.

Tildeling av boliger fra omsorgskontoret

Kommunen har også et omsorgskontor som har ansvar for tildeling av boliger innen pleie- og omsorg. De bruker et saksbehandlingssystem med maler for utforming av vedtak. Det fattes enkeltvedtak for tildeling av omsorgsboliger etter en skjønnsvurdering, og det er ikke fastlagte kriterier på området. Ifølge intervju sender ikke omsorgskontoret ut vedtak om avslag når søkere settes på venteliste.

Når omsorgskontoret har fattet vedtak om tildeling av omsorgsbolig, oversendes saken til EKT som har ansvar for å skrive kontrakt og følge opp leieforholdet etter husleieloven.

Omsorgskontoret har noe dialog, men ingen faste møtepunkt med boligkontoret som tildeler utleieboliger i kommunen. I intervju sier representanter for omsorgskontoret at noen grupper blir "kasteballer" i systemet mellom omsorgskontoret og EKT. Det gjelder særlig unge, ressurssvake personer, som ikke har mulighet til å leie bolig privat, men som heller ikke tydelig oppfyller kravene til omsorgsbolig.

Omsorgskontoret har i praksis også ansvar for tildeling av psykiatri/rus boliger. Det ligger under ansvarsområdet til enhet for Helse og familie. De som er intervjuet fra omsorgskontoret sier at dette er et av flere momenter hvor det er behov for klarere fordeling av roller og ansvar blant deltakerne i det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Rådmannen sier i høringsuttalelsen til rapporten at ansvarsområdene er klare i forholdet mellom omsorgskontoret og boligkontoret i EKT når det gjelder behandling av søknader for tildeling av utleieboliger. Organisasjonsmodellen er valgt for å ivareta totaloversikt over behov, og sikrer at brukernes interesser er ivaretatt på en best mulig måte.

Er utleieboliger et korttidstilbud?

Kommunens standard leiekontrakter har varighet på 3 år. Ifølge rådmannen er noe av målet med den tidsbegrensningen å stimulere til rullering. Ved utløp av en treårskontrakt, oppjusterer kommunen husleien med 10 % i tillegg til årlig justering etter konsumprisindeksen.

Husbanken viser til at kommunen i likhet med andre kommuner har et potensiale til mer gjennomstrømning i kommunale utleieboliger og oppfordrer kommunene til å jobbe for hyppigere rullering av leietakere i utleieboligene.

Utnyttelsesgrad av utleieboligene

Rådmannen og enhetsleder EKT viser til at kommunen har et mål om 97 % dekning i utleieboligene. Kommunen har arbeidet med å bedre omløpshastigheten når noen flytter ut. For omsorgsboligene er det ifølge rådmannen fremdeles potensial for å bedre utnyttelsesgraden, selv om dette har bedret seg den siste tiden. Saksbehandler ved EKT viser til at de omsorgsboligene som er sentralt plassert blir utleid raskt, mens de som ikke er sentralt plassert, kan bli stående tomme noe lengre enn målsettingen. For de resterende utleieboligene fungerer utnyttelsesgraden hensiktsmessig.

Leie eller eie?

Rådmannen sier i intervju at kommunen har ett mål om at leietakere skal gjøres i stand til å kjøpe egen bolig noe som også er en del av strategien for kommunens boligarbeid¹¹, men at det er utfordrende. Der hvor dette har lyktes er det kommunalt ansatte som har kjøpt utleieboligen.

De som er intervjuet sier at det er få eksempler på at leietakere har fått kjøpe boligen de leier. Noen av intervjuobjektene begrunner dette med at kommunen vil beholde de kommunale boligene på kommunens hender. På spørsmål om i hvilken grad deltakerne i tildelingsmøtet vurderer eierpotensialet til søkerne om utleiebolig, er svarene varierende. Flere sier at kommunen ikke har hatt praksis for å la vurderingen av eierpotensialet få betydning for om søkere får tildelt utleiebolig. De uttrykker at kommunen har en relativt mild praksis på dette området, og at de ikke prøver å presse folk over i eid bolig. Noen sier også at de har liten kjennskap til aktuelle statlige virkemiddel, og at disse ikke er tema i tildelingsmøtene. De sier likevel at de i visse tilfeller kan be søker om å søke Husbankenmidler.

4.2.4 Bruk av statlige virkemidler: startlån, boligtilskudd og bostøtte

Startlån, bostøtte og boligtilskudd til etablering og tilpasning er viktige boligøkonomiske virkemidler som tilbys fra staten (Husbanken), men som forvaltes av kommunen. Det er viktig at kommunen legger til rette for at dette tilbudet gis til flest mulig for å gjøre disse best mulig i stand til å eie selv på boligmarkedet. I neste tabell viser vi indikatorer for bruken av husbankmidler sammenlignet med andre.

¹¹ Saksnr. 2014/150-1

Tabell 13: Indikatorer fra husbanken for Midtre Gauldal, sammenlignet med andre, år 2012

	Midtre Gauldal	Surnadal	Gausdal	Gruppe 10 Like kommuner	Sør-Trøndelag
Husstander tilkjent bostøtte per 1000 innb.	18	13	15	22	23
Beløp i kr tildelt i startlån per innbygger	732	1112	2948	886	1772
Beløp i kr tildelt i boligtilskudd per innbygger	24	..	24	13	87

Kilde: SSB

Tabell 14: Indikatorer fra husbanken for Midtre Gauldal, for perioden 2008 - 2012

Midtre Gauldal	2008	2009	2010	2011	2012
Husstander tilkjent bostøtte per 1000 innb.	17	18	20	20	18
Beløp i kr tildelt i startlån per innbygger	27	133	289	487	732
Beløp i kr tildelt i boligtilskudd per innbygger	33	24	24

Kilde: SSB

Tabellene viser at Midtre Gauldal har flere husstander per 1000 innbygger som er tildelt bostøtte enn sammenlignbare kommuner, men færre enn snittgrupperingene. Midtre Gauldal gir det laveste beløpet for tildelt startlån per innbygger av alle, beløpet har økt de siste fem år i kommunen. For boligtilskudd per innbygger ligger Midtre Gauldal noe over Gausdal og snittet for like kommuner, men under snittet i Sør-Trøndelag.

Saksbehandler EKT sier at kommunen ikke har brukt opp rammen for startlån de siste årene. I 2013 fikk kommunen kr 5 mill. til startlån, i tillegg var det igjen 3 mill. fra 2012 som ikke var benyttet. Saksbehandler sier at det ikke er satt grenser per låntaker, men i hovedsak tildeles 15 % av lånesummen for å oppfylle kravet til egenkapital.

Bostøtte ytes til ca. 110-120 personer i kommunen og flere kunne ha søkt etter saksbehandlers oppfatning. Boligtilskudd til etablering har avtatt og gis ved utbedring av bolig ved behov. Saksbehandler sier at dette er behovsprøvd og totalrammen for 2012 var på 100 000 fra Husbanken.

Boligtilskudd til etablering gis til unge, gjerne funksjonshemmede. I 2013 har ikke kommunen fått ramme for boligtilskudd, noe som skyldes at kommunen ikke ble tildelt boligtilskudd i 2012. En av grunnene til at det ikke ble tildelt midler til boligtilskudd, er at kommunen

mangler en oppdatert boligsosial handlingsplan med målsettinger knyttet til dette, i følge saksbehandler. De andre som er intervjuet viser til at de ikke er involvert i arbeidet med tildeling av husbankmidler, men i noen grad oppfordrer de som har behov om å søke dette.

Husbanken sier i intervju at Midtre-Gauldal kommune har potensiale til å bruke husbankmidlene mer strategisk til å hjelpe folk ut av kommunale leieboliger og inn på det private markedet. Det er god økonomi i å få folk til å klare seg selv. Husbanken sier at for kommuner generelt, også Midtre Gauldal kommune, må de bli flinkere til å samarbeide i hele organisasjonen mellom de som tildeler boliger og de som jobber med husbankens lån og tilskuddsordninger.

4.3 Vurderinger

Kommunen har som nevnt ingen plikt til å tilby utleieboliger – kun en plikt til å medvirke til å skaffe bolig for de som trenger det. Det er med andre ord ingen bestemte mål for hvor mange utleieboliger kommunen bør ha – dette er gjenstand for kommunestyrets prioriteringer. Statistisk materiale og intervju med ansatte i kommunen viser at kommunen hjelper mange og strekker seg langt for å hjelpe de som søker om utleiebolig. Kommunen har mange utleieboliger sammenlignet med andre, men likevel er etterspørselen større enn hva kommunen klarer å innfri. Revisor har inntrykk av at noe av boligmassen, særlig utleieboligene fra 70-tallet, i mindre grad er tilpasset de behovene kommunen er stilt ovenfor i dag.

Mål og system for det boligsosiale arbeidet

Det boligsosiale arbeidet utføres på tvers av sektorene i kommunen, dette henger tett sammen med at flere av kommunens tjenesteområder har ansvar her. Det er derfor sentralt at arbeidet er godt forankret i kommunens planverk, noe som har mangler, og i intervju gis det inntrykk av at dette er fraværende i kommunen i dag. Det boligsosiale arbeidet blir preget av at kommunen mangler en boligsosial handlingsplan som vil legge føringer på dette. Kommunen hjelper utvilsomt mange, og intervjuene tyder på at de løser behovene som oppstår på en grei måte ut fra forholdene. Men spørsmålet er om det skjer på den beste måten, i samsvar med leietakernes og kommunens behov på lengre sikt.

Kommunen har en boligsosial handlingsplan fra 2002-2006. Den er utdatert. Ny boligsosial handlingsplan er under revidering. I tråd med “rom til alle” ser revisor det som sentralt at kommunen lager klare målsettinger å jobbe etter, og overordnede føringer i kommunale planer som ledd i det boligsosiale arbeidet. Slike føringer kan gi forutsigbarhet for de som

forvalter og tildeler boliger, samt gi anledning til å jobbe strategisk i den løpende forvaltningen av utleieboliger.

Kommunen har de siste årene hatt en boliggruppe som tildeler utleieboliger og et omsorgskontor som tildeler helse- og omsorgsboliger. Vårt inntrykk er at denne organiseringen fungerer for kommunen og at ansvarsområdene er klare når det gjelder behandling av søknader for tildeling av utleieboliger. Det er likevel viktig at man tar en gjennomgang av omsorgskontorets ansvar og oppgaver for tildeling av boliger, da det stilles noen spørsmålstegn ved hva disse omhandler. Dette for å sikre en avklaring og felles forståelse av det boligsosiale arbeidet i kommunen og å sikre en hensiktsmessig og effektiv forvaltning etter vår vurdering.

Saksbehandlingsregler

Tildeling av utleieboliger (herunder omsorgsboliger) er enkeltvedtak og forvaltningsloven stiller en del krav til saksbehandlingen. Midtre-Gauldal kommune opererer med venteliste og fatter ikke vedtak eller opplyser om klageadgang når de setter søkere på ventelisten. Etter vår vurdering innebærer denne praksisen et brudd på forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Vår vurdering er videre at kommunens bør begrunne vedtak bedre, for å oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelse. I begrunnelsen skal det framgå hva kommunen bygger på i sin vurdering. Per i dag har kommunen ikke utarbeidet synlige kriterier for tildeling av utleieboliger, og det gjør det vanskeligere for saksbehandlerne å begrunne vedtakene.

Vi anbefaler at kommunen vedtar tydelige kriterier for tildeling av bolig av flere grunner: Først og fremst kan det bidra til bedre likebehandling av søknader enn hva som er tilfellet når søknader behandles rent skjønnsmessig. I tillegg vil tydelige, synlige kriterier gi de som søker om bolig bedre informasjon om hvorvidt de selv kan få bolig (forutsigbarhet).

Saksbehandlingstiden for søknad om utleieboliger er etter vår vurdering innenfor kravene i forvaltningsloven.

Eie eller leie – statlige virkemiddel

Som nevnt i kapittel 4.1 styres boligpolitikken i Norge etter den såkalte «eierlinja» - og det er en målsetting at flest mulig skal eie egen bolig. «Rom til alle» skisserer en rekke strategier for å oppnå dette, også for brukere som allerede er leietakere i kommunale boliger.

En anbefaling er at kommunale boliger i størst mulig grad skal være korttidstilbud, for å sikre gjennomstrømming i boligmassen. Kommunen har lagt inn et tidsperspektiv på tre år for hvert leieforhold i kommunale utleieboliger og det er få som går over til å eie bolig selv etter denne perioden. Dette gjør at kommunen kan vurdere om leieforhold i utleieboliger skal være et korttidstilbud, etter vår vurdering.

Intervjuene viser at mange leietakere blir boende i de kommunale boligene i lang tid. For noen leietakere kan det være en hensiktsmessig ordning. Intervjuene gir likevel grunn til å tro at kommunen har noe å hente på å vurdere eierpotensialet i større grad, når den vurderer søknader og tildeling av utleiebolig.

«Rom til alle» skisserer flere strategier for å hjelpe folk over i eid bolig. En viktig del er å bruke de statlige, økonomiske virkemidlene (Husbanken-midlene) strategisk i det boligsosiale arbeidet. Dataene viser at kommunen yter startlån og boligtilskudd til flere enn sammenlignbare kommuner, men at andelen som ytes er lav. Intervjuene tyder samlet sett på at kunnskapen og bevisstheten om den muligheten som ligger i de statlige støtteordningene, i liten grad er til stede blant de som er involvert i det boligsosiale arbeidet, bortsett fra hos én saksbehandler. Til sammen gir dette grunn til å tro at kommunen har potensiale for å utnytte disse virkemidlene i større grad, og gjennom det hjelpe flere over i eid bolig.

5 Høring

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Midtre Gauldal kommune den 17.1.2014. Et høringsmøte ble gjennomført den 4.2.2014 og referat fra høringsmøtet er verifisert av rådmannen og er kommunens høringsuttalelse til høringsrapporten. Høringsuttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 1.

Vi har endret høringsrapporten som følge av rådmannens kommentarer på følgende punkter:

Rådmannens kommentarer knyttet til kapittel 3.2.2.1 Vedlikehold og kapittel 4.2.3 Saksbehandling ved tildeling av utleieboliger, er helhetlig lagt til i datadelen til rapporten. Vi har endret våre vurderinger og konklusjoner knyttet til denne informasjonen i rapporten.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Problemstilling 1: Har kommunen system for å ivareta egen bygningsmasse?

Kommunen kan ha store gevinster gjennom felles styring ved å etablere målsettinger som er styrende for hele bygningsmassen etter vår vurdering. Kommunen har målsettinger og strategier knyttet til enkelte byggeprosjekt eller vedlikeholdsoppdrag i økonomi- og handlingsplan, men har ikke etablert målsetting som er styrende for hele bygningsmassen, noe som er anbefalt. Dette er viktig da kommunen eier en betydelig bygningsmasse som skal forvaltes og ivaretas.

Kommunen har en vedlikeholdsplan fra 2009. Det er anbefalt å ha en jevnlig oppdatert vedlikeholdsplan for bygningsmassen som viser vedlikeholdsbehov og tilstandsvurdering av bygningsmassen jevnlig, noe som mangler. En vurdering av arealbruken er et viktig element i dette, da kommuner eier bygninger som står ledige.

Med dagens vedlikeholds nivå som er lavt, ser det ut til at kommunen ivaretar akutte behov og pålegg fra tilsyn, men ikke planlagt vedlikehold av bygningsmassen. Dette kan medføre at verdien på bygningsmassen reduseres på lengre sikt.

Problemstilling 2: Drifter kommunen utleieboligmassen i samsvar med vedtatte målsettinger?

Kommunen mangler vedtatte målsettinger for drift av utleieboligene noe som medfører at vi ikke kan vurdere dette nærmere. Det mangler en oppdatert vedlikeholdsplan og tilstandsvurdering av utleieboligene som kan fastslå tilstanden av disse. Det er vårt inntrykk at tilstanden på utleieboligene er god og i samsvar med de kravene som var da disse ble bygget. Det er krav knyttet til universell utforming og noen grad utvendig vedlikehold som er manglende hos de eldre utleieboligene i kommunen.

Nøkkeltall viser at kommunen eier flere utleieboliger enn sammenlignbare kommuner. Nøkkeltall fra SSB viser at utleieboliger i kommunen går i overskudd totalt. Det er vedtak knyttet til at kommunale utleieboliger skal gå i balanse, noe som er vanskelig for oss å fastslå, da det er noen mangler vedrørende inntekter og utgifter i kommunens oversikt som viser dette.

Problemstilling 3: Forvaltes kommunens boligsosiale arbeid i samsvar med regler og anbefalinger?

Det er stor etterspørsel etter kommunale utleieboligene i Midtre Gauldal, og det er vårt inntrykk at kommunen strekker seg langt for å hjelpe de som søker om bolig. Det er ventelister knyttet til utleieboliger i kommunen.

Undersøkelsen tyder på at kommunen kan tjene på å forankre det boligsosiale arbeidet i overordnede planer, for å gi strategiske, langsiktige føringer å jobbe etter i den løpende forvaltningen av utleieboligene. Det er vårt inntrykk at kommunen har planverket til revisjon. Å utarbeide strategiske føringer i det boligsosiale arbeidet er anbefalt i NOU: *Rom for alle, En sosial boligpolitikk for framtiden*.

Dagens organisering for tildeling av utleieboliger ser ut til å være hensiktsmessig. I dag er flere ansvarsområder involvert i dette arbeidet. Det er viktig at alle som er involvert har god forståelse for eget ansvarsområde og oppgaver for at dette skal fungere hensiktsmessig for brukerne. Tildelingen av utleieboliger har noen mangler i forhold til krav i saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven ut fra vår vurdering.

Utleieboligene i kommunen er i praksis langtidstilbud og kommunen vurderer leieforholdet etter tre år. Det er få eksempler på at de som leier går over til å eie bolig selv. Vi mener at kommunen har potensiale for å jobbe mer strategisk for å sikre gjennomstrømning i boligmassen, blant annet ved å vurdere eierpotensialet når leieforhold behandles.

På samme måte har vi grunn til å tro at kommunen har et potensiale i å bruke de statlige virkemidlene (Husbanken-midlene) mer strategisk, for å motivere leietakere til å komme seg over i eid bolig.

6.2 Anbefalinger

I kriteriene for denne undersøkelsen har vi vektlagt NOU som gir anbefalinger til kommunens system for eiendomsforvaltning og boligsosiale arbeid og forvaltningslovens saksbehandlingsregler knyttet til tildeling av boliger. Vi har i undersøkelsen valgt å gi følgende anbefalinger basert på disse i denne undersøkelsen:

- Etablere strategiske målsettinger for hele bygningsmassen hvor jevnlig vedlikeholdsplaner samt arealanalyser er viktige systemer for å ivareta disse.
- Etablere retningslinjer som gir føringer for balansekravet til kommunens utleieboliger jf. KS-vedtak 80/2001.
- Sikre at forvaltningslovens saksbehandlingsregler vedrørende tildeling av boliger følges, samt vurdere å utarbeide kriterier for tildeling av kommunale boliger.
- Forankre det boligsosiale arbeidet i de kommunale planene, hvor det å:
 - legge strategiske føringer er viktig
 - bruke de statlige virkemidlene for å motivere leietakere til å eie bolig selv
 - stimulere til gjennomstrømning i boligmassen, for eksempel ved å vurdere eierpotensialet konkret ved hver inngåelse av leiekontrakt

Kilder

Lovverk:

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 2009

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. 2011

NOU:

Norges offentlige utredninger 2011:15, Rom for alle, En sosial boligpolitikk for fremtiden

Norges offentlige utredninger 22-2004, velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Midtre Gauldal kommune:

Dokumenter og vedtak vedrørende kommunens bygnings- og boligmasse samt regnskapstall tilknyttet disse.

Andre kilder:

KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn

Nettsider:

<http://www.mgk.no> - gir informasjon om kommunale utleieboliger og omsorgsboliger

<http://www.husbanken.no> – gir informasjon om startlån, boligstøtte og tilskudd

<http://www.ssb.no> – KOSTRA, nøkkeltall

Vedlegg 1 - Høringssvar

Referat høringsmøte, verifisert av rådmannen 11.2.2014

Sak: Høringsuttalelse foreløpig rapport om Eiendomsforvaltning og tildeling av utleieboliger. Midtre Gauldal kommune

Dato og tid: 4.2.2014, kl 11.00

Tilstede: Rådmann Knut Dukane. Kontorleder Helen Dragseth. Enhetsleder EKT Stein Roar Strand. Saksbehandler Per Inge Almås, Eiendomsansvarlig Ingvar Hansus.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Arve Gausen og Anne Gråberg fra Revisjon Midt-Norge.

En foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjon om *Eiendomsforvaltning med tilhørende utleieboliger* har vært på høring hos rådmannen. Godkjent referatet fra høringsmøte gjelder som rådmannens høringsuttalelse til rapporten. Begrepet rådmannen er brukt om både rådmannen og øvrige tilstedeværende fra kommunen i høringsmøtet.

Høringsrapporten ble gjennomgått i møtet og utvalgte kapittel ble diskutert nærmere. I gjennomgangen av rapporten ble noen ordvalg korrigert. Dette rettes opp av revisor.

Rådmannen hadde følgende kommentarer til rapportens innhold:

Kapittel 3.2.2.1 Vedlikehold

s.17: Kjenner seg ikke igjen i oppfatning om dårlige planløsninger og mangelfullt vedlikehold av leiligheter fra 1970-tallet. I følge rådmannen er tilstanden på leilighetene god og leilighetene har en standard som er i samsvar med kravene ved tidspunkt for bygging. I ettertid har det kommet krav til universell utforming. Disse kravene er ikke ivaretatt ved disse leilighetene. Utvendig vedlikehold betegnes som noe mangelfull.

Kapittel 4.2.3 Saksbehandling ved tildeling av utleieboliger

s. 29. Rådmannen gir uttrykk for at ansvarsområdene er klare i forholdet mellom omsorgskontoret og bolig møter i EKT når det gjelder behandling av søknader for tildeling av utleieboliger. Organisasjonsmodellen er valgt for å ivareta totaloversikt over behov, og sikrer at brukernes interesser er ivaretatt på en best mulig måte.

Vedlegg 2 Kommunens utleieboliger

Vi har fått informasjon fra kommunen om at de leier ut følgende utleieboliger:

- Kåsa, 5 boenheter fra 1970
- Frøsetløkkja, 4 boenheter fra 2001
- Fagerlia, 2 boenheter fra 1969
- Bakkely, 2 boenheter fra 1974
- Spjeldbakkan 3 a-h og 9 a-d og 11 a-d, den ene er fra 1964 og de andre er fra 2010
- Brunkåsa, tre boenheter fra 1977
- Tamburveien, fire boenheter fra 2004
- Spjelddalen 22, 1 boenhet fra 1975
- Snurrhaugen 6, 1 boenhet fra 1949
- Soknes 7, tre boenheter fra 1961
- Møøya, fire boenheter fra 2010
- Engantunet 48, en boenhet fra 2005
- Engan 13, hoved-, bi-leilighet og 2 etag. fra 1960

Vi har fått informasjon fra kommunen at de leier ut følgende Helse og Omsorgsboliger

- Støren alderspensjonat, 15 pensj.leiligheter fra 1985, teknisk standard er middels
- Midtre Gauldal Helsesenter, 21 A og B, omsorgsleiligheter fra 1996, teknisk standard er god
- Snurrhagen servicesenter, 5 omsorgsleiligheter fra 1996, teknisk standard er god
- Kalvtrøa omsorgsbolig, 8 omsorgsleiligheter fra 1999, teknisk standard er god
- Grindahaugen omsorgsbolig, 5 omsorgsleiligheter fra 1999, teknisk standard er god
- 1 Treningsleilighet Spjeldet fra 2001, teknisk standard er middels
- Spjeldet omsorgsbolig, 6 omsorgsleiligheter fra 2005, teknisk standard er god
- Rørosveien 1 c, 5 boenheter fra 2009, teknisk standard er god.
- Svartøymoen omsorgsbolig, 12 omsorgsleiligheter fra 2013, Teknisk standard er god
- Soknedal trygdebolig, 11 trygdeleiligheter fra 1978, teknisk standard er middels
- Soknedal Bo- og dagsenter, fem pensjonistleiligheter og 2 boenheter fra 1994, teknisk standard er god
- Soknedal Bo- og dagsenter, 5 omsorgsleiligheter fra 2000, teknisk standard er god
- Soknedal Bo- og dagsenter, 3 omsorgsleiligheter fra 2013, teknisk standard er god
- Singsås trygdebolig, 6 trygdeleiligheter fra 2013, teknisk standard er middels

- Singsås Bo- og dagsenter, 9 pensjons.leil. og 6 boenheter fra 1992, teknisk standard middels/god
- Singsås Betjeningsbolig, 6 boenheter fra 1970, teknisk standard er dårlig – Disponeres som kommunal utleiebolig av EKT.
- Budal Bo- og dagsenter, 3 omsorgsboliger og 3 trygdeleiligheter fra 1988. Teknisk standard er middels/god.



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no