

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

## Kommunens forvaltning av utleieboliger

Melhus kommune

April 2015



## Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Melhus kommunes kontrollutvalg i perioden januar – april 2015.

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.

Trondheim, 30.4.15

Anna Ølnes /s/  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen /s/  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen er utført i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget i Melhus kommune. Kontrollutvalget bestilte en gjennomgang av kommunens forvaltning av utleieboliger. Vi har i undersøkelsen sett nærmere på om kommunens boligsosiale arbeid og om driften av utleieboligene er i samsvar med gitte føringer. Vi konkluderer med at Melhus kommune driver et målrettet boligsosialt arbeid, som følges opp systematisk gjennom rapportering av tiltak. Det boligsosiale arbeidet har blitt mer systematisk etter at kommunen ble med i et tettere samarbeid med Husbanken og fylkesmannen. Videre konkluderer vi med at den kommunale boligmassen har gjennomgått en standardheving de siste årene. Dette henger blant annet sammen med tidsavgrensa kontrakter og bedre rullering av boliger, og at boligene blir oppusset og eventuelt tilpasset spesielle behov.

Grunnlaget for våre vurderinger er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale og intervju med ansatte. Problemstillingene i undersøkelsen er som følger:

- 1. Forvaltes kommunens boligsosiale arbeid i samsvar med boligsosial handlingsplan og sentrale regler og anbefalinger?*
- 2. Er driften av kommunens boligmasse (boligmasse til utleie) i samsvar med anbefalinger og god ressursutnyttelse?*

Kriteriene vi har gjort våre vurderinger etter er NOU 2011:15 « rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden». En av anbefalingene der omhandler det å ha mål for det boligsosiale arbeidet som viktig, samt å integrere disse i kommunens øvrige planverk. I tillegg har vi benyttet føringer fra kommunen og NOU 2004:22 «velholdte bygninger gir mer til alle» for driften av utleieboligene. En av anbefalingene der er knyttet til det å etablere planer for vedlikehold av kommunens bygningsmasse, dette for å få oversikt over vedlikeholdsbehov og tilstanden til denne.

Vi konkluderer med at felles inntaksteam, tidsavgrensede kontrakter og rullering av utleieboliger har betydning for at kommunen når nasjonale mål og mål fastsatt i boligsosial handlingsplan. Til dette arbeidet hører det også med mer målrettet bruk av statlige støtteordninger, som startlån, boligtilskudd og bostøtte. Kommunen har maler for saksbehandlingen av søknader om utleiebolig. Vi stiller spørsmål om kommunen bruker feil hjemmel ved tildeling av omsorgsboliger og gjennomgangsboliger, og at det bør henvises til

klageadgang gjennom forvaltningsloven. I tilbakemelding om foreløpig rapport har rådmannen lagt ved mal på avslag på søknad, der klageadgangen med hjemmel i forvaltningsloven framgår.

Vi konkluderer videre med at funksjonen som boveileder ser ut til å være viktig for å få leieboere til å ivareta boligen på en bedre måte. Kommunen har ikke en ferdig vedlikeholdsplan for eid bygningsmasse, men denne er under utarbeiding, og skal etter planen følge ved neste økonomi- og handlingsplan.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling .....	8
1.2 Kommunal forvaltning av utleieboliger .....	8
1.2.1 Nasjonale føringer for eiendomsforvaltningen .....	8
1.2.2 Melhus kommunes innsats i det boligsosiale arbeidet .....	10
2 Undersøkelsesopplegget.....	11
2.1 Avgrensing.....	11
2.2 Problemstillinger .....	11
2.3 Revisjonskriterier .....	12
2.3.1 Lov, forskrift og lokale vedtak.....	12
2.3.2 Nasjonale og lokale føringer for det boligsosiale arbeidet.....	12
2.4 Metoder for datainnsamling og analyse .....	12
3 Det boligsosiale arbeidet og saksbehandlingen.....	14
3.1 Revisjonskriterier .....	14
3.2 Data.....	16
3.2.1 Mål for det boligsosiale arbeidet.....	16
3.2.2 Samordning av det boligsosiale arbeidet.....	17
3.2.3 Kapasitet på utleieboliger .....	17
3.2.4 Saksbehandling, system og kontrakter.....	19
3.2.4.1 Prosess ved tildeling av utleieboliger.....	19
3.2.4.2 Saksbehandling av søknad om utleieboliger .....	19
3.2.4.3 Klageadgang.....	20
3.2.5 Tidfestede kontrakter.....	21
3.2.6 Strategisk bruk av statlige støtteordninger.....	21
3.2.6.1 Startlån .....	21
3.2.6.2 Boligtilskudd.....	23
3.2.6.3 Bostøtte.....	24
3.3 Revisors vurdering.....	25

4	Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger .....	27
4.1	Revisjonskriterier .....	27
4.2	Data .....	28
4.2.1	Mål og system for drift av utleieboligene.....	28
4.2.2	Oppfølging av mål og system for drift av utleieboliger .....	29
4.2.3	Vedlikehold av utleieboliger.....	30
4.3	Revisors vurdering.....	31
5	Høring .....	31
6	Konklusjoner og anbefalinger .....	32
	Kilder .....	33
	Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse .....	34

## Tabell

Tabell 1.	Tildeling av startlån fra Husbanken. Melhus og sammenlignbare kommuner .....	22
Tabell 2.	Tildeling av startlån fra Husbanken. Melhus, perioden 2009 - 2013 .....	22
Tabell 3.	Boligtilskudd fra Husbanken. Melhus og sammenlignbare kommuner. 2013.....	23
Tabell 4.	Boligtilskudd fra Husbanken. Melhus, 2009 – 2013.....	23
Tabell 5.	Bostøtte fra Husbanken. Melhus og sammenlignbare kommuner. 2013 .....	24
Tabell 6.	Bostøtte fra Husbanken. Melhus, 2009 – 2013. ....	24
Tabell 7.	Antall kommunalt disponerte og eide boliger. Melhus, Orkdal og Malvik. Antall. .	29

## 1 Innledning

Kontrollutvalget i Melhus kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon av kommunens forvaltning av utleieboliger.<sup>1</sup> Revisjon Midt-Norge mottok bestillingen i brev av 3.10.2014.

### 1.1 Bestilling

I kontrollutvalgets bestilling framgår det at det kan være aktuelt å se på:

- standard,
- vedlikehold,
- arealutnyttelse,
- tildeling av utleieboliger (nok boliger til de som trenger det),
- strategi for det boligsosiale arbeidet – handlingsplan,
- saksbehandling,
- system for tildeling av boliger,
- tidfestede kontrakter,
- statlige støtteordninger,
- leie eller eie,
- boligtilskudd, bostøtte og startlån

Oppdragsansvarlig revisor var til stede for å presentere en skisse i kontrollutvalgets møte den 1.12.2014. Punktene ovenfor og de problemstillingene revisor ble enig med kontrollutvalget om å gå videre på er beskrevet i kapittel 2.1 og 2.2.

### 1.2 Kommunal forvaltning av utleieboliger

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

#### 1.2.1 Nasjonale føringer for eiendomsforvaltningen

Boligpolitikken skal, sammen med annen velferdspolitik, hjelpe de som ikke selv klarer å skaffe seg en bolig, eller som ikke på egen hånd klarer å bli boende i den boligen de har. Boligpolitikken skal legge til rette for boforhold som fremmer velferd og deltakelse. Boforhold omfatter alle sider ved det å bo – både utformingen av boligen, lokaliseringen, bomiljøet, boligøkonomien og eventuell oppfølging og tjenester. At boforhold fremmer velferd, innebærer at en bor slik at verken levekår, helse eller livskvalitet blir satt på spill. Selv om

---

<sup>1</sup> KU-sak 32/2014



folk må ha hjelp til å skaffe seg en bolig eller bli boende, er – og blir – det å bo et selvstendig ansvar.

NOU 2011:15, Rom for alle – boligpolitikk for framtiden, 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. Utredningen delte vanskeligstilte på boligmarkedet inn i tre ulike grupper:

1. Personer eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon, og som heller ikke har fått noen form for hjelp. Disse har *uløste boligsosiale problemer*.
2. Personer eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon, som har fått hjelp og likevel ikke har kommet seg ut av den vanskelige situasjonen. Disse har *delvis løste boligsosiale problemer*.
3. Personer eller hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon, som har fått tilstrekkelig hjelp og som dermed har *fått løst sitt boligsosiale problem*.

Utredningen peker videre på at det er en sammenheng mellom vanskeligstilte i boligmarkedet og grupper med lavinntekt. Analysen som ble gjennomført i forbindelse med utredningen viste at tre av fire vanskeligstilte i boligmarkedet hadde vedvarende lavinntekt – dvs. lavinntekt over en periode på minst tre år. I utredningen ble økonomisk hjelp til å forbedre boligsituasjonen, f.eks. støtte til å eie sin egen bolig, blant de viktigste boligsosiale tiltakene.

Husbanken er en viktig støttespiller for kommunene i det boligsosiale arbeidet. Gjennom Husbanken tilbyr staten lån, tilskudd og bostøtte til enkeltpersoner for at de skal kunne skaffe seg og beholde en bolig. Husbanken gir også tilskudd til kommuner, selskaper, stiftelser og lignende for anskaffelse og utbedring av kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte, og til kommuner for anskaffelse og utbedring av omsorgsboliger og sykehjem. Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har en helsepolitisk begrunnelse, som også bidrar til boligpolitisk måloppnåelse.

## 1.2.2 Melhus kommunes innsats i det boligsosiale arbeidet

Melhus kommune vedtok i 2011 Boligsosial handlingsplan 2011 – 2014<sup>2</sup>. Som randkommune til landets tredje største kommune i innbyggertall, har Melhus kommune en relativt høy befolkningsvekst. I Boligsosial handlingsplan fra 2011 framgår det at kommunen har hatt en befolkningsvekst på rundt 1,5 % de siste årene inntil 2011, og at kommunen skal legge tilrette for en framtidig befolkningsvekst på rundt dette tallet. Det betyr at folketallsprognosen for Melhus fra 2011 var 15.065 (2011), 15.678 (2015) og 17.033 (2022). Pr. utgangen av 3. kvartal i 2014 var folketallet i Melhus 15.880 innbyggere.

Når det gjelder boligsosiale utfordringer er følgende utfordringer nevnt:

- økende vekst i gruppen over 80 år. Mange bor i eldre eneboliger, og kan få behov for å flytte til mer lettstelte leiligheter, og mange vil ha behov for bistand fra kommunen i hjemmet.
- pr. desember 2010 var det registrert<sup>3</sup> totalt 154 husstander som hadde behov for endring av sin boligsituasjon. De registrerte husstandene omfattet 255 personer, og av disse var det 68 barn under 18 år.
- en oversikt over utviklingen i kommunens utgifter til midlertidig husvære viste en stor økning i bruk av midler til å avhjelpe de mest prekære manglene på bolig fra 2007 til 2009.

Karlegging, som ble gjort i forkant av den boligsosiale handlingsplanen, er gjort med utgangspunkt i de husstandene som har vært i kontakt med kommunens tjenesteapparat for å få løst sitt boligproblem. I tillegg er det grupper som vil ha et boligbehov, men som lever en, hva kommunen kaller, «vagabondtilværelse». Dessuten kommer i tillegg flyktninger som kommunen har vedtatt å ta imot.

Det er virksomhetene for bygg og eiendom, NAV, familie og forebygging og pleie og omsorg som har de mest sentrale tjenestene for utleieboliger i Melhus kommune. Bygg og eiendom har ansvar for bolig tjenester og forvaltning, drift og vedlikehold av boliger.

---

<sup>2</sup> Melhus kommunestyre, sak 21/11

<sup>3</sup> Bokart

## 2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet vil vi gjøre nærmere rede for hvordan vi har utformet og utført undersøkelsen.

### 2.1 Avgrensing

Vi har tatt med oss innspillene fra kontrollutvalget, og har i større eller mindre grad belyst de punktene som ble skissert i kapittel 1.1. Kommunens boligsosiale arbeid er i hovedsak rettet mot innbyggere som ikke er i stand til å ivareta sitt boligbehov selv, og som har rett til hjelp fra kommunen jf. pleie- og omsorgsloven og sosialtjenesteloven, herunder flyktninger. Kommunens boliger deles i kategoriene omsorgsbolig (varig boligbehov), gjennomgangsbolig (tidsavgrenset boligbehov – 3-årsavtaler) og krisebolig (akutt boligbehov – 3-månedersavtaler). Vi har i hovedsak avgrenset undersøkelsen mot omsorgsboliger (boligbehov som pleie- og omsorgsloven omfatter), og har i mindre grad sett på det. På bakgrunn av dette har vi konkretisert problemstillinger som beskrevet i kapittel 2.2.

### 2.2 Problemstillinger

Problemstillingene vi har kommet fram til på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling og våre videre utredninger er som følger:

*1. Forvaltes kommunens boligsosiale arbeid i samsvar med boligsosial handlingsplan og sentrale regler og anbefalinger?*

- tildeling av utleieboliger (nok boliger til de som trenger det),
- strategi for det boligsosiale arbeidet – handlingsplan,
- saksbehandling,
- system for tildeling av boliger,
- tidfestede kontrakter,
- statlige støtteordninger,
- leie eller eie,
- boligtilskudd, bostøtte og startlån

*2. Er driften av kommunens boligmasse (boligmasse til utleie) i samsvar med anbefalinger og god ressursutnyttelse?*

- standard,
- vedlikehold,
- arealutnyttelse,
- kjøp og salg

## 2.3 Revisjonskriterier

I dette avsnittet presenterer kidene som har vært utgangspunkt for kriterier for denne revisjonen.

### 2.3.1 Lov, forskrift og lokale vedtak

I hovedsak vil forvaltningsrevisjonen gjennomføres med utgangspunkt i Lov om sosialtjenesten i arbeids og velferdsforvaltningen, i tråd med avgrensingen vi har gjort ovenfor.

Loven forplikter kommunene til å skaffe bolig til personer som selv ikke klarer å ivareta sine interesser i boligmarkedet. Videre er Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens ansvar for betryggende kontroll et viktig utgangspunkt.

Melhus kommune vedtok Boligsosial handlingsplan for 2011 – 2014. Oppfølging og resultat av satsingsområdene i denne planen vil ligge til grunn for våre vurderinger av det boligsosiale arbeidet.

### 2.3.2 Nasjonale og lokale føringer for det boligsosiale arbeidet

NOU 2011:15, «Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden» er en utredning som gir anbefalinger til hvordan kommunene best kan ivareta målrettet arbeid med å skaffe boliger til vanskeligstilte og hjelp til å gjøre beboere selvhjulpne med å bo og skaffe seg bolig.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til andre». Denne utredningen inneholder en gjennomgang og evaluering av eiendomsforvaltningen i kommunesektoren, og har en del anbefalinger for drift og vedlikehold av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsmassen.

## 2.4 Metoder for datainnsamling og analyse

Resultatene i denne revisjonen er basert på intervjuinformasjon, system- og saksgjennomgang og økonomi- og tjenestedata fra KOSTRA. Dette har vært relevante metoder for å belyse problemstillingene for revisjonen, og bruk av ulike typer datakilder har sikret bredde i dokumentasjonen.

Intervjuinformasjonen er hentet gjennom intervju med ansatte og ledere i tjenester som har brukere som også er beboere i, eller søkere til kommunens utleieboliger. Det er gjennomført intervju med til sammen fem ansatte i kommunen:

- Bygg- og eiendomstjenesten; virksomhetsleder, leder for bolig tjenesten og boveileder
- NAV; rådgiver startlån og andre økonomiske støtteordninger og medlem i felles inntaksteam
- Flyktnings tjenesten; enhetsleder

De verifiserte referatene fra intervjuene går både i dybden og i bredden når det gjelder det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Vi har hatt et møte med leder for bolig tjenesten, der vi fikk en gjennomgang av systemene som denne tjenesten bruker til kartlegging og saksbehandling av søknader om utleieboliger. Videre har vi gjennomgått maler, et utvalg vedtak og kontrakter om bolig tildeling. På den måten har vi fått bekreftende dokumentasjon på den informasjonen som har kommet fram i intervjuene.

Vi har gjennomgått økonomiske data og tjenestedata som kommunen har rapportert inn til [ssb.no/KOSTRA](http://ssb.no/KOSTRA). Det gir et bilde av kapasitet, kostnader og inntekter av utleieboligene.

### 3 Det boligsosiale arbeidet og saksbehandlingen

I dette kapitlet belyser vi status for det boligsosiale arbeidet og saksbehandlingen ved søknad og tildeling av utleieboliger.

#### 3.1 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.*

Kommunens ansvar for å skaffe bolig begrenser seg i hovedsak til et medvirkningsansvar. Unntaket er plikten som kommunen har til å skaffe midlertidig bolig («krisebolig») til de som ikke klarer det selv, jf. § 27 i lov om sosiale tjenester i NAV.

I kapittel 1.2 beskrev vi statlige føringer som kommer fram i utredningen NOU 2011:15, “Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden”. 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 og integrerer det boligsosiale arbeidet i det øvrige planverket (boligsosial handlingsplan)
- Den kommunale utleiesektoren i størst mulig grad er et tilbud for en kort periode (tidsavgrensede kontrakter)
- Det utvikles praksis for å vurdere om det er mulig å bistå vanskeligstilte til å etablere seg i privat eid eller leid bolig (statlige støtteordninger, startlån o.s.v.)

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.

“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.<sup>4</sup>*

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 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. I tillegg er det også saksbehandlingsregler i sosialtjenesteloven, som regulerer klagebehandlingen for midlertidig botilbud

Melhus kommune har boligsosial handlingsplan. Oppfølging av handlingsplanen vil være sentralt i denne forvaltningsrevisjonen. En av utfordringene som kommer fram i handlingsplanen er manglende samhandling, og målet er at kommunen skal forbedre dette.

Oppsummert har vi undersøkt og vurdert følgende kriterier i undersøkelsen:

- Kommunen bør sette mål for og følge opp det boligsosiale arbeidet
- Tilfredsstillende samhandling mellom tjenester som har målgrupper for utleieboliger
- Kommunen bør ha riktig kapasitet i utleieboliger;

---

<sup>4</sup> “Rom til alle”, kap 7.8.3 “Målrettet politikk for leie til eie”

- Tilrettelagte boliger
- Nok boliger til de som trenger det mest
- Leiekontraktene bør være tidsavgrenset – inntil 3 år
- Kommunen bør ha system for tildeling av boliger
- Søknader må behandles i henhold til forvaltningsloven;
  - 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 (gjennomgangsboliger og omsorgsboliger)
  - det skal være adgang til å klage på vedtakene, jf. sosialtjenesteloven, § 47 (kriseboliger)
  - søker skal få beskjed om at vedtak er fattet, og beskjeden må inneholde begrunnelsen og informasjon om klageadgangen, jf. fvl. § 27
- Kommunen bør benytte de statlige virkemidlene strategisk; eierlinja, boligtilskudd, bostøtte og startlån).

## 3.2 Data

Datagrunnlaget i dette kapitlet bygger på intervju og gjennomgang av dokumentasjon og system for oppfølging av det boligsosiale arbeidet, og saksbehandlingen ved tildeling av kommunal bolig.

### 3.2.1 Mål for det boligsosiale arbeidet

I NOU-utredningen «Rom for alle» anbefales det at kommunene utarbeider planer og mål for det boligsosiale arbeidet. Melhus kommune har hatt boligsosial handlingsplan siden 2004. Den siste ble vedtatt i 2011, og gjaldt for 2011 – 2014. Fram til 2011 hadde planen manglende forankring i økonomi og handlingsplanen. Fra 2011 ble den boligsosiale handlingsplanen forankret i kommunens planverk og ga bedre muligheter til å være i forkant av utfordringene. Melhus kommune har siden 2013 vært en del av Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Det innebærer blant annet årlige handlingsplaner for det boligsosiale arbeidet og rapportering til Husbanken. Handlingsplanen er et verktøy for å prioritere aktiviteter og prosjekter i kommunens boligsosiale arbeid. Handlingsplanen danner også grunnlag for søknad om finansiering fra Husbanken, fylkesmannen m.fl.

Melhus kommune deltar i prosjektet «Ut av fattigdomsfella – fra leie til eie». Prosjektet er todelt. Den ene delen har som mål å gjøre leietaker i stand til å eie bolig, basert på økonomisk støtte og botrening. Prosjektet avsluttes i 2016 (Husbanken). Den andre delen



finansierer og inneholder satsinger rundt en funksjon som boveileder i kommunen, og inneholder mål for denne funksjonen. Målet med boveileder er å bidra til at kommunens leietakere kan mestre å bo selv. Dette prosjektet avsluttes i 2017 (fylkesmannen). Vi kommer tilbake til det konkrete innholdet og oppfølgingen av disse prosjektene kapittel 3.2.5 og 3.2.6.

### 3.2.2 Samordning av det boligsosiale arbeidet

Fra 2011 ble det opprettet felles inntaksteam i kommunen. Nøkkelpersoner fra de tjenestene som har brukere i målgruppen for utleieboliger deltar i inntaksteamet. Det er mange virksomheter som har ansvar for å skaffe boliger til sine brukere. Dette krever god samhandling, noe felles inntaksteam bidrar mye til. Tidligere var det bare lokale inntaksteam knyttet til virksomhetene, og man manglet samhandling. Det medførte lange ventelister for å få bolig i kommunen. Samtidig med at felles inntaksteam ble opprettet fikk kommunen kriterier for tildeling av bolig. Det er mer felles forståelse for boligutfordringene med dagens organisering. Alle som vi intervjuet trekker fram felles inntaksteam som et viktig organ, som har forbedret det boligsosiale arbeidet i kommunen.

Intervjuinformasjonen viser at inntaksteamet har regelmessige møter, hver 3. eller 4. uke. Bygg- og eiendomstjenesten tar imot søknader om bolig, registrerer de i saksstyringssystemet (ESAK) og sender foreløpig svar til søkeren. Søknadene blir fordelt til aktuelle fagenheter i felles inntaksteam og utredet fram til neste møte. Felles inntaksteam tar beslutning. Saksbehandlingsprosessen er nærmere beskrevet nedenfor.

### 3.2.3 Kapasitet på utleieboliger

Melhus kommune er, med sin nærhet til Trondheim, en presskommune når det gjelder bosetting og boliger. Samtidig beskrives den eksisterende boligmassen (både den private og den kommunale) tradisjonelt som lite tilpasset det behovet kommunen vil ha framover, i hovedsak eneboliger spredt utover et stor geografisk område og få leiligheter i sentrumsnære strøk. Det gjør at det er stort press på slike boliger og press på boligprisene. I tillegg kommer sosiale utfordringer rundt familier og enkelte grupper av innbyggere i kommunen.

Det er viktig at kommunen har riktig kapasitet på utleieboliger, dvs. nok boliger til de som trenger det og tilpassa boliger til de ulike målgruppene. I intervju var tilbakemeldingene at det er nok boliger i kategorien omsorgsboliger i kommunen. Det er for tiden noen ledige omsorgsboliger som ikke er leid ut. Det er utfordringer å skaffe boliger til de med sammensatte behov innen rus og noe knyttet til psykiatri (ROP-gruppen). Kommunen har inngått et samarbeid med Husbanken og SINTEF om et prosjekt for å utrede "hardbrukhus"

for ROP-gruppen. Dette er boliger som er bedre i stand til å tåle røff bruk. Brukere fra Kriminalomsorgen kan også være aktuelle til disse boligene.

Kommunen har også noen utfordringer med å skaffe boliger til innbyggere med psykisk utviklingshemming, og det er dessuten krevende å ha ressurser til personaldrift i bofelleskap. De har kartlagt det framtidige boligbehovet for denne gruppen, og skal utarbeide en plan for boligtilrettelegging for disse.

Flyktninger utgjør 30-40 % av brukerne av gjennomgangsboliger. Kommunen har tatt i mot 15 flyktninger årlig, men i 2015 skal kommunen ta imot 25 flyktninger. I hovedsak klarer kommunen å dekke boligbehovet til denne gruppen, men ifølge flere av dem som ble intervjuet er det utfordringer knyttet til hvilke flyktninger det er snakk om, om det er enslige, eller flyktninger med familie. Det har stor betydning for hvilken bolig kommunen kan tilby. Det er litt delte tilbakemeldinger når det gjelder kapasiteten på boliger til flyktninger. Leder for flyktningetjenesten trakk fram at det er utfordringer med boliger til enslige flyktninger, og at de ser på løsninger med en planlagt skisse knyttet til utbygging av Vollmarka.

Det ble avsatt ca. 35,5 millioner til rehabilitering og kjøp av nye gjennomgangsboliger i 2014. Kommunen har solgt noen av boligene til flyktninger som har forutsetninger til å bo selv. I 2014 ble det solgt 7 boliger til flyktninger.

En annen gruppe er personer som lever en såkalt vagabondtilværelse. Det er gjerne ungdommer helt ned i 15-16 årsalderen som er usynlige for det offentlige hjelpeapparatet. NAV og Familie og Forebygging følger opp denne gruppen. Kommunen har fire kriseboliger som kan brukes i 3 måneder av personer i denne gruppen.

Boligtjenesten ved Bygg og eiendom er et knutepunkt når det gjelder kommunale boliger. De er mottaker av søknader og har ansvaret for det tekniske og driften av boligen. De er også ansvarlig for at det blir bygd nye og tilpassa boliger. Funksjonen som boveileder er også tilknyttet boligtjenesten. Resultatet av boveilederens arbeid kan være at beboerne blir i stand til å ivareta sitt bobehov på egen hånd, noe som gir bedre sirkulasjon av boliger.

Flere av dem vi intervjuet sa at det er flere boliger i sirkulasjon nå, og at det utløser flere ledige boliger. Dessuten har kommunen planlagt flere nye boliger tilpasset ulike behov. Kommunen har pusset opp Kroa, og skal sette igang rehabilitering av Lenalia. Det gir flere tilrettelagte boliger. De vi intervjuet mente at dette er resultat av et mer målrettet boligsosialt arbeid, og at kommunen deltar i samarbeid med Husbanken og fylkesmannen. Det har økt kompetansen på det boligsosiale arbeidet i kommunen, og det har tilført kommunen økte

økonomiske ressurser gjennom de ulike prosjektene som er satt i gang. Boliger har blitt oppusset og tilpasset, og deretter satt i sirkulasjon. I tillegg har kommunen innført tidsavgrensa kontrakter, og beboere har fått mulighet (startlån, boligtilskudd, bostøtte) til å kjøpe boligen de har leid av kommunen (se nedenfor).

### 3.2.4 Saksbehandling, system og kontrakter

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

#### 3.2.4.1 Prosess ved tildeling av utleieboliger

Som vi har sett tidligere i dette kapitlet har kommunens felles inntaksteam møter hver 3. eller 4. uke. De tildeler eller gir avslag på søknader om kommunale utleieboliger. Der deltar i hovedsak representanter (mellomledere og enhetsledere) fra de ulike virksomhetene i kommunen (læring og tilrettelagt arbeid, familie og forebygging/NAV, helse og omsorg – tre distrikter, bo og avlastning, bygg og eiendom).

Ifølge intervjuene vurderer inntaksteamet søknadene ut fra etablerte kriterier for gjennomgangs- og omsorgsboliger. Det er informert om kriteriene for kommunal bolig på kommunens hjemmeside, der det heter at målgrupper for kommunale boliger er:

- Sosialt vanskeligstilte – bosatt i kommunen de siste to år
- Flyktninger
- Personer med omfattende omsorgsbehov

#### 3.2.4.2 Saksbehandling av søknad om utleieboliger

I intervju har vi fått beskrevet saksbehandlingsprosessen. Bygg og eiendom mottar søknader som skannes i E-sak. Bygg og eiendom sender et midlertidig brev til søker om at søknaden er mottatt. Søknaden blir så behandlet i felles inntaksteam og fordelt til saksbehandler som utreder saken til neste møte, basert på vedtatte kriterier. Det tas da en avgjørelse om tildeling eller avslag i felles inntaksteam. Saken behandles etter avgjørelsen i samsvar med maler i E-sak for tildeling eller avslag.

Kommunen gir avslag på bolig hvor søker ikke fyller kriteriene. Det er ofte:

- Eldre som ønsker omsorgsbolig, men som er nok selvhjulpne til å bo i egen bolig.
- Søkere til gjennomgangsboliger som er i en kortvarig krise, men som har funnet annen ordning.

- Søkere fra andre kommuner. Det er en forutsetning at søker har bodd i kommunen i 2 år for å få kommunal bolig.

Kommunen har flere fagprogram som brukes i forbindelse med kartlegging og behandling av søknader. NAV bruker fagprogrammet Sosio, helse og omsorg bruker Profil, bygg og eiendomstjenesten bruker Bokart og House of Control. Bokart benyttes til å registrere søknader samt gi en oversikt over de som kan ha et fremtidig behov for kommunal bolig. I tillegg benyttes systemet House of Control for å holde oversikt og oppfølging av husleieavtaler. Systemet gir flere varsler før husleieavtalen skal følges opp. Alle kommunale tjenester skal bruke E-sak i sin saksbehandling.

Revisor har fått tilsendt maler og vedtak for kommunale boliger:

- Brev som bekrefter mottatt søknad om kommunal bolig
- Brev med tildeling eller avslag på søknad om utleiebolig
- Tilhørende maler og ny gjennomgang av vedtaksmaler knyttet til omsorgsboliger

Vår gjennomgang av brevene og vedtakene viser at kommunen informerer om at søknad er mottatt, svarer søkere skriftlig, og gir begrunnelser for vedtaket.

### 3.2.4.3 Klageadgang

Det fremgår av brevene om avslag at søkere har adgang til å klage på vedtaket. I vedtaksmalen og vedtak for avslag for omsorgsboliger henvises det til følgende lovhjemmel vedrørende klageadgangen:

*Vedtaket eller deler av vedtaket kan påklages til fylkesmannen, jfr. lov om pasient og brukerrettigheter pbrl § 7-2. Klagefrist er 4 uker....*

Husbanken har en egen informasjonsside vedrørende boligrett og viser til at vedtak på søknad om bolig er et enkeltvedtak jf. Forvaltningsloven. Forvaltningsloven stiller krav til kommunens saksbehandling, utforming av vedtakene og gir søker klageadgang. For klager<sup>5</sup> beskrives følgende:

*Enkeltvedtak om tildeling av kommunal bolig kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kap. VI (§ 28-36). Dette innebærer:*

- klagefristen er 3 uker
- klagen skal sendes den instans som har fattet vedtaket

---

<sup>5</sup> <http://husbanken.no/boligrett/soknad-saksbehandling-og-vedtak/#Klager>

For kriseboliger (midlertidig botilbud) som hjemles etter § 27 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen vises det til klageadgang ved at disse kan påklages, og klageinstans er fylkesmannen, jf. § 47 i samme lov.

### 3.2.5 Tidfestede kontrakter

I intervju ble det sagt at leiekontrakter er på tre år og kan bli forlenget ved behov. Også for flyktninger kan dette være aktuelt. Det arbeides med å ha gode rutiner og arbeidsmetodikk tilpasset dette kravet for å sikre gjennomgang i boligene. Kriseboligene har i utgangspunktet en varighet på tre måneder. Kommunens standard leiekontrakter bygger på mal fra huseiernes landsforbund.

### 3.2.6 Strategisk bruk av statlige støtteordninger

I utredningen NOU 2011:15, «Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden» anbefales det at kommunale utleieboliger i størst mulig grad skal være et korttidstilbud, og at målet skal være å gjøre beboerne i stand til å eie, eventuelt leie sin egen bolig. I kombinasjon med boveiledning, tidsavgrensa kontrakter og rehabilitering og rullering av boliger, er ulike statlige støtteordninger viktige virkemidler for å få folk fra å eie til å leie bolig. NAV (kommune) administrerer startlån, boligtilskudd, bostøtte.

Som vi har sett tidligere er Melhus kommune med i prosjektet «Ut av fattigdomsfella». Flere av målene i dette prosjektet er beskrevet ovenfor. En del av satsingen er rettet mot de ulike statlige støtteordninger, der Melhus kommune har målsetting om å målrette startlån, bostøtte og boligtilskudd. Disse støtteordningene bør ses i sammenheng med målet om at de som virkelig trenger det skal bo i kommunale boliger, og at kommunen skal gjøre beboere i stand til å skaffe seg sin egen bolig.

#### 3.2.6.1 Startlån

Ett av virkemidlene for å gi innbyggere med langvarig boligfinansieringsproblemer mulighet til å skaffe, eller fortsette å bo i egen bolig, er startlån. Forskrift om startlån ble endret med virkning fra 1.4.2014. Endringene skjerpet tildelingen av startlån, ifølge NAV-rådgiver, og skal brukes mer målrettet mot langvarig vanskeligstilte.

Tabell 1. Tildeling av startlån fra Husbanken. Melhus og sammenlignbare kommuner

2013	Melhus	Malvik	Orkdal	Like kommuner Gruppe 7	Landet u. Oslo
Tildelt startlån i kr per innbygger	1 510	4 234	1 093	1 282	1 310

Kilde: SSB

Tabell 2. Tildeling av startlån fra Husbanken. Melhus, perioden 2009 - 2013

Melhus	2009	2010	2011	2012	2013
Tildelt startlån i kr per innbygger	868	708	1107	1258	1510

Kilde: SSB

Som vi ser av tabellene over, tildelte Melhus kommune et høyere beløp i startlån per innbygger i 2013, enn gjennomsnittet for kommunegruppen og landet. Bare Malvik, av kommunene ovenfor, tildelte mer startlån pr innbygger. Over de siste fem årene har tildelt startlån i kr økt per innbygger i Melhus kommune.

Melhus kommune får omlag 20 millioner årlig fra Husbanken, ifølge NAV-rådgiver, som er mindre enn det de søker om. Det betyr at kommunen må spisse målgruppen, og det gis for eksempel ikke startlån til ungdom i etableringsfase (som generell målgruppe). Det er NAV som tildeler startlån, men rådmannen signerer tildelingsbrevet. Det er de som bor i kommunale boliger som har førsteprioritet for å få startlån, og i den gruppen har flyktningfamilier høy prioritet. Det vil alltid være risiko for at noen låne- eller støttemottakere ikke klarer forpliktelsene sine. Det er derfor nødvendig med tett oppfølging og veiledning ved selve kjøpet, men også etter at de har avsluttet boligforholdet i kommunen. Det er NAV-veileder og leder for boligjenesten som i hovedsak følger opp. Startlånet kan også brukes til utbedring og vedlikehold av boligen. Melhus kommune gir ekstra startlån for at kjøperne skal ha mulighet til å gjøre nødvendig oppussing av boligen. Mange boliger i den kommunale boligmassen er nedslitt og trenger rehabilitering. Når beboerne kjøper den kommunale boligen er det ofte nødvendig med vedlikehold. Det er beboere som vil ha vanskeligheter med å få lån til utbedring i en privat bank. Startlånet utbetales mot kvitteringer for utført arbeid.

Rådmannen og NAV-rådgiver har, etter rådmannens initiativ, hatt et møte om tolkningen og tildelingspraksisen for startlån. Ifølge NAV-rådgiver har rådmannen reagert på denne tolkningen, som etter hans vurdering, kan være en for streng. Rådmannen har ikke overprøvd vedtakene som er gjort av NAV.

Melhus kommune hadde egne retningslinjer for startlån før den nye forskriften for startlån kom<sup>6</sup>. Etter at forskriften kom, har de bestemt seg for å bruke forskriften inntil det eventuelt blir utarbeidet nye retningslinjer. Det vil i så fall være rådgiverens oppgave å utarbeide nye retningslinjer. Hun er av den oppfatningen at det er viktig å få inn en praksis først.

### 3.2.6.2 Boligtilskudd

Dette er et boligtilskudd til personer med varig lav inntekt. Husbanken har retningslinjer for boligtilskudd. Husbanken kan gi tilskudd til kommuner, som så kan videre tildele tilskudd til enkeltpersoner til:

- etablering i egen bolig
- refinansiering som er nødvendig for å beholde boligen

Tildeling fra kommunene gjøres etter en økonomisk behovsprøving. Det skal legges vekt på at husstandens situasjon er av langvarig karakter. Nedenfor presenterer vi tall fra KOSTRA for tildeling av boligtilskudd i Melhus sammenlignet med andre kommuner og utviklingen i kommunen over tid.

Tabell 3. Boligtilskudd fra Husbanken. Melhus og sammenlignbare kommuner. 2013.

2013	Melhus	Malvik	Orkdal	Like kommuner Gruppe 7	Landet u. Oslo
Tildelt boligtilskudd i kr per innbygger	24	20	18	15	16

Kilde: ssb.no

Tabell 4. Boligtilskudd fra Husbanken. Melhus, 2009 – 2013.

Melhus	2009	2010	2011	2012	2013
Tildelt boligtilskudd i kr per innbygger	..	7	31	13	24

Kilde: ssb.no

Melhus kommune hadde høyest tildelt boligtilskudd pr. innbygger i 2013 av de kommunene vi har sammenlignet. Over tid ser vi at boligtilskuddet har variert, med en topp i 2011 og en økning fra 13 til 24 kr pr. innbygger fra 2012 til 2013.

NAV-rådgiver sa at boligmarkedet er stramt i Melhus, så det er vanskelig for de med varig lav inntekt (uføretrygdede) å etablere seg med egen bolig. Boligtilskuddet er en del av

<sup>6</sup> Forskrift om startlån fra Husbanken.kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014.

toppfinansieringen for å dekke inn for manglende betjeningsevne. Personer med funksjonshemninger er også en gruppe som kan få hjelp til etablering i mer tilpasset bolig. Det samme gjelder eldre mennesker som trenger tilrettelegging av bolig. Tilskuddet har blitt brukt som virkemiddel for å få eldre til å bo lenger i egen bolig, selv om de har økonomisk grunnlag for å finansiere slike tilpasninger selv.

### 3.2.6.3 Bostøtte

Formålet med den statlige bostøtten er å sikre personer med lave inntekter og høye bostøtter en tilfredsstillende bolig.

Tabell 5. Bostøtte fra Husbanken. Melhus og sammenlignbare kommuner. 2013

2013	Melhus	Malvik	Orkdal	Like kommuner Gruppe 7	Landet u. Oslo
Husstander tilkjent bostøtte per 1000 innb.	16	15	26	19	21

Kilde: ssb.no

Tabell 6. Bostøtte fra Husbanken. Melhus, 2009 – 2013.

Melhus	2009	2010	2011	2012	2013
Husstander tilkjent bostøtte per 1000 innb.	21	19	19	18	16

Kilde: ssb.no

Tabellene viser at Melhus er av de med færrest husstander per 1000 innbygger som er tildelt bostøtte. Dessuten har antall husstander som har mottatt bostøtte pr. 1000 innbyggere blitt redusert over de fem årene. Det trenger ikke bety at det faktiske antallet har blitt redusert, men at det kan ses i forhold til økning i innbyggertallet.

Melhus har ikke egen kommunal bostøtteordning. Det er ikke så ofte at de tre virkemidlene bostøtte, boligtilskudd og startlån kan kombineres. Det eneste er til enslige, unge uføre med varig lav inntekt. Bostøtte har lave inntektsgrenser. Det er mange i NAV-systemet som bor i kommunale boliger som får bostøtte.

Leder ved flyktningetjenesten sa at de fleste flyktninger som bosettes i kommunen blir i kommunen. Ifølge han, strekker NAV seg for å bistå med ulike økonomiske støtteordninger for at blant annet flyktninger skal kunne skaffe seg egen bolig.



### 3.3 Revisors vurdering

NOU 2011:15, "Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden" inneholder anbefalinger for kommunene sitt boligsosiale arbeid. En av anbefalingene er at kommunene har mål for sitt boligsosiale arbeid, og at dette er integrert i kommunens øvrige planverk.

Melhus kommune har hatt boligsosial handlingsplan siden 2004. Fra 2011 ble den boligsosiale handlingsplanen i større grad integrert i kommunens øvrige planverk. Kommunens samarbeid med Husbanken, og statusen som programkommune, gjør at kommunens arbeid er målrettet, og at arbeidet følges tett opp gjennom årlige handlingsplaner og rapportering til Husbanken. Revisor vurderer kommunens boligsosiale arbeid som målrettet og i tråd med NOU 2011:15 «Rom til alle».

Et viktig mål i kommunens boligsosiale handlingsplan har vært å få til bedre samhandling mellom de tjenestene som har brukere som trenger bolig gjennom kommunen. Det ble opprettet et felles inntaksteam i 2011, og etter revisors vurdering fungerer dette teamet slik at samhandlingen mellom tjenestene er blitt bedre. Det er mye som tyder på at det er etablert en bedre felles forståelse av målene for det boligsosiale arbeidet. Det kan ha medført bedre rullering og nedgang i ventelister som følge av det.

Det er viktig at kommunen har nok boliger til de som trenger kommunens hjelp til å ivareta sitt boligbehov. Revisor har inntrykk av at kapasiteten i hovedsak er tilpasset behovet. Det er for tiden flere omsorgsboliger tilgjengelig enn hva det er behov for. Det er utfordrende å skaffe bolig tilpasset alle målgrupper. Kommunen har satt i gang flere tiltak som vil utløse boliger tilpasset ulike behov, deriblant samarbeid med Husbanken og SINTEF om eventuelle «hardhus». Kapasitetsøkningen ser ut til å ha skjedd på grunn av økte økonomiske ressurser gjennom samarbeid med Husbanken og fylkesmannen, og bedre sirkulasjon og gjennomstrømning av boligene.

Tildeling av utleieboliger (herunder omsorgsboliger) er enkeltvedtak og forvaltningsloven stiller en del krav til saksbehandlingen. Saksbehandlingstiden for behandling av søknad om utleieboliger er etter vår vurdering innenfor kravene til forvaltningsloven. Melhus kommune sender ut foreløpig svarbrev, fatter vedtak og avslag, og begrunner disse i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler etter vår vurdering. Det opplyses om klageadgang i vedtakene, noe som er viktig og riktig, men det henvises ikke til forvaltningslovens regler for klager vedrørende gjennomgangs- og omsorgsboliger. Dette bør endres slik at klagen

behandles i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Det opplyses om riktig klageadgang for kriseboligene.

Kommunen har lagt inn et tidsperspektiv for hvert leieforhold i kommunale utleieboliger, og det er vårt inntrykk at dette vurderes fortløpende etter kontraktens utløp. Dette er i samsvar med egne og nasjonale føringer på området.

Det er et nasjonalt mål at kommunale gjennomgangsboliger skal være korttidstilbud, og målet er at beboerne skal hjelpes til å ivareta sitt boligbehov på egenhånd, helst gjennom å kjøpe sin egen bolig. Revisor har inntrykk av at Melhus kommune bruker de statlige støtteordningene målrettet. De ulike økonomiske støtteordningene er i større grad rettet inn mot de som ikke klarer å ivareta sine boligbehov økonomisk i boligmarkedet, men som er i stand til å bo uten hjelp fra kommunen. Samtidig gis det ikke startlån, eller annen økonomisk bistand, til f.eks. ungdommer i etableringsfasen. Vi registrerer at det har vært diskusjoner mellom rådmannen og NAV, noe vi finner positivt. Det viser at det er bevissthet rundt hvem som skal være målgruppe for disse ordningene. Melhus kommune har hatt retningslinjer for startlån, men disse er ikke revidert etter at forskrift om startlån ble endret.

## 4 Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger

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

### 4.1 Revisjonskriterier

Kommunestyret i Melhus vedtok den 17.9.2002 et nytt husleieregulativ for alle kommunale boliger. Alle boligene skal ha gjengs leie i prisnivå, og økningen i husleien skal brukes til vedlikehold av alle kommunale boliger/leiligheter. I Boligsosial handlingsplan 2011-2016 er det vist til dette vedtaket, og at Bygg og eiendomsavdelingen jobber for å være ajour med vedlikehold av alle kommunale boliger. Oppfølgingen av dette vil være ett av kriteriene for kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av denne kommunale boligmassen.

I den boligsosiale handlingsplanens tiltaksdel er et av målene at kommunens boliger skal ha en enkel, men god standard, og bør være utformet slik at de har fleksibel bruk. Det skal gjennomføres en kartlegging av eksisterende boligmasse med tanke på hvilke boliger som er egnet til å gjøre investeringer i. Kommunen skal avvikle/selge boliger som ikke fyller kravet om standard og fleksibilitet. Kommunen skal bruke mulighetene til tilskudd fra Husbanken ved investering i eksisterende og ny boligmasse.

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 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, og om de har utarbeidet vedlikeholdsplaner og tilstandsvurderinger av bygningsmassen.

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

- Alle boligene skal ha gjengs leie i prisnivå, og økningen i husleien skal brukes til vedlikehold av alle kommunale boliger/leiligheter

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

## 4.2 Data

Nedenfor presenterer vil informasjon som er framskaffet gjennom intervju og statistikk.

### 4.2.1 Mål og system for drift av 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. Ifølge bygg- og eiendomssjefen har ikke kommunen noen vedlikeholdsplan i dag. De har begynt på et arbeid med å utarbeide det, og har som målsetting at den skal legges ved neste økonomi- og handlingsplanprosess i kommunen. Det er gjennomført en tilstandsanalyse basert på Norsk Standard for alle bygg. Tilstandsanalysen er grunnlag for vurdering av behovet for vedlikehold av det enkelte bygget.

Melhus kommune har, ifølge bygg- og eiendomssjefen, anskaffet et forvaltning-, drift- og vedlikeholdssystem (FDVU- system)<sup>7</sup>, hvor tilstanden til kommunale bygg blir dokumentert. Dette skal synliggjøre alle behov knyttet til bygningsmassen. Tilstandsanalysen viser, ifølge bygg- og eiendomssjefen, at boligmassen i dag er bedre enn kommunens generelle bygningsmasse.

Nedenfor presenterer vi en oversikt over eide og disponerte boliger i Melhus kommune, sammenlignet med Malvik og Orkdal kommuner. Tabellen viser også antall kjøpte og solgte boliger, antall boliger som er tilrettelagt for rullestolbrukere.

---

<sup>7</sup> V-pro (elektronisk system for administrasjon av boligutleie, styring og vedlikehold av kommunens bygninger)

Tabell 7. Antall kommunalt disponerte og eide boliger. Melhus, Orkdal og Malvik. Antall.

	Melhus				Orkdal				Malvik			
	2011	2012	2013	2014 <sup>8</sup>	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Totalt antall kommunalt disponerte boliger	293	291	326	318	262	283	285	290	138	172	167	171
Kommunalt eide boliger	293	291	326	318	159	199	201	202	107	130	121	121
Antall utleide boliger per 31.12	272	290	289	281	256	270	280	281	134	170	162	159
Antall boliger kjøpt eller bygget siste år	1	1	36	4	0	26	0	0	0	0	0	0
Antall boliger solgt siste år	0	3	2	6	0	0	0	0	0	4	0	0
Antall kommunale boliger tilgjengelige for rullestolbrukere	232	227	258	258	123	147	151	155	102	145	140	144

Kilde: ssb.no/kostra

Som vi ser eier Melhus kommune alle boligene som kommunen disponerer til utleie. Det kan bety at kommunen har nok boliger som den eier, og at den ikke trenger å leie på det private markedet. Vi ser at Melhus kommune har kjøpt og solgt flere boliger enn både Orkdal og Malvik. Melhus har dessuten flere boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere.

#### 4.2.2 Oppfølging av mål og system for drift av utleieboliger

Tabell 1: Utgifter til Melhus kommunens utleieboliger, sammenlignet med andre, år 2013

	Melhus	Malvik	Orkdal	Like kommuner Gruppe 7	Landet u. Oslo
Utgifter til bolig per innbygger	-245	225	-283	- 115	- 128
Investeringsutgifter til bolig per innbygger	932	3 720	1 237	844	1 003

Kilde: SSB

Tabellen viser at inntektene for utleieboliger<sup>9</sup> er større enn utgifter for alle år i Melhus. Inntektene per innbygger er høyere for Melhus enn for Malvik og gjennomsnittet for kommunegruppen og landet. Orkdal har hatt noe høyere inntekter per innbygger. Nedenfor presenterer vi en tabell som viser utviklingen i utgifter til kommunens utleieboliger over tid.

Tabell 2: Utgifter til Melhus kommunens utleieboliger, for perioden 2009-2013

Melhus	2009	2010	2011	2012	2013
Utgifter til bolig per innbygger	-335	-369	-402	-390	-245
Investeringsutgifter til bolig per innbygger	521	694	418	363	932

Kilde: SSB

<sup>8</sup> Foreløpige tall<sup>9</sup> 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)

Kommunen har hatt større inntekter enn utgifter for utleieboliger i hele ovennevnte periode. Melhus er av de med lavere investeringsutgifter til bolig per innbygger sammenlignet med andre. Over år ser dette ut til å øke for kommunen.

Kommunen har de siste årene oppgradert flere boliger, og gjort de mer tilpassa ulike brukergrupper. Flere av de som ble intervjuet ga tilbakemelding om at det er overkapasitet på omsorgsboliger.

#### 4.2.3 Vedlikehold av utleieboliger

Flere av dem vi intervjuet, sa at boligene har forholdsvis hyppig utskifting av leietakere. Da gjennomføres en gjennomgang av boligen og behov utbedres. Tilstanden er i hovedsak god, men bruken kan være utfordrende.

Bygg- og eiendomssjefen ga uttrykk for at kommunen er ajour når det gjelder vedlikehold i henhold til lovkrav, og han mente at kommunen ikke har noe vedlikeholdsetterslep i dag. Informasjonen fra andre vi intervjuet bekrefter dette bildet. Ifølge leder for boligjtenesten har Melhus kommune økt standarden i de kommunale boligene gjennom rullering og oppussing, bl.a. på Kroa og Buen, og nå planlegger de oppussing av boligene i Lenalia. En del av boligene som er solgt har hatt dårlig standard, og det er gitt etablerings- og oppussingstilskudd til kjøpere for å øke standarden. Inntil kommunen får på plass såkalte «hardhus», vil utfordringen når det gjelder vedlikehold være boligene for målgruppen (ROP).

Kommunens boveileder har en viktig funksjon i å foreta enkle tilstandsvurderinger, og med det forebygge omfattende skader på boligene. Boveilederen hjelper beboerne med alt som handler om det tekniske og ivaretakelsen av boligen, som å kontrollere sopp/råte, elektrisk anlegg og renhold og hygiene. Han veileder dessuten beboerne i de sosiale sidene ved å bo, som å ta hensyn til naboer, delta i felles forpliktelser som dugnader osv. Det er lav terskel for beboerne å kontakte boveileder. Boveileder er inne i hjemmene, og kan på den måten gjøre enkle tilstandsvurderinger. Flere av dem vi intervjuet trakk fram funksjonen som boveileder som en viktig funksjon for å drive enkel forebygging av vedlikehold av utleieboligene.

Ifølge boveileders egne ord var han imponert over hvor stor standardheving og tilpassing det har vært av boliger i Melhus kommune. Han var også imponert over hvor effektiv kommunens driftspersonale er, dersom det er behov for å gjøre vedlikehold og reparasjoner. Han mente at det viktig at beboerne får erfaring med at kommunen er hjelpsom.

### **4.3 Revisors vurdering**

For å drive verdibevarende eiendomsforvaltning av bygningsmassen og utleieboliger, bør kommunen utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med mål og vedlikeholdsplan. Melhus kommune har ikke en vedlikeholdsplan utover boligsosial handlingsplan. Det er likevel startet et arbeid med en vedlikeholdsplan, som skal legges ved kommende økonomi- og handlingsplan. Kommunen har gjennomført en tilstandsanalyse, basert på Norsk Standard. Dette er dokumentert i et forvaltning-, drift- og vedlikeholdssystem.

I forbindelse med at kommunestyret vedtok husleieregulativ i 2002, så vedtok de samtidig at alle boligene skal ha gjengs leie i prisnivå, og økningen i husleien skal brukes til vedlikehold av alle kommunale boliger/leiligheter. Kommunen har høyere inntekter enn utgifter på utleieboligene, og, etter det vi kan se, går inntektene tilbake til vedlikehold og oppgradering av boligene.

Revisor har inntrykk av at kommunen er noenlunde ajour med vedlikehold av boligene. Vi tar likevel med oss at mange av de boligene som blir solgt til beboerne er så nedslitt at kjøperne får startlån for å utbedre boligene. Vi vil trekke fram boveilederfunksjonen som en viktig funksjon for å holde løpende oversikt over utleieboligene, og som på den måten kan ha en forebyggende funksjon når det gjelder vedlikehold.

## **5 Høring**

En foreløpig versjon av rapporten har vært sendt på høring hos rådmannen. Rådmannen har gitt tilbakemelding i e-post av 21.4. (vedlegg). Rådmannen hadde ikke andre kommentarer til rapportutkastet enn at det nå er foretatt endringer i malen for avslag på søknad om kommunal bolig. Det framgår i konklusjonen at denne er endret.

## 6 Konklusjoner og anbefalinger

Denne rapporten svarer på kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon av kommunens forvaltning av utleieboliger. Vi har sett på om:

*1) Kommunens boligsosiale arbeid forvaltes i samsvar med boligsosial handlingsplan og sentrale regler og anbefalinger,*

*2) Driften av kommunens boligmasse (boligmasse til utleie) er i samsvar med anbefalinger og god ressursutnyttelse?*

Melhus kommune driver et målrettet boligsosialt arbeid, som følges opp systematisk gjennom rapportering av tiltak. Det boligsosiale arbeidet har blitt mer systematisk etter at kommunen ble med i et tettere samarbeid med Husbanken og fylkeskommunen. Dette ser vi blant annet ved felles inntaksteam, tidsavgrensede kontrakter og rullering av utleieboliger. Til dette arbeidet hører det også med et mer målrettet bruk av statlige støtteordninger, som startlån, boligtilskudd og bostøtte. Kommunen har maler for saksbehandlingen av søknader om utleiebolig. Vi stiller spørsmål om kommunen bruker feil hjemmel ved tildeling av omsorgsboliger og gjennomgangsboliger, og at det bør henvises til klageadgang gjennom forvaltningsloven. I tilbakemelding fra rådmannen av 21.4.2015 ble det opplyst om at malen for avslag om søknad om kommunal bolig er endret på dette punktet.

Den kommunale boligmassen har gjennomgått en standardheving de siste årene. Dette henger blant annet sammen med tidsavgrensa kontrakter og bedre rullering av boliger, og at boligene da blir oppusset og eventuelt tilpasset spesielle behov. Vi ser at funksjonen som boveileder også er viktig for å få leieboere til å ivareta boligen på en bedre måte. Kommunen har ikke en ferdig vedlikeholdsplan, men denne er under utarbeiding, og skal etter planen følge ved økonomi- og handlingsplanen.



## **Kilder**

### **Lovverk:**

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 2009

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

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 1992.

### **NOU:**

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

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

### **Melhus kommune:**

Boligsosial handlingsplan, 2011 - 2014

## Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse

Hei !

Rådmannen ønsker ikke eget møte i forbindelse med forvaltningsrevisjon av utleieboliger. Rådmannen har heller ikke kommentarer til høringen utover at det nå er utarbeidet en ny mal for avslag på søknad om kommunal bolig. Malen ligger vedlagt.

### **Morten Bostad**

Rådmann

---

Melhus kommune, Rådhusvegen 2, 7224 Melhus

Telefon: 72858012 /90920866

[www.melhus.kommune.no](http://www.melhus.kommune.no)

---





Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)