

Forvaltningsrevisjon 2014

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalget i
Nord-Odal kommune

KOMMUNENS INNTEKTER - UMLEIEBOLIGER



Sand bosenter

Hedmark  Revisjon IKS

Hedmark Revisjon IKS
Kildevegen 14
Postboks 84
2341 Løten
Tlf.: 62 43 58 00

Innhold

1	INNLEDNING	3
2	SAMMENDRAG – KONKLUSJON	3
2.1	OVERSIKT OVER UMLEIEBOLIGER	3
2.2	LEDIGE UMLEIEBOLIGER – BEHOVSDEKNING	3
2.3	HUSLEIEPRISER – VEDTAK I KOMMUNESTYRET	3
2.4	REALISTISK BUDSJETTERING	4
2.5	INNKREVIING AV HUSLEIEVEDERLAG	4
3	ANBEFALINGER	4
4	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING	5
5	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	5
6	METODE	6
6.1	GENERELT	6
6.2	DETTE PROSJEKTET	6
7	OVERSIKT OVER UMLEIEBOLIGER (PROBLEMST. 1)	8
7.1	REVISJONSKRITERIER	8
7.2	DATA	8
7.3	REVISORS VURDERING	9
8	LEDIGE UMLEIEBOLIGER – BEHOVSDEKNING (PROBLEMST. 2)	10
8.1	REVISJONSKRITERIER	10
8.2	DATA	10
8.3	REVISORS VURDERING	12
9	HUSLEIEPRISER – VEDTAK I KOMMUNESTYRET (PROBLEMST. 3)	14
9.1	REVISJONSKRITERIER	14
9.2	DATA	14
9.3	REVISORS VURDERING	14
10	REALISTISK BUDSJETTERING (PROBLEMST. 4)	15
10.1	REVISJONSKRITERIER	15
10.2	DATA	15
10.3	REVISORS VURDERING	16
11	INNKREVIING AV HUSLEIEVEDERLAG (PROBLEMST. 5)	17
11.1	REVISJONSKRITERIER	17
11.2	DATA	17
11.3	REVISORS VURDERING	17
12	KILDER	18
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS UTTALELSE TIL REVISJONSRAPPORTEN	19

1 INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene etter *Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25.9.1992 med endringer av 12.12.2003 (Kommuneloven). Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i Kommunelovens § 77 nr. 4: "Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)".

Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune vedtok 27.1.2014 (sak 7/2014) følgende: "Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til *Kommunens inntekter*, men ber om at Hedmark Revisjon IKS gjør en liten forundersøkelse på hvilke områder som synes mest aktuelt å gå nærmere inn på. Hedmark Revisjon IKS legger fram et forslag i neste møte."

Hedmark Revisjon fremla en prosjektplan der det ble anbefalt å se nærmere på kommunens inntekter. Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune vedtok 31.3.2014 (sak 15/2014) å bestille forvaltningsrevisjon av kommunens inntekter med fokus på utleieboliger. Glåmdal sekretariat IKS oversendte bestillingen til Hedmark Revisjon IKS samme dag.

Revisor takker for godt samarbeid med Nord-Odal kommune i prosjektet.

2 SAMMENDRAG – KONKLUSJON

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomgått Nord-Odal kommunes utleie av boliger. Hedmark Revisjon IKS konkluderer som følger:

2.1 Oversikt over utleieboliger

Nord-Odal kommune har gode rutiner for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av sine 134 utleieleiligheter. Servicekontoret, Helse- og omsorgsetaten og Eiendom- og samfunnsetaten samarbeider godt om utleievirksomheten. Administrasjonen holder oversikt over utleieleilighetene ved hjelp av regneark og andre dataprogrammer. Systemet fungerer godt, men uten et profesjonelt FDV-program er administreringen av utleieboliger personavhengig og sårbar. Anskaffelse av FDV-program vurderes av kommunen.

2.2 Ledige utleieboliger - behovsdekning

Nord-Odal kommunes utleieleiligheter står i liten grad ledige. Behovsdekningen er som i sammenliknbare kommuner.

2.3 Husleiepriser – vedtak i kommunestyret

Nord-Odal kommune inngår normalt treårs leiekontrakter, og i kontraktsperioden oppjusteres husleieprisene kun med konsumprisindeks, jf. Husleielovens bestemmelser. Husleieprisene fastsettes i henhold beregningsmåte vedtatt av kommunestyret, bortsett fra at konsumprisjustering ikke er foretatt det siste året.

2.4 Realistisk budsjettering

Nord-Odal kommune budsjetterer husleievederlag og inntekter fra fjernvarme m.m. realistisk. Derimot undervurderes driftsutgiftene, især bygningsvedlikehold og renhold/ vaktmestertjeneste, i budsjettet, med den følge at driftsresultatet budsjetteres urealistisk høyt. Utstrakt budsjettering av fellesutgifter på funksjon 190 Interne serviceenheter gir dessuten mangelfull sammenheng mellom budsjett og regnskap. Kommunens driftsutgifter i utleievirksomheten er, ifølge KOSTRA-statistikk, høyere enn i sammenliknbare kommuner.

2.5 Innkreving av husleievederlag

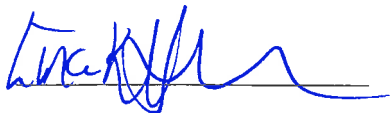
Innkreving av husleie skjer etter gode rutiner i praksis, men innkrevingsrutinene er ikke nedfelt skriftlig.

3 ANBEFALINGER

Hedmark Revisjon IKS anbefaler Nord-Odal kommune å vurdere følgende tiltak:

- Rutinebeskrivelsen *Trygde- og omsorgsboliger* (2009) bør ajourføres og tittel endres til 'Utleie av kommunale boliger'. Innkrevingsrutiner for misligholdt husleiebetaling nedfelles her eller i det kommende økonomireglementet.
- Husleieprisene skal konsumprisjusteres årlig, jf. vedtak fra 2003. Unntak fra dette bør uttrykkes i budsjettvedtaket el.l.
- Driftsutgifter for utleieboliger, især bygningsvedlikehold og renhold/vaktmestertjeneste, bør settes mer realistisk i budsjett.
- Bruk av funksjon 190 Interne serviceenheter i budsjett bør reduseres, for å få bedre sammenheng mellom budsjett og regnskap.
- Nord-Odal kommune bør gjennomgå driften av utleieboligene med sikte på å redusere driftsutgiftene til nivået i sammenliknbare kommuner.

Kongsvinger 24.9.2014



Lina Kristin Høgås
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Didrik Hjort
forvaltningsrevisor

4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune bestilte 31.3.2014 forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kommunens inntekter - utleieboliger*. Bestillingen angir fem problemstillinger:

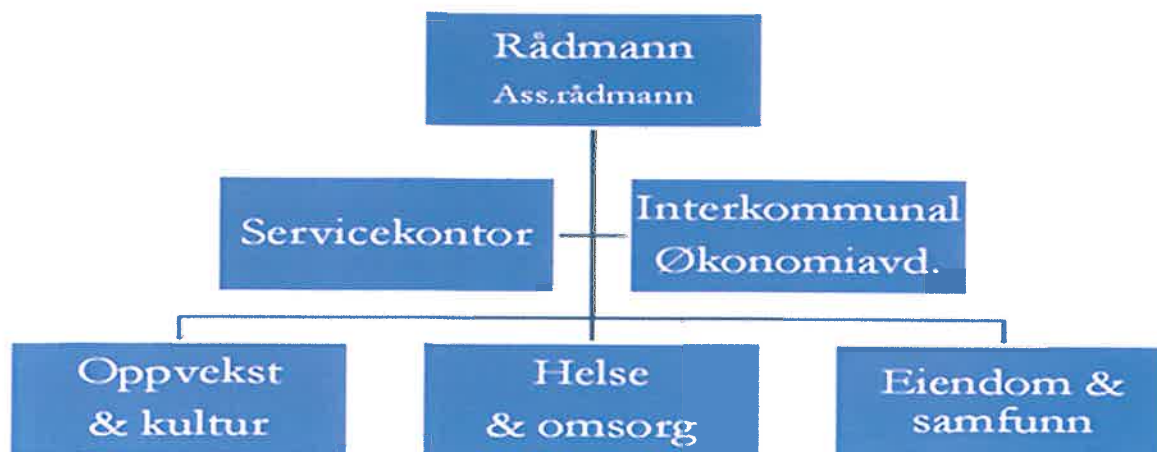
1. "Har kommunen etablert tilfredsstillende oversikt over kommunens utleieboliger, herunder kontrakter?"
2. Hvor stor andel av kommunens utleieboliger er ledige? Dette er ment å fange opp i hvilken grad boliger blir stående tomme og kommunen taper inntekter. Det kan også være aktuelt å vurdere behovsdekningen, f.eks. i forhold til boliger til vanskeligstilte.
3. Er husleien beregnet i henhold til vedtak i kommunestyret? Hvordan blir husleien beregnet, følger det kommunestyrevedtak og bestemmelsene i husleieloven?
4. Er budsjetteringen av inntektene realistisk?
5. Sikrer rutinene en effektiv innkreving av kommunens krav?"

Revisor presiserer følgende:

- *Avgrensninger*: Nord-Odal kommune leier også ut noen næringsbygg. Prosjektet begrenses imidlertid til kommunens utleieboliger, noe som bekreftes av Glåmdal sekretariat IKS. Omsorgsboliger inkluderes i prosjektet, mens sykehjem faller utenfor, da sykehjemsrom ikke ansees som utleiebolig.
- *Problemstilling nr. 1*: "Oversikt" tolkes vidt til å inkludere kompetanse i forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger.
- *Problemstilling nr. 3*: Uttrykket "husleie" kan bety leieforhold, men forstås her som husleiepris/husleievederlag.
- *Problemstilling nr. 4*: Her ser vi på driftsinntekter så vel som driftsresultat, det vil si at også driftsutgifter for utleieboligene berøres.

5 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET

Nord-Odal har 5118 innbyggere (per 1.1.2014; -72 innbyggere i 2013). Nord-Odal kommune har følgende administrative organisering:



De nederste boksene i figuren betegnes etater. Under etatene er det ca. 30 resultatenheter (tid-

ligere kalt avdelinger), som ikke vises i figuren. Nord-Odal kommunes personell utfører til sammen ca. 380 årsverk.

6 METODE

6.1 Generelt

Med hjemmel i KommuneLOvens § 77 nr. 4 foreligger *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv* av 15.6.2004, som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har vedtatt *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Denne gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon og er utdypet i NKRFs *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Hedmark Revisjon IKS følger denne standarden.

Forvaltningsrevisjonens metode følger en firetrinns prosess:

1. *Problemstillinger*: Oppdragsgivers (kontrollutvalgets) formål og problemstillinger, eventuelt presisert av oppdragsutfører (revisor).
2. *Revisjonskriterier*: "Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området" (jf. RSK 001).
3. *Data*: Kommunens rutinebeskrivelser og rutiner i praksis på det aktuelle saksområdet.
4. *Vurderinger*: Revisjonens vurdering av om kommunen oppfyller revisjonskriteriene med sine rutiner.

Standard for forvaltningsrevisjon presiserer at revisor i valg av metode må kvalitetssikre dataenes relevans og pålitelighet. Relevans (validitet) vil si om dataene måler det man ønsker å måle, jf. problemstillingene. Pålitelighet (reliabilitet) er et uttrykk for hvor nøyaktig datainnsamlingen har vært.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes med en revisjonsrapport. Et rapportutkast sendes til kommunens kontaktperson for prosjektet for verifisering (kvalitetssikring) av data. Ferdig rapport sendes til rådmannen for uttalelse om konklusjon og anbefalinger (kontradiksjon). Rådmannens uttalelse følger revisjonsrapporten som vedlegg.

6.2 Dette prosjektet

Kontrollperioden settes hovedsakelig til 2013 – 2014. Metoden i forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å gjennomgå diverse dokumenter, jf. Kilder, og samtale med seks ansatte, jf. tabell på neste side.

Administrasjonen opplyser at kommunens boligsosiale handlingsplan ble utdatert i 2006. En ny boligsosial handlingsplan er under utarbeiding og vil foreligge i 2015. Også økonomireglementet (22.8.2002) er under revidering og derfor lite relevant.

Statistisk sentralbyrå (SSB) sin KOSTRA-statistikk er også benyttet som datakilde i revisjonsprosjektet. KOSTRA (KOMMune – STAT – RAPportering) er fra 2001 regnskaps- og rapporteringsstandard for norske kommuner gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD, som het Kommunal- og regionaldepartementet til 31.12.2013). SSB publiserer årlig KOSTRA-statistikk med nøkkeltall for alle kommuner. SSB har inndelt landets 428

kommuner i 16 KOSTRA-grupper. Nord-Odal inngår i KOSTRA-gruppe 11, som omfatter 43 "mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter". Dette er kommuner som likner Nord-Odal og som det er mest korrekt å sammenlikne Nord-Odal med.

Prosjektet er gjennomført med følgende fremdrift:

Dato:	Milepæl:
31.3.2014:	Prosjektplan forelagt kontrollutvalget.
12.8.2014:	Oppstartsepost sendt til Nord-Odal kommune.
18.8.2014:	Oppstartsmøte avholdt med ass. rådmann Trine Hansen, leder for servicekontoret Kari Brunæs, som er rådmannens kontaktperson for prosjektet, økonomirådgiver Ole Johny Holt, saksbehandler økonomi Britt Lerdalen og etatsleder Eiendom og samfunn Ellisiv Hovig.
29.8.2014:	Møte med servicekontorleder Kari Brunæs, etatsleder Helse og omsorg Randi Standerholen og etatsleder Eiendom og samfunn Ellisiv Hovig.
17.9.2014:	Verifiseringsmøte (kvalitetssikring) med servicekontorleder og etatsleder Eiendom og samfunn.
19.9.2014:	Revisjonsrapport sendt rådmannen til uttalelse.
24.9.2014:	Revisjonsrapport med rådmannens uttalelse sendt Glåmdal sekretariat IKS.
Okt. 2014:	Nord-Odal kontrollutvalg - presentasjon og behandling.
Nov. 2014:	Nord-Odal kommunestyre.

Regnskapsrevisor Tormod Østli har bidratt med regnskapsrapporter og analyse.

Alle Nord-Odal kommunes utleieboliger er leiligheter; administrasjonen benytter derfor mest uttrykket "utleieleilighet". Leieboerne betegnes som "leiere".

Våre kilder til revisjonskriterier er:

- *Kommunelovens* § 1 Lovens formål: "Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard."
- *Sosialtjenestelovens* § 15 Boliger til vanskeligstilte: "Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet." Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-7 utdyper at medvirkningsansvaret også gjelder "boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker".
- *Sosialtjenestelovens* § 27 Midlertidig botilbud: "Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv."

Basert på bestillingen og lovbestemmelsene har revisor utledet nedenstående revisjonskriterier.

7 OVERSIKT OVER Utleieboliger (Problemst. 1)

7.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal være en kompetent eiendomsforvalter med effektiv tildeling av boliger, inngåelse av husleiekontrakt, vedlikehold av boliger m.m. Dette innebærer at kommunen skal ha et system for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av utleieboligmassen, herunder arbeidsdeling og programvare for oppfølging av boligene.

7.2 Data

Nord-Odal kommune har til sammen 134 utleieboliger - alle leiligheter - som gir husleieinntekter. Utleieleilighetene fordeler seg slik:

NORD-ODAL KOMMUNES UTLEIEBOLIGER	Leiligheter (antall)	Kommentar
Ordinære eldreboliger	25	
Omsorgsboliger for eldre i bosentre	65	3 bosentre med mye fellesareal: Sand (32 leil.), Mo (20 leil.) og Engvegen (13 leil.).
Omsorgsbolig funksjonshemmet	1	
Boliger for psykisk utviklingshemmede i bokollektiv	28	5 bokollektiv: Gardvik, Møllerhuset, Storbråten og Småbruket (6 leil. i hvert), samt Halmhaugen (4 leil.).
Psykiatriboliger	5	Inkl. 1 beredskapsbolig psykiatri.
Korttidsbolig for turnuslege eller vanskeligstilte	1	For turnuslege. Når turnuslege ikke trenger leiligheten, er den kriseleilighet disponert av NAV.
Flyktningeboliger	4	Disponeres av NAV.
Ungdomsboliger (og vanskeligst.)	4	Disponeres av NAV.
Bolig for vanskeligstilte	1	Disponeres av NAV.
Sum kommunale utleieboliger	134	10 disponeres av NAV, 124 av kommunen.

De eldste leilighetene er fra 1970-årene, mens de nyeste leilighetene er fra 2008 (Engvegen). Mange leiligheter ble bygget med Husbank-finansiering i perioden 1988 – 2006.

Den typiske utleieleilighet har et bruksareal på 55 m². De fleste leilighetene har ett soverom; bare flyktningeboligene har to soverom.

Det inngås normalt tre års leiekontrakt, som er minimum ifølge Husleieloven, med tre måneders oppsigelsesrett. For bokollektiv er det åpen (tidsubestemt) leiekontrakt. Enkelte leiere har bodd 20 år i kommunal leilighet.

Eventuell service til pleietrengende leiere avtales utenom leiekontraktene.

Administrasjonen i Nord-Odal kommune anser at man har en velfungerende arbeidsdeling og et godt samarbeid om utleievirksomheten i kommunen. Administrasjonen utarbeidet i 2009 rutinebeskrivelsen *Trygde- og omsorgsboliger* om registrering av husleieforhold i Excel regneark, Unique (nå Visma) økonomisystem og WebSak sak/arkiv-system.

Det finnes fagsystemer for FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) å få kjøpt. Dette er omfattende dataprogrammer som sikrer rutiner for nøkkeloversikt, indeksregulering av husleipriser og kontraktsadministrasjon. Programmet varsler når en tre års leiekontrakt er i

ferd med å gå ut; dette er viktig fordi leiekontrakten juridisk sett da kan bli evigvarende, og her skjer det fra tid til annen glipp. Fagsystem er nødvendig for store kommuner, men ikke i mindre kommuner.

Blant flere FDV-systemer i markedet har revisor forhørt seg om *V-pro*. For kommuner med 5100 innbyggere koster dette ca. 15 000 kr i anskaffelse og ca. 35 000 kr i årlig abonnementsavgift (pluss MVA).

Servicekontorleder opplyser at Nord-Odal kommune ikke har innkjøpt fagsystem for FDV. I stedet har servicekontorleder og etatsleder Eiendom og samfunn utarbeidet et regneark over utleieleilighetene. Servicekontorleder anser at husleieforvaltningen går greit slik, men mener likevel det hadde vært bedre med et profesjonelt fagsystem, bl.a. fordi husleie bare er én av flere arbeidsoppgaver som hun utfører.

Etat Eiendom og samfunn har utarbeidet *Plan for vedlikehold utleieboliger Nord-Odal kommune 2013 – 2022*. Vedlikeholdsplanen er administrativ; politikerne har fått den til orientering. Vedlikeholdsplanen angir "leieobjektets standard", vedlikeholdstiltak og utgifter til disse. Tiltakene er lagt inn i økonomiplan 2014 - 2017. Kommunen setter ikke av midler på et vedlikeholdsfond.

Noe vedlikehold skjer når leiere flytter ut. To leiligheter pusses opp per september 2014. Vedlikeholdet har økt de senere år. Administrasjonen anser at utleieleilighetene generelt er i god stand, men en del eldreboliger (ordinære) trenger vedlikehold.

For å tilegne seg kompetanse i boligutleie, deltar kommunen i to faglige nettverk:

- *KS' eiendomsnettverk*: Etatsleder Eiendom og samfunn deltar i KS eiendomsnettverk, som startet opp i 2014. Nettverket ser på KOSTRA-nøkkeltall og regnskapsrapportering, bl.a. bruken av KOSTRA-funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og funksjon 265 Kommunalt disponerte boliger.
- *Bolignettverk*: Servicekontorleder deltar i et bolignettverk med kommuner på Romerike m.fl., der man ser på kontraktsmaler, nøkkelrutiner, "hardbruksboliger" m.m.

7.3 Revisors vurdering

Hedmark Revisjon IKS finner at Nord-Odal kommune har gode rutiner for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av sine 134 utleieleiligheter. Servicekontoret, Helse- og omsorgsetaten og Eiendom- og samfunnsetaten samarbeider godt om utleievirksomheten. Administrasjonen holder oversikt over utleieleilighetene ved hjelp av regneark og andre dataprogrammer. Systemet fungerer godt, men uten et profesjonelt FDV-program er administreringen av utleieboliger personavhengig og sårbar. Anskaffelse av FDV-program vurderes av kommunen.

8 LEDIGE Utleieboliger – Behovsdekning (Problemst. 2)

8.1 Revisjonskriterier

- Maks 2 % av utleieleilighetene (3 leiligheter) skal til enhver tid stå ledige.
- Kommunen har generelt bare plikt til å *medvirke* til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer. For personer i akutt boligmangel, har kommunen plikt til å skaffe en "krisebolig".
- Hvor mange utleieboliger kommunen skal ha, er gjenstand for kommunestyrets prioriteringer. Siden kommunen for tiden ikke har en aktuell boligsosial handlingsplan, legger revisor til grunn at behovsdekningen skal være på linje med sammenliknbare kommuner.

8.2 Data

Ledige utleieboliger – rutiner for utleie

Ledighet (vakans) i utleieleilighetene oppstår stort sett bare ved ut-/innflytting og nødvendig vedlikehold. To leiligheter står ledige per 1.9.2014, fordi de oppusses. Oppussing tar normalt to til fire uker. Tre ledige leiligheter på én gang forekommer meget sjelden.

Servicekontorleder anslår at leilighetene står fysisk tomme i gjennomsnitt 14 dager ved skifte av leier, men bortfall av husleieinntekt er som regel mindre. Fravær av leieinntekt på en leilighet utover én måned skjer kun ved omfattende oppussing.

Når en beboer dør, leverer pårørende nøkkelen, og leieforholdet avsluttes ved utgangen av måneden. Ny leier betaler husleievederlag fra den dagen han får nøkkel. Dobbel husleie, fra både gammel og ny leier, forekommer ikke.

Skifte av leier skjer etter følgende prosess og arbeidsdeling:

1. Når en leilighet er blitt ledig, drar servicekontorleder på befaring med en vaktmester fra Driftsavdelingen i Eiendom og samfunnssetaten. De går over leiligheten og vurderer dens tilstand.
2. Driftsavdelingen utfører nødvendige utbedringer selv eller med innleide håndverkere.
3. Servicekontorleder gir beskjed til kommunens inntaksteam ved etatsleder Helse og omsorg om at en bolig er ledig. Eventuelt gis beskjed til NAV.
4. Kommunens inntaksteam har ukentlige møter der det fattes vedtak om tildeling av bolig.
5. Etatsleder Helse og omsorg utarbeider brev med tittel *Vedtak om bolig* til den kommende leieren. Brevet opplyser om tre ukers klagefrist, slik Forvaltningsloven krever.
6. Saken går nå over til servicekontorleder, som administrerer leieforholdet. Hun utarbeider *Leiekontrakt for bolig*, som sendes til ny leier for undertegning.
7. På innflyttingsdagen kommer ny leier innom Servicekontoret med undertegnet husleiekontrakt. Han/hun mottar nøkkel og undertegner nøkkelkvittering, samt skjema for flytting som servicekontorleder sender til Folkeregisteret. De fleste leiere undertegner også skjema for avtalegiro. Servicekontorleder informerer dem om muligheten til å søke bostøtte hos Husbanken gjennom NAV. Deretter reiser servicekontorleder sammen med leier til leiligheten og leser av strømmåler. Servicekontorleder varsler Eidsiva om ny strømaabonnt og målerstand.
8. Boligene er forsikret av kommunen, mens innboet forsikres av leier. Kommunen innhenter kopi av leiers forsikringsbevis for innboet.
9. Servicekontorleder arkiverer husleiekontrakter, vedtak, brev og andre dokumenter i papirform i mapper for hver leilighet, som oppbevares i et låst arkivskap. De fleste dokumenter

finnes i tillegg i elektronisk form: Utgående dokumenter, inkludert husleiekontrakt, skrives i saksbehandlingssystemet WebSak. Når kontrakten er undertegnet, skannes den til WebSak. Inntaksteamets vedtak og tilbudsbrev skrives i fagsystemet Profil for pleie og omsorg, for så å bli skannet til WebSak. Disse vil etter hvert utarbeides direkte i WebSak.

Kommunens inntaksteam har åtte medlemmer: etatsleder Helse og omsorg, som er leder for inntaksteamet, ledere i hjemmetjeneste og sykehjem, ergoterapeuter og fysioterapeuter. (Bolig til psykisk utviklingshemmede drøftes med enhetsledere i bokollektiv.) Foruten utleieleiligheter tildeler inntaksteamet plass på sykehjem.

Etatsleder Helse og omsorg kan når som helst få telefon fra Kongsvinger sykehus med to timers varsel om utskrivning av en pasient. For ferdigbehandlede pasienter ("overliggere") på sykehus belastes kommunen med 4250 kr per døgn i 2014. Nord-Odal kommune hadde 5 overliggerdøgn i 2013 og 4 hittil 2014. Etatsleder har da myndighet til å akutt plassere pasienten i sykehjem.

På denne bakgrunn er inntaksteamets høyeste prioritet å frigjøre sykehjems plasser. Hvor lenge en bruker har stått på venteliste for leilighet, er ikke avgjørende; ventelista er ikke en kø. Dersom en sykehjemsbeboer har fått høyere funksjonsnivå og kan klare seg mer selv, bør vedkommende tildeles omsorgsbolig. Sykehjem er i våre dager beregnet på meget syke og døende pasienter, og 80 % av sykehjemsbeboerne er demente. Eldre tildeles alltid korttids plass på sykehjem, slik at deres behov kan vurderes løpende.

Behovsdekning

SSBs KOSTRA-statistikk 2013 viser at Nord-Odal har 26 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere – mot 24 i KOSTRA-gruppe 11. Nord-Odal kommune har m.a.o. et normalt antall utleieboliger, litt i overkant av sammenliknbare kommuner.

Etatsleder Helse og omsorg understreker at det er feil å bruke sykehjems plasser til folk som kan klare seg selv, av hensyn til beboerens livskvalitet så vel som samfunnets ressursutnyttning. Hun anser at Nord-Odal kommune har for liten boligkapasitet på omsorgsnivået under sykehjem, nemlig omsorgsboliger med heldøgns pleie og omsorg (HDO). HDO er definert som en responstid til enhver tid på under 5 minutter.

Kommunens tre bosentre (65 leiligheter) betjenes av hjemmetjenestens pleiere, som tilkalles ved at beboere trykker på sin trygghetsalarm. Sand bosenter, som ligger ved siden av sykehjemmet, har tilnærmet HDO-nivå på dagtid (halve døgnet). Bortsett fra dette er responstiden ved bosentrene inntil 30 minutter. Trygghetsalarmene har toveiskommunikasjon, og nattevakta kommer forttere dersom hun hører at det haster.

Nord-Odal kommune har følgende planer for å oppføre utleieleiligheter:

- *3 nye flyktningeleiligheter* er vedtatt. De prosjekteres nå og vil bli bygget i 2015. Kommunestyret vedtok 18.10.2013 (sak 063/2013) at kommunen har som mål å bosette fire flyktninger i 2014, to flyktninger i 2015 og to i 2016 – pluss familiegjenforening.
- *16 nye trygghetsboliger* (dvs. omsorgsbolig med HDO) planlegges. De tiltenkes eldre med demens (8 leiligheter) og eldre som ikke klarer seg i omsorgsbolig, men heller ikke trenger sykehjems plass (8 leiligheter). Dersom budsjettvedtaket i desember 2014 finansierer trygghetsboligene, kan de bli bygget i 2016.

De 16 trygghetsboligene sto nevnt i *Omsorgsplan*, som kommunestyret vedtok i 2010 basert på samhandlingsreformen. Kommunen har inngått et samarbeid med byggefirma Ø M Fjeld AS, som har kjøpt en tomt mellom sykehjemmet og bosenteret i Sand sentrum. I 1. etasje er det prosjektert 16 trygghetsboliger som kommunen skal kjøpe, mens det i 2. og 3. etasje er prosjektert private leiligheter for salg.

Administrasjonen ser også behov for flere boliger for rus/psykiatri-klienter, men dette er ikke planlagt.

Tre strukturelle faktorer medfører forholdsvis stort behov for kommunale utleieleiligheter i Nord-Odal:

- Andel innbyggere 80 år og over er i Nord-Odal 42 % over landet (6,1 % av innbyggerne i Nord-Odal mot 4,3 % i landet), ifølge SSBs KOSTRA-statistikk.
- Nord-Odal kommune var vertskommune for institusjon for psykisk utviklingshemmede inntil HVPU-reformen i 1992. Kommuneadministrasjonen anslår at andel psykisk utviklingshemmede i Nord-Odal fortsatt ligger 50 % over landet. (Hverken SSBs KOSTRA-statistikk, Folkehelseinstituttets Folkehelseprofil eller Helsedirektoratets IPLOS-register kan gi oss tall på dette. Helsedirektoratet opplyser at "Per i dag er ikke diagnoseregistreringene i IPLOS-registeret gode nok til å telle personer med ulike diagnoser".)
- Nord-Odals eiendomsmarked preges av at få leiligheter er til salgs; det omsettes for det meste eneboliger. Forholdsvis mange innbyggere har dermed behov for å leie kommunal leilighet.

Husbanken yter etableringstilskudd til oppføring av kommunale boliger for vanskeligstilte. Kommunen har god dialog med Husbanken, som har en fleksibel innstilling. Kommunen vil søke Husbank-tilskudd til de tre flyktningeboligene som skal bygges i 2015.

Leiere får normalt treårskontrakt, og i løpet av kontraktstiden skal det jobbes for at leier får kjøpt seg egen bolig. Husbankens virkemidler er viktige for å få gjennomstrømming i kommunale utleieboliger. Nord-Odal kommune har formidlet 3 – 4 mill. kr per år i startlån til unge i etableringsfasen og økonomisk vanskeligstilte.

SSBs KOSTRA-statistikk 2013 viser at Nord-Odal formidler startlån til 2,5 boliger per 1000 innbyggere – omtrent som i KOSTRA-gruppe 11 (2,7) - men at startlån per innbygger er noe lavere i Nord-Odal (818 kr) enn i KOSTRA-gruppen (1182 kr). Nord-Odal kommune formidler til gjengjeld forholdsvis høyt boligtilskudd til tilpasning (78 kr mot 21 kr per innbygger). Husbankens virkemidler (startlån, boligtilskudd og bostøtte) ble 1.8.2014 lagt til NAV i landets kommuner.

8.3 Revisors vurdering

Nord-Odal kommunes utleieboliger står i liten grad ledige – ikke mer enn nødvendig for skifte av leier og oppussing. Rutinene ved skifte av leier synes gode.

Kommunal bolig skal være en midlertidig løsning for de aller fleste leiere – med gjennomstrømming i utleieboligene. Nord-Odal kommune sikrer dette gjennom tre års leiekontrakt, unntatt for psykisk utviklingshemmede personer. Kommunen har også en korttidsbolig som dekker behovet for midlertidig krisebolig for de som ikke klarer seg selv.

Nord-Odal kommune har samme antall utleieleiligheter per 1000 innbyggere som sammenliknbare kommuner. Vedtatt bygging av tre flyktningeleiligheter og planlagt bygging av 16 trygghetsboliger vil gi økt behovsdekning.

9 HUSLEIEPRISER – VEDTAK I KOMMUNESTYRET (PROBLEMST. 3)

9.1 Revisjonskriterier

- Husleiepriser skal fastsettes i henhold beregningsmåte vedtatt av kommunestyret.

9.2 Data

Kommunen hadde et husleieprosjekt i 2003 som fastsatte leieprisene. Et konsulentfirma bisto med en formel for beregning av husleiepriser som benyttes også i noen andre kommuner: $\text{Husleie} = \text{leieareal} * \text{basisleie} * \text{arealfaktor} * \text{standardfaktor} * \text{selvkostfaktor} / 12$. "For leie av garasje, carport og felles innomhusarealer fastsettes betaling som kommer i tillegg til husleie. Eventuelle energikostnader fra felles måler kommer som tillegg utenom husleien fordelt etter antall kvadratmeter leieareal."

Sistnevnte gjelder de 32 leilighetene i Sand bosenter som forsynes med fjernvarme. De betaler et tillegg på 700 kr per måned.

Kommunestyret vedtok (13.12.2003) at "Selvkostprinsippet legges til grunn" og "Husleien indeksreguleres årlig" i henhold til Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks.

Husleieprisene har imidlertid ikke blitt indeksregulert siden våren 2013. Det foreligger ikke noe vedtak om frysing av husleieprisene, men man har blitt enig om det i budsjettarbeidet. Bakgrunnen er et vedtatt prinsipp om at kommunen ikke skal være markedsledende på husleiepriser.

Kommunale avgifter er inkludert i husleieprisen. Alle utleieleilighetene er umøblerte, men noen omsorgsboliger er møblert med hvitevarer. Det betales ikke depositum.

Leiepris for de 134 leilighetene er gjennomsnittlig 6286 kr per måned (eventuelt pluss fjernvarme; strøm betales av leier). De fleste husleieprisene ligger mellom 5000 og 7000 kr per måned.

Leierne opplever kommunens husleiepriser som høye, ifølge etatsleder Helse og omsorg. Kommunal bostøtte har vært vurdert, men er ikke innført. Husbankens bostøtte går mest til minstepensjonister (leiepris på 5000 kr/måned legges til grunn for støtteberegningen). KOSTRA-nøkkeltall viser at antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken per 1000 innbyggere i 2013 var 28 i Nord-Odal mot 21 i KOSTRA-gruppe 11.

9.3 Revisors vurdering

Beregningsmåten for husleiepriser ble vedtatt av Nord-Odal kommunestyre i 2003. Husleieprisene er ikke konsumprisjustert siden våren 2013, uten at dette er formulert i budsjettvedtak el.l.

10 REALISTISK BUDSJETTERING (PROBLEMST. 4)

10.1 Revisjonskriterier

- Regnskapsførte inntekter og driftsresultat fra utleieboliger skal avvike lite fra budsjetterte inntekter og driftsresultat.
- Kommunens utgifter til drift av utleieboliger skal være på linje med sammenliknbare kommuner.

10.2 Data

Driftsregnskapet for funksjon 265 Kommunalt disponerte boliger kan oppsummeres slik:

265 Kommunalt disp. boliger, drift (kr)	2011 Regnskap	2012 Regnskap	2013 Budsjett (just.)	2013 Regnskap
Sum driftsutgifter	-7 093 391	-7 643 082	-5 962 664	-8 210 187
Sum driftsinntekter	10 644 081	11 263 216	10 530 800	10 659 080
herav leieinntekter	9 493 243	9 836 099	9 760 809	9 839 581
Driftsresultat (brutto)	3 550 690	3 620 134	4 568 136	2 448 893

Regnskapsførte husleieinntekter endte 0,8 % over husleieinntekter i budsjett 2013. Også inntekter fra oppvarming (fjernvarme) m.m. "traff blink", slik at sum driftsinntekter var realistisk budsjettert.

Administrasjonen opplyser at man gjerne budsjetterer med at alle leiligheter til enhver tid er utleid, for å stimulere til å få leid ut leilighetene. "Dødtiden" ved skifte av leiere er da også kort, slik at husleieinntektene ikke overvurderes.

Imidlertid ble driftsutgiftene på funksjon 265 undervurdert med 2,2 mill. kr i budsjett 2013, noe som førte til at driftsresultatet var tilsvarende overvurdert i budsjettet. Underbudsjetteringen av utgifter gjaldt særlig postene 12300 Vedlikehold bygg/anlegg (705 000 kr for lite budsjettert) og 12601 Intern renhold og vaktmestertjeneste (0 budsjettert; endte på nesten 1,3 mill. kr).

Revisor har funnet to forklaringer på avviket mellom budsjett og regnskap i 2013:

- *Høyt vedlikehold i 2013:* Sanering av muggsopp i ca. 10 leiligheter i Uglevegen medførte ikke-budsjetterte driftsutgifter på 585 000 kr i 2013. Muggsaneringen var vedtatt i investeringsbudsjettet, men viste seg å høre hjemme i driftsregnskapet. Regnskapsrevisor veiledet kommunen i skillet mellom driftsutgifter og investeringsutgifter. Regnskapsstandarden KRS4 angir at *oppgradering for over 100 000 kr* skal føres som investering, mens vedlikehold/oppussing skal føres i driftsregnskapet uansett beløp.
- *Avvikende budsjettering og regnskapsføring:* Kommunen har tradisjon for å *budsjettere* fellesutgifter på funksjon 190 Interne serviceenheter, som i *regnskapet* føres på spesifikk funksjon, f.eks. 265 Kommunalt disponerte boliger. Dette henger sammen med at Driftsavdelingen er organisert med vaktmesterpool og renholdsteam, for fleksibel personellbruk. Mer spesifikk budsjettering på bygningstyper (mindre bruk av funksjon 190) er likevel mulig, ifølge etatsleder Eiendom og samfunn.

Regnskapstallene viser at funksjon 265 Kommunalt disponerte boliger går med et overskudd (driftsresultat) på rundt 3 mill. kr per år. Imidlertid gir dette et for snevert bilde av

driftsutgifter for utleieboliger. Blant annet føres det ingen faste lønnsutgifter under funksjon 265. Funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen har netto driftsutgifter på ca. 1,6 mill. kr per år, og mye av dette kan henføres til utleieboliger. Renter og avskrivninger (kapitalslit) på boligkapitalen hører også med i bildet. Administrasjonen vurderer at utleieboligene samlet sett "går i null".

SSBs KOSTRA-statistikk viser at Nord-Odals brutto driftsutgifter steg fra 49 444 kr per kommunalt disponert bolig i 2011 til 57 403 kr i 2013 – mot 41 221 kr i KOSTRA-gruppe 11 2013. Nord-Odal kommune pusset opp mange leiligheter i 2013, men nivået over flere år tyder på at utleieboliger er dyrere i drift i Nord-Odal enn i sammenliknbare kommuner.

Administrasjonen opplever at Nord-Odal kommune får til mye med knappe ressurser for utleieboliger, men to økonomiske utfordringer oppgis:

- Ved utflytting blir de fleste leiligheter godt rengjort av leier eller pårørende, men leiligheter for vanskeligstilte kan påføre kommunen utgifter til rydding og rengjøring. Kommunens renholdsteam er nedbemannet og har ikke alltid kapasitet til ekstraordinære oppgaver. Enkelte ganger har man leid et renholdsfirma til jobben. Kommunen sender regningen til utflyttet leier, men der er det som regel lite å hente. Det er ikke budsjettert midler til renhold ved skifte av leier.
- Pårørendes forventninger til kommunen kan være en utfordring. Det hender bl.a. at arvtakere ønsker å få sine foreldre over i kommunal bolig.

10.3 Revisors vurdering

Driftsinntektene ble realistisk budsjettert i budsjett 2013, mens driftsutgiftene ble undervurdert, som følge av høyt vedlikehold. Delvis skyldtes det også en uoversiktlig budsjett-teknikk der fellesutgifter budsjetteres på funksjon 190 Interne serviceenheter, for så å regnskapsføres på bygningsspesifikke funksjoner. Kommunens driftsutgifter i utleievirksomheten er, ifølge KOSTRA-statistikk, høyere enn i sammenliknbare kommuner.

11 INNKREVIING AV HUSLEIEVEDERLAG (PROBLEMST. 5)

11.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer effektiv innkreving av husleievederlag med lave tap på fordringer.

11.2 Data

Betalingsproblemer gjør seg hovedsakelig gjeldende i de seks leilighetene for vanskeligstilte som NAV disponerer. Flyktningers husleievederlag dekkes gjennom statlig integreringstilskudd som kommunen mottar i fem år.

Ved betalingsproblemer går man til følgende innkrevingsskritt:

1. *Betalingsavtale* går ut på å dele opp en ubetalt termin i flere avdrag for å komme à jour. Saksbehandler økonomi, servicekontorleder og NAVs saksbehandler utarbeider et forslag som forelegges leier. Kommunen erfarer at smidige betalingsavtaler løser de fleste betalingsproblemer.
2. *Varsel om inkasso*: Dersom heller ikke betalingsavtalen overholdes, sendes én purring. Dersom husleievederlaget stadig uteblir, varsles leier i brev om at kravet vil bli sendt til inkasso innen en frist.
3. *Inkasso*: Dersom misligholdet fortsetter, sendes saken til inkasso. Lindorff utfører inkasso for kommunen.
4. *Utkastelse*: Dersom skyldig beløp ikke inndrives ved inkasso, er siste skritt utkastelse.

Over halvparten av leierne har avtalegiro, noe som bidrar til rettidig betaling. Fire av de 134 leierne, det vil si 3 %, har for tiden betalingsavtaler. Omlag to saker går til inkasso per år. En utkastelse har funnet sted siden 2010, nemlig i 2014.

På funksjon 265 Kommunalt disponerte boliger har kommunen regnskapsført følgende tap på fordringer: 32 399 kr i 2010, 0 kr i 2011, 19 290 kr i 2012 og 18 351 kr i 2013. Kommunen har per 10.9.2014 husleiekrav på 51 000 kr som er eldre enn ett år og står i fare for å gå tapt; dette gjelder to personer.

11.3 Revisors vurdering

97 % av leierne betaler husleievederlaget som de skal. 2 – 4 personer av 134 leiere har betalingsvansker. Tap på husleiefordringer ligger på rundt 20 000 kr per år, tilsvarende om lag tre månedsløyer eller 0,2 % av kommunens husleieinntekter. Revisor finner at dette er påregnelige innkreivingsproblemer, især når kundemassen inkluderer inntil 10 vanskeligstilte personer.

Innkrevning av husleie skjer etter gode rutiner i praksis, men innkreivingsrutinene er ikke nedfelt skriftlig.

12 KILDER

1. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, LOV-1992-09-25 nr. 107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven).
2. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, FOR-2004-06-15 nr. 904: *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.*
3. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2006: *Veileder i forvaltningsrevisjon.*
4. Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-1967-02-10: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (Forvaltningsloven).
5. Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-2006-05-19-16: *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (Offentlighetsloven).
6. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, LOV-1999-03-26-17: *Lov om husleieavtaler* (Husleieloven).
7. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, LOV-2008-06-27-71: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (Plan- og bygningsloven).
8. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, NOU 2011:15: *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden.*
9. Arbeids- og sosialdepartementet, LOV-2009-12-18-131: *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (Sosialtjenesteloven).
10. Statistisk sentralbyrå, 17.6.2014 (endelig publisering): KOSTRA-statistikk 2013. www.ssb.no
11. Nord-Odal kommune, 31.3.2014: *Kommuneregnskap 2013* (inkl. årsmelding, rådmannens årsberetning og regnskap).
12. Nord-Odal kommune, 18.11.2013: *Rådmannens budsjett- og økonomiplancommentarer 2014 - 2017.*
13. Nord-Odal kommune, kommunestyret 13.12.2003: *Husleieregulering.*
14. Nord-Odal kommune, 6.8.2013: *Vedtak om bolig* (eksempel).
15. Nord-Odal kommune, august 2014: *Leiekontrakt for bolig* (kontraktsmal).
16. Nord-Odal kommune, 27.5.2014: *Plan for vedlikehold utleieboliger Nord-Odal kommune 2013 – 2022.*
17. Nord-Odal kommune, 24.8.2009: *Trygde- og omsorgsboliger*, rutinebeskrivelse for dataregistrering av husleieforhold.
18. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk, 16.12.2010: KRS 4: Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet. www.gkrs.no

VEDLEGG 1: Rådmannens uttalelse til revisjonsrapporten

E-post 23.9.2014 fra rådmannen:

Jeg kan ikke se at vi har ytterligere kommentarer til rapporten.

Med vennlig hilsen

Ragnar Kristiansen
- rådmann -

Nord-Odal kommune
Herredsvegen 2, 2120 Sagstua
Sentralbord: 62 97 81 00
Mobil: 90 11 34 48
www.nord-odal.kommune.no

