

Evaluering av Kristiansand Boligselskap KF

Rapport til kommunalutvalget

2018

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	1
2	MANDAT	2
3	METODE OG GJENNOMFØRING	4
3.1	Dokumentgjennomgang	4
3.2	Intervjuer	4
3.3	Årsregnskap og handlingsplaner	5
4	OPPFØLGING AV EIERSKAPSMELDING	6
4.1	Styrking av samhandling mellom helse- og sosialsektoren og Boligselskapet.....	6
4.2	Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie	7
4.3	Rådmannen tar initiativ til endring av Lov om stiftelser, eller praktiseringen av denne, med formål om å omdanne boligstiftelsene til opphør.	7
4.4	Revisjon av Boligselskapets vedtekter.....	8
4.5	Styrking av eieroppfølgingen gjennom formaliserte eiermøte	8
4.6	Utarbeidelse av investeringsinstruks.....	9
4.7	Implementering av kvalitetssikringssystem	10
4.8	Avleggelse av regnskap etter God kommunal regnskapsskikk.....	10
4.9	Oppsummering oppfølging av eierskapsmelding	11
5	VURDERING AV SAMHANDLING MELLOM BOLIGSELSKAPET OG KOMMUNEN	12
5.1	Bakgrunn.....	12
5.2	Manglende koordinering i utformingen av strategi og planer for utbygging i samarbeid med teknisk sektor.	12
5.3	Behov for samsvar mellom boliger som erverves og behovet hos aktuelle grupper vanskeligstilte.....	13
5.3.1	Forholdet til stiftelsene	14
6	VURDERING AV OM BOLIGSELSKAPETS RESSUR SINNSATS ER EFFEKTIV	16
6.1	Bakgrunn.....	16
6.2	Samhandling – boligmassen.....	18
6.3	Samhandling- bruker/bolig	21
6.3.1	Ansvarsfordeling – bestiller/utfører.....	21

6.4	Samhandling – Organisatorisk	24
6.4.1	Organisasjonsform	24
6.4.2	Politisk styring og kontroll	26
6.5	Økonomi.....	28
6.5.1	Ledige boliger.....	28
6.5.2	Vedlikehold	29
6.6	Erfaringer fra andre omorganiseringer.....	30
7	KONKLUSJON.....	31
7.1.1	Samhandling - boligmassen.....	31
7.1.2	Samhandling – bruker.....	31
7.1.3	Samhandling- organisatorisk	32
7.1.4	Økonomi	33
8	FIGURLISTE.....	34

1 Sammendrag

Agder Kommunerevisjon IKS har i denne rapporten, på bestilling fra kommunalutvalget gjennomført en evaluering av Kristiansand Boligselskap KF (Boligselskapet). Evalueringen skulle dekke Boligselskapets oppfølging av eierskapsmeldingen, samhandling med kommunen, samt en vurdering av hvorvidt boligselskapets bruk av ressurser i det boligsosiale arbeidet er effektivt.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i intervjuer med relevante personer i det boligsosiale arbeidet. Vi har videre benyttet oss blant annet av politiske vedtak, styresaker, interne dokument fra Boligselskapet, boligsosial handlingsplan og eierskapsmelding del 2 for Kristiansand Boligselskap KF for å besvare problemstillingene. Evalueringen er utført på organisasjonsnivå, denne evalueringen har derfor ikke vurdert utførelsen av ansattes arbeidsoppgaver.

Vår evaluering viser at Boligselskapet i stor grad har fulgt opp vedtaket fra bystyrets behandling av eierskapsmeldingen. Revisjonen bemerker imidlertid at det ikke er gjennomført en generell oppdatering av vedtektene som ble anbefalt i eierskapsmeldingen.

Vår evaluering viser videre at det fortsatt er friksjon i samhandlingen mellom Boligselskapet og helse- og sosialsektoren. Dette knytter seg til en mindre andel av leietakerne, men skaper friksjon i samhandlingen. Dette påvirker etter vår oppfatning det den totale ressursutnyttelsen i det boligsosiale arbeidet negativt.

Som en konsekvens av at en stor andel av eierskapet til boligene som Boligselskapet disponerer ligger utenfor foretaket, samt helse- og sosialsektorens kontroll over tildeling og avhendelse av boliger, er det vår oppfatning at Boligselskapets operative handlingsrom er begrenset. Kommunens organisering av virksomheten påvirker etter vår oppfatning ressursutnyttelsen negativt. Revisjonen vil også trekke frem at bystyret ikke har behandlet Boligselskapets tertialrapporter i henhold til forskrift.¹

Boligselskapet har en anstrengt økonomisk situasjon, og har i handlingsplanen 2019-2022 budsjettert med underskudd og bruk av disposisjonsfond. Ved inngangen til 2021 er disposisjonsfondet kun 0,25 % av sum inntekter. Dette medfører at Boligselskapet er særlig følsomt for endringer i inntekter og utgifter, og reduserer ytterligere deres handlingsrom. Boligselskapets utfordring knyttet til tomgangsleie kan man ikke organisere seg bort ifra.

Kristiansand, 1.11.18



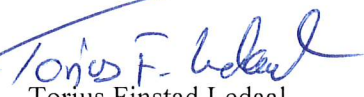
Tor Ole Holbek

Revisjonssjef



Monica H. Smith-Tønnessen

Ass. revisjonssjef



Torjus Finstad Ledaal

Statsautorisert revisor

¹ Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 4

2 Mandat

Bystyret² vedtok eierskapsmelding for Kristiansand Boligselskap KF (Boligselskapet) i møte 21.09.16. Det ble blant annet vedtatt en ekstern evaluering av det boligsosiale arbeidet herunder en vurdering av om Boligselskapets ressursinnsats er rasjonell og effektiv. Kommunalutvalget vedtok i sak 4/18 at Agder Kommunerevisjon IKS skulle gjennomføre en evaluering med følgende fokus:

1. **Vurdering av om vedtakene i eierskapsmeldingen er fulgt opp.**
2. **Vurdering av samhandlingen mellom Boligselskapet og kommunen for øvrig (rådmannen, økonomi, teknisk og HS).**
3. **Vurdering av om Boligselskapets ressursinnsats er effektiv.**

I forbindelse med boligsosial handlingsplan³ er virkemiddelapparatet og ansvarsfordelingen gjennomgått. Det er mange instanser, i flere sektorer som har ansvar og oppgaver som legger premisser for og er sentrale for resultatene av kommunens boligsosiale arbeid. For å lykkes godt er en avhengig av forankring, koordinering og gode samarbeidsstrukturer på tvers av sektorer – på alle nivå i organisasjonen⁴.

Oppgaver	Ansvarlig
Overordnet arealplanlegging og boligpolitikk	Teknisk sektor
Oversikt over bolig - og tjenestebehov til vanskeligstilte	Helse- og sosialsektoren v/Service og forvaltning
Bestilling av boliger og helsetjenester	Helse- og sosialsektoren v/Service og forvaltning
Anskaffelse og forvaltning av kommunale utleieboliger	Kristiansand Boligselskap KF
Anskaffelse og forvaltning av kommunale formålsbygg	Kristiansand Eiendom
Utleie og kontraktsforhold til kommunale utleieboliger	Kristiansand Boligselskap KF
Veiledning og hjelp til selvsleie eller leie privat	Helse- og sosialsektoren v/Service og forvaltning
Oppfølgingstjenester i bolig	Helse- og sosialsektoren v/ virksomhet oppfølging
Vurdering og tildeling av midlertidig botilbud (nødovernatting)	Helse- og sosialsektoren v/NAV

Tabell 1 Aktører i det boligsosiale arbeidet- boligsosial handlingsplan 2017-2020

Tiltak som bystyret har vedtatt i forbindelse med oppfølging av eierskapsmeldingen er innarbeidet i planen. Hovedutfordringene som ble identifisert i kommunens boligsosiale arbeid var

² Bystyresak 117/16

³ Bystyresak 08/17

⁴ Boligsosial handlingsplan 2017-2020 s.6

i stor grad knyttet til samhandling og koordinering samt utfordringer relatert til å løse bolig- og tjenestebehov. Vår evaluering vil særlig vektlegge de samhandlingene som i Tabell 1 er markert i blått. Boligselskapet har i forbindelse med boligsosial handlingsplan og i forbindelse med behandlingen av eierskapsmelding del 2 gitt tilbakemelding på at det er tatt tak i utfordringene og at det er iverksatt tiltak.

Boligselskapet leverer tjenester til både oppvekstsektoren og helse- og sosialsektoren. Vi vil fokusere vår evaluering av samhandling på helse- og sosialsektoren, da dette utgjør den største andelen av leveransene til Boligselskapet. Evalueringen vil ha særlig vekt på dette og se på hvorvidt ressursbruken virker til det beste for en effektiv ressursinnsats i det boligsosiale arbeidet.

3 Metode og gjennomføring

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn datamateriale.

Det anbefales å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering).⁵ Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne evalueringen har vi benyttet oss primært av kvalitativ metode som dokumentgjennomgang og intervjuer.

3.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med denne evalueringen har vi også gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Revisjonen har undersøkt sentrale dokumenter som er utarbeidet av kommunen. Herunder eierskapsmelding for Kristiansand Boligselskap KF, boligsosial handlingsplan 2017-2020
- Styremøtereferater i Kristiansand Boligselskap KF
- Rapporter fra Kristiansand Boligselskap til helse- og sosialsektoren, samt interne rutiner og kvalitetssystem dokumenter.
- Saker fra bystyre, helse- og sosialstyret og kommunalutvalget

3.2 Intervjuer

Revisjonen avholdt oppstartsmøte med rådmannen i juni 2018. I møtet ble det redegjort nærmere for prosjektet og avgrensninger.

Videre har vi hatt to intervjuer med daglig leder i Boligselskapet, i disse møtene har også representanter for de ansatte, samt økonomirådgiver deltatt. Vi har hatt eget møte med styreleder for Boligselskapet. Vi har hatt intervjuer med helse- og sosialsektoren, representert ved bolig tjenesten og tjenestetildeling, samt helse- og sosialdirektørens stab. Videre er det gjennomført møter med enhetsleder i Kristiansand Parkering (tidligere kommunalt foretak), samt daglig leder i Kristiansand boligstiftelse og Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger.

⁵ Norges Kommunerevisorforbund (2011) s. 4

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med intervjuobjektene på mail og telefon for å avklare ulike spørsmål.

3.3 Årsregnskap og handlingsplaner

For å kunne si noe om den økonomiske utviklingen i selskapet, samt de økonomiske planene har vi innhentet årsregnskap for 2017, budsjett 2018, budsjett 2019, samt handlingsplan 2019-2022.

4 Oppfølging av eierskapsmelding⁶

Eierskapsmeldingen del 2 var en oppfølging av bystyrets vedtak i forbindelse med behandlingen av sak 175/08 der bystyret vedtok «de overordnede prinsipper for kommunens eierstyring». Eierskapsmeldingen del 2 ble behandlet i sak 117/16.

Bystyret vedtok å støtte følgende anbefalinger:

- Styrking av samhandlingen mellom helse- og sosialsektoren og Boligselskapet.
- Be rådmannen foreta en konsekvensutredning av gjengs leie innen sommeren 2017
- Rådmannen tar initiativ til endring av Lov om stiftelse, eller praktiseringen av denne, med formål om å gjøre det mulig å omdanne boligstiftelsene til opphør.
- Vedtektene for Boligselskapet revideres i samsvar med dagens behov og forventinger til virksomheten. Det fremmes egen sak for bystyret i løpet av 2016.
- Eieroppfølging styrkes ved at det avholdes formaliserte Eiermøter.

Bystyret ba Boligselskapet

- Utarbeide investeringsinstruks, i samsvar med den som gjelder for den kommunale forvaltningen
- Implementere kvalitetssikringssystem i samsvar med kommunens rutiner og håndbøker
- Avlegge regnskap etter *God kommunal regnskapskikk*, i stedet for *God regnskapskikk*

Videre vil vi se på hvordan dette er fulgt opp.

4.1 Styrking av samhandling mellom helse- og sosialsektoren og Boligselskapet

I eierskapsmelding trekkes det frem ønske om sterkere samhandling mellom helse- og sosialsektoren og Boligselskapet knyttet til:

- Utforming av strategi og planer for utbygging, kjøp av nye boliger og salg av gamle boliger
- Felles forståelse for hva slags beliggenhet som egner seg for ulike målgrupper
- Økende samsvar mellom boligmassen og behov
- Implementeringen av miljøvaktmestere

Ønske om sterkere samhandling er medtatt og innarbeidet i boligsosial handlingsplan 2017-2020 og vil være gjenstand for evaluering i rapportens kapittel 5.

⁶ Eierskapsmelding Kristiansand boligselskap KF Del 2; 15.03.2016

4.2 Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie

I eierskapsmeldingen, anbefalte rådmannen innføring av gjengs leie for boliger som Kristiansand boligselskap KF leier ut. Begrunnelsen var å fjerne det økonomiske insitamentet for å leie kommunal boliger som igjen ville frigjøre boliger til de med størst behov. Frigjøring vil også kunne gi økt rom for å selge uegnede boliger for så å kunne investere i boliger som er mer egnet i forhold til behovet⁷.

I etterkant av behandlingen av eierskapsmeldingen har Boligselskapets økonomiske situasjon blitt tydeliggjort ved endring av regnskapsspråk fra *God regnskapsskikk* til *God kommunal regnskapsskikk*. En økning til gjengs leie ville således ha bedret den økonomiske situasjonen til Boligselskapet (uavhengig av regnskapsspråk).

Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie er behandlet i 2017⁸. Arbeidsgruppen anbefalte ikke å innføre gjengs leie, dette ble også konklusjonen i bystyrets behandling, men Boligselskapet ble gitt muligheten til å øke leien slik at det oppnås økonomisk balanse. Sak om innføring av gjengs leie er på nytt reist i 2018⁹ etter vedtak i bystyrets budsjettmøte¹⁰, uten at det ble innført.

4.3 Rådmannen tar initiativ til endring av Lov om stiftelser, eller praktiseringen av denne, med formål om å omdanne boligstiftelsene til opphør.

Boligselskapet disponerer 863 boliger som er eid av henholdsvis Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger og Kristiansand boligstiftelse. Begge stiftelsene er opprettet av Kristiansand kommune. Stiftelsene ble opprettet før det var et lovpålagt kommunalt ansvar å skaffe boliger til vanskeligstilte¹¹. Stiftelsene ble etablert som et verktøy i dette arbeidet, som kommunen kunne bruke uten at det lå direkte innunder den kommunale forvaltningen.

Stiftelsene er selveiende, juridiske subjekter og er regulert i Stiftelsesloven¹². Stiftelsesloven legger sterke reguleringer på forvaltningen av stiftelsene. En stiftelse kan omdannes til opphør hvis et tilstrekkelig sett med forutsetninger er tilstede¹³. Muligheten for at stiftelsene som ble etablert av Kristiansand kommune oppfylte vilkårene for omdanning til opphør ble vurdert i forbindelse med eierskapsmeldingen i samråd med kommuneadvokaten. Konklusjonen den

⁷ Bystyresak 78/17- Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie

⁸ Bystyresak 78/17- Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie

⁹ Bystyresak 78/18- Gjengs leie og kommunal bostøtte

¹⁰ Bystyresak 164/17- Rådmannens forslag til justering av handlingsprogram 2018-2021

¹¹ Lov om sosiale tjenester, ikrafttredelse 01.01.93

¹² LOV-2001-06-15-59 Lov om stiftelser

¹³ Stiftelsesloven § 46

gang ble da at vilkårene for omdanning til opphør ikke var tilstede. Det er ikke gjennomført noe ny vurdering av omdanningsvilkårene i forbindelse med denne evalueringen.

I mellomtiden har Nærings og fiskeridepartementet startet utarbeidelsen av en ny stiftelseslov på bakgrunn av NOU 2016:21. Kristiansand kommune jobber i samarbeid med Trondheim kommune for endring av stiftelsesloven, gjennom aktivt arbeid inn mot lovforslaget til ny stiftelseslov. Arbeidet består i å opprette dialog og presentere problemstillingen mot det politiske ledd, samt gjennom KS, inn mot embetsverket.

4.4 Revisjon av Boligselskapets vedtekter

Boligselskapet ble etablert i 2005, og vedtektene har vært uendret siden den gang. En oppdatering av vedtektene er i samsvar med anbefalinger i Eierskapsmelding del 1. «*Formålet i selskapsavtale/vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom, for å se om det er behov for endringer.*»

I eierskapsmeldingen var en av anbefalingene fra prosjektgruppen at Boligselskapets vedtekter burde revideres ved innføringen av gjengs leie. Ved innføring av gjengs leie mente man at det kunne forekomme akkumulering av kapital i Boligselskapet, og således måtte det legges til rette for at det ville være mulig å ta ut utbytte. Dagens vedtekter vil ikke tillate dette. I forbindelse med Bystyrets behandling av konsekvensutredning av gjengs leie¹⁴, ble dette ikke vedtatt innført, en revisjon av vedtektene på dette punktet var således ikke nødvendig.

Eierskapsmeldingen anbefalte også en generell revisjon av vedtektene for å spisse formålet til de oppgavene som kommunen har et lovpålagt ansvar for. Dette er ikke gjennomført. Daglig leder opplyser at hun ikke har mottatt signaler på at man så det nødvendig med en revisjon av vedtektene når gjengs leie ikke ble innført.

4.5 Styrking av eieroppfølgingen gjennom formaliserte eiermøte

I eierskapsmeldingen fremkommer det at det for perioden 2011-2015, kun har vært en begrenset eieroppfølging. Bystyret har derfor anbefalt at eieroppfølgingen styrkes ved at det innføres formaliserte eiermøter. I samtaler med Boligselskapet og rådmannen fremkommer det at det er gjennomført eiermøte 25.04.2017. Temaet på eiermøte var knyttet til oppfølgingen av eierskapsmeldingen herunder særlig fokus på:

- Samhandling
- Bystyrets bestilling¹⁵
- Gjengs leie
- Økonomi og budsjettutfordringer

¹⁴ Bystyresak 78/17- Konsekvensutredning av innføring av gjengs leie

¹⁵ Bystyresak 117/16- Eierskapsmelding Kristiansand Boligselskap KF

- Antall og sammensetning av boliger som Boligselskapet disponerer

Boligselskapet har initiert eiermøte i 2018, uten at dette har vært gjennomført. Økonomidirektøren forklarer at det ikke har vært særskilte forhold som krever årlige eiermøter, og at dette har vært prioritert for mer «fristilte» selskaper. Den økonomiske situasjonen til Boligselskapet er av administrasjonen ansett vel kjent, og tilskudd til nye større prosjekter som eksempelvis kostnadsoverskridelse på prosjekt Storebølgen er behandlet i egne politiske saker¹⁶. Revisjonen mener det kunne vært naturlig at det ble gjennomført formelle eiermøter i en periode med anstrengt økonomi, og der styringssignaler fra eier kan være av ekstra betydning. I oktober 2018 holdt Boligselskapets leder en orientering om budsjett / økonomi / mulighetsrom i Kristiansand Boligselskap for kommunalutvalget

4.6 Utarbeidelse av investeringsinstruks

Formålet med en investeringsinstruks er å gi retningslinjer for en enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter. Instruksen bør regulere de ulike aktørenes roller, myndigheter og ansvar. Boligselskapet har primært to typer investeringer.



I behandlingen av eierskapsmeldingen¹⁷ blir Boligselskapet bedt om å utarbeide en investeringsinstruks i samsvar med den som gjelder for den kommunale forvaltningen.

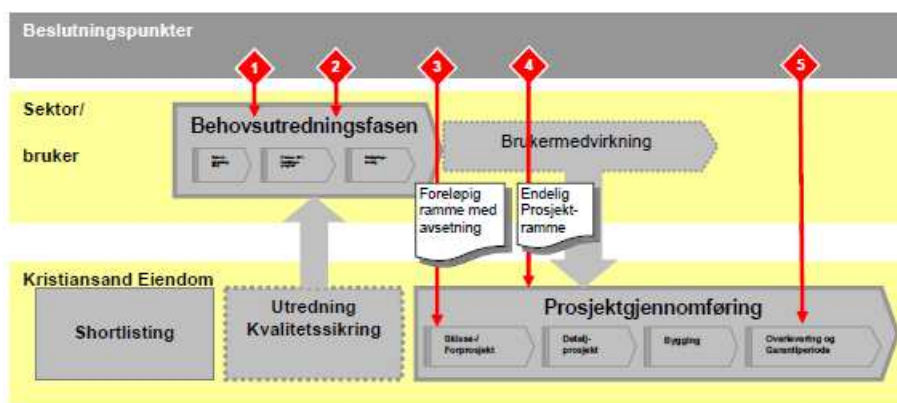
Boligselskapet skriver til revisjonen¹⁸ at man har implementert investeringsinstruks til Kristiansand kommune fra 01.01.17. Vi har i tillegg fått oversendt «rutiner for innkjøp» som omhandler prosessen fra behovskartlegging til kjøp av boliger. Siste gang godkjent administrativt 13.02.18.

Revisjonen bemerker at investeringsinstruks ikke er tilpasset Boligselskapet all den tid at de først får prosjekt og bestilling etter behovsutredning og politisk vedtak, her ville ikke investeringsinstruks i sin helhet være gjeldende for Boligselskapet. Behovsanalyse gjøres hos bestiller, som regel helse- og sosialsektoren. Boligselskapet får bestillingen i et eget behovsmeldingsmøte med helse- og sosialsektoren, Kristiansand Eiendom og Boligselskapet. Det vises for øvrig til nærmere redegjørelse under kapittel 6.2

¹⁶ Kommunalutvalget sak 34/18, Storebølgen 2- økt kostnadskalkyle

¹⁷ Bystyresak 78/17- konsekvensutredning av innføring av gjengs leie

¹⁸ Svar på «Forespørsel til ledelsen» datert 29.08.18



Figur 1 Fasene i investeringsprosjekter hentet fra investeringsinstruks

4.7 Implementering av kvalitetssikringssystem

Kvalitetssikringssystemet ivaretar at det er en felles plattform for rutiner og prosedyrer som ivaretar en enhetlig behandling i foretaket. I vedtaket fra bystyre¹⁹ blir Boligselskapet bedt om å implementere kvalitetssikringssystem i samsvar med kommunens rutiner og håndbøker. Boligselskapet har fra 2016 implementert kvalitetssikringssystem, som inneholder blant annet maler, sjekklister og rutiner for arbeidet, herunder mål og strategier fastsatt av styret. Revisjonen har medio oktober fått opplyst at Boligselskapet vil bli inkludert i kommunens avvikssystem, vi har således ikke vurdert hvorvidt implementeringen er i henhold til bystyrets bestilling.

4.8 Avleggelse av regnskap etter God kommunal regnskapsskikk

I forbindelse med behandlingen av eierskapsmeldingen utarbeidet revisjonen et brev som fulgte saken, revisjonen var av den oppfatning at det ikke forelå hjemmel for Boligselskapet til å benytte regnskapsloven og God regnskapsskikk (GRS). Dersom et KF driver næringsvirksomhet er det anledning til å benytte god regnskapsskikk, dette er et unntak i *forskrift om særbudsjett, særregnskap, og årsberetning for kommunal og fylkeskommunal foretak*.

Unntaket kan kun gjøres gjeldende i de tilfeller der det kommunale foretaket har som formål å drive næringsvirksomhet.

Boligselskapet har i sine vedtekter § 3 vedtektsfestet at foretaket ikke driver næring, og at forskriften dermed hjemler at regnskapet skal avlegges i henhold til *God kommunal regnskapsskikk (GKRS)*. Avleggelse av regnskap etter god kommunal regnskapsskikk ble vedtatt²⁰ av bystyret under behandling av eierskapsmeldingen. Dette er implementert fra og med 01.01.2017.

¹⁹ Bystyresak 78/17 - konsekvensutredning av innføring av gjengs leie

²⁰ Bystyresak 117/16 - Eierskapsmelding Kristiansand Boligselskap KF

Skifte av regnskapsspråk gir et annet bilde av den underliggende økonomiske driften, uten at skifte av regnskapsspråk endret den reelle økonomiske situasjonen til selskapet.

GKRS er et finansielt orientert system, med fokus på inn- og utbetalinger (betalbare størrelser). GRS er et resultatorientert system, med fokus på det underliggende resultat i perioden, her fokuserer en på hendelser (transaksjoner) uavhengig av når inn- og utbetalinger skjer.

For Boligselskapet er det spesielt følgende forhold som har gjort utslag etter endring fra GRS til GKRS:

- Salgsinntekter ved salg av boliger må nå bokføres i investeringsregnskapet, kunne tidligere finansiere driften av selskapet.
- Avdrag (ordinære) må bokføres i driftsregnskapet, tidligere fremkom dette som tilleggsopplysning i regnskapet.
- Avskrivninger påvirker ikke resultatet i GKRS.
- Investeringer må bokføres i investeringsregnskapet, tidligere påvirket dette kun balanse og tilleggsopplysninger.

GKRS reflekterer bedre de underliggende kontantstrømmer, og en vil på et tidligere tidspunkt enn ved bruk av GRS få synliggjort konsekvensen av høy gjeldsbelastning og avdrag. I GRS vil dette først bli synlig når en ikke har tilstrekkelig likviditet. De underliggende realiteter er de samme, men presentasjonen ulik.

4.9 Oppsummering oppfølging av eierskapsmelding

Revisjonens gjennomgang av oppfølgingen av eierskapsmeldingen viser at det er iverksatt eller gjennomført tiltak på de aller fleste områdene. Revisjonen bemerker at det ikke er tatt en generell oppdatering av vedtektene. Revisjonen mener det kunne vært naturlig at det ble gjennomført faste formelle eiermøter i lys av den økonomiske situasjonen som selskapet befinner seg i, og de oppgaver man utfører i samhandling med helse- og sosialsektoren.

5 Vurdering av samhandling mellom Boligselskapet og kommunen

5.1 Bakgrunn

Utfordringene i samhandlingen mellom Boligselskapet og kommunen er beskrevet i eierskapsmeldingen, samt i «Boligsosial utviklingsplan 2017-2020²¹». Samhandlingsutfordringene knytter seg til både det strategiske og det operasjonelle. Det er identifisert:

- Manglende koordinering i utformingen av strategi og planer for utbygging i samarbeid med teknisk sektor.
- Behov for samsvar mellom boliger som erverves og behovet hos aktuelle grupper vanskeligstilte.
- Behov for styrking av samspillet i det daglige boligsosiale arbeidet, særlig vaktmester.

5.2 Manglende koordinering i utformingen av strategi og planer for utbygging i samarbeid med teknisk sektor.

Eierskapsmeldingen og den boligsosiale handlingsplanen for 2017-2020 trekker frem at «*Det boligsosiale arbeidet fremstår fragmentert både på det strategiske og operative nivået²²*» og «*Helse- og sosialsektoren og Boligselskapet opplever at gjeldende handlingsplaner ikke har fungert som et forpliktende styringsdokument²³*».

Det er nedsatt en fast tverrsektoriell arbeidsgruppe bestående av representanter fra Boligselskapet, helse- og sosialsektoren, teknisk sektor og Kristiansand eiendom som ser helhetlig og langsiktige behov for boliger og arealer, og sørger for at det hele tiden ligger en portefølje av eksisterende boliger, ferdig regulerte tomter og boligområder som kan tas av når det kommer bestilling.

Det er videre nedsatt en arbeidsgruppe som skal avklare rolle og ansvarsfordeling mellom bestiller (helse- og sosialsektoren) og utfører (Boligselskapet), arbeidet er ikke ferdigstilt ultimo september. Her foreligger det problemstillinger som trenger videre avklaring av strategisk gruppe²⁴ som er etablert for å ivareta overordnet samhandling og samarbeidsutvikling mellom Boligselskapet og helse- og sosialsektoren.

²¹ Bystyresak 08/17- Rullering av boligsosial handlingsplan, 2017-2020

²² Boligsosial handlingsplan 2017-2020, side 9

²³ Eiermelding Kristiansand boligselskap KF, side 10

²⁴ Gruppe satt sammen av ledere med ansvar for ulike deler av det boligsosiale arbeidet, samt sentrale rådgivere og saksbehandlere.

Det er helse- og sosialsektoren som sitter med fagansvaret for det samlede tjenestetilbudet til brukeren, det er også helse- og sosialsektoren som sitter med helhetsbilde av brukerens totale behov og kan vurdere dette opp mot kommunens lovpålagte oppgaver.

5.3 Behov for samsvar mellom boliger som erverves og behovet hos aktuelle grupper vanskeligstilte.

Boligselskapet hadde ved utgangen av august 2018, 105 ledige boliger, i tillegg til 77 boliger som er ledige i påvente av salg. Totalt har Boligselskapet 182 ledige boliger. Ved utgangen av september 2018 har helse- og sosial ved Boligavdelingen en venteliste på 48²⁵ husstander. Det store avviket mellom ledige boliger og ventelisten tilskrives manglende tilpassede boliger for den gruppen som står på venteliste. Det er særlig vanskeligstilte med vedvarende lidelser og utfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri. I eiermeldingen savner helse- og sosialsektoren en felles forståelse for hvilke boliger og beliggenheter som kan være aktuelle for ulike målgrupper. Boligavdelingen i helse- og sosialsektoren og Boligselskapet opplever svært ofte at det ikke er samsvar mellom boliger som disponeres og behovet hos aktuelle grupper vanskeligstilte. Den tverretatlige arbeidsgruppen som skal sikre en portefølje av tilgjengelig områder skal være med å sikre dette.

Fra 2016 har Boligselskapet deltatt i ukentlige tildelingsmøter for gjennomgangsboliger og serviceboliger. I disse møtene gir Boligselskapet innspill på hvilke boliger som kan være hensiktsmessig for den enkelte bruker. Boligselskapet og helse- og sosialsektoren finner deltakelsene i disse tildelingsmøtene som svært nyttige. Boligselskapet er ikke med i tildelingsmøter for bofelleskap og omsorgsboliger. Årsaken til dette er at tildelingen av disse boligene styres primært av brukerens pleiebehov og ikke boligtype.

For å redusere andelen med tomme boliger har styret i Boligselskapet rettet en henvendelse til helse- og sosialsektoren der man anmoder om at tildelingskriteriene for tildeling av service boliger blir lempet på. I svar fra virksomhetsleder i bolig og tjenestetildelingen av 18.04.18 fremheves det at det har vært gjort lempinger i tildelingspraksis i desember 2017 så langt som det lar seg gjøre, og at et en ytterligere lemping vil kun være for å fremskaffe leietakere til Boligselskapet som de ikke anser å være helse- og sosialsektorens oppgave. Pr. august 2018 blir tapte inntekter grunnet tomme boliger anslått av Boligselskapet til å være 660 000 kr pr måned²⁶.

²⁵ Reelt sett 24-25 på venteliste når en tar hensyn til ønske om bytte av leilighet og personer som er innsatt i fengsel.

²⁶ Forutsetter 100% utleiegrad for hele boligmassen, Boligselskapet opplyser at 98 -99 % utleiegrad er mer realistisk.

I forbindelse med at boligselskapet kjøpte 205 boliger fra stiftelsen for videresalg, har helse- og sosialsektoren kommunisert til Boligselskapet at 10 % av leilighetene bør beholdes. Det er fremmet et forslag til strategisk gruppe²⁷ om at det skal gjøres en fortløpende vurdering ved fristillelse av disse boligene, om de skal beholdes eller selges. Allerede fristilte boliger i boligkompleksene er inkludert i de 182 ledige boligene som er rapportert ledige. Helse- og sosialsektoren begrunner dette med at disse boligene egner seg godt til å benyttes som gjennomgangsboliger, og de boligene som er planlagt utfaset i stor grad er serviceboliger. Kjøpet av boligene ble behandlet i egen sak i kommunalutvalget²⁸. I saken blir det henvist til følgende: «Helse - og sosialsektoren har vurdert hvor mange serviceboliger det er behov for de neste år, hvor mange som bør selges ut og hvilke adresser som er mest aktuelle å beholde. Til sammen anså man at 249 boliger bør selges ut». I vårt intervju med styreleder kom det frem at det var ukjent for styret at det i ettertid ble vurdert av helse- og sosialsektoren at det skulle beholdes 10% av den tenkte solgte boligmassen.

5.3.1 Forholdet til stiftelsene

Med virkning fra 01.01.2007 ble det inngått avtaler mellom Boligselskapet og henholdsvis Kristiansand boligstiftelse og Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger om å leie alle boliger og overta ansvar for drift, forvaltning og vedlikehold.

Alle ansatte i stiftelsene ble da overført til foretaket for å ivareta de arbeidsoppgavene foretaket etter leieavtalen skulle overta.

Stiftelsenes boliger skulle leies inn for et beløp tilsvarende renter på stiftelsenes lån, kalkulatoriske avskrivninger, forsikringspremie for bygninger, regnskap, revisjon og diverse eierkostnader. Avtalen er senere reforhandlet i 2017 og i 2018. Fra og med 2018 er kalkulatoriske avskrivninger byttet ut med avdrag på lån for i større grad å ha samsvar mellom leievederlag og kontantstrømmen i stiftelsene.

I avtalen for 2018 er det omtalt: «*vederlaget er ment å dekke utleiers personalutgifter, honorarer, revisjon, forretningsførsel, forsikring og kapitalutgifter (renter og avdrag)*». Den direkte koblingen til stiftelsenes kostnader er således noe redusert i forhold til den opprinnelige avtalen. Det skjer ingen pro/contra oppgjør med stiftelsene når endelig regnskap foreligger.

Boligselskapet sitter i sin utfører rolle med den økonomiske risikoen for ikke utleide boliger. Stiftelsene er egne selveide rettssubjekter. Stiftelsesloven²⁹ setter begrensninger i muligheten for utdeling til kommunen som stiftelsens oppretter, samt at det er meget vanskelig å bringe stiftelsene til opphør. Som omtalt i avsnitt 3.3 er det igangsatt et arbeid fra rådmannen for gi

²⁷ Gruppe satt sammen av ledere med ansvar for ulike deler av det boligsosiale arbeidet, samt sentrale rådgivere og saksbehandlere.

²⁸ Kommunalutvalget 79/17 – Tilskudd til Kristiansand Boligselskap ved eventuelt kjøp av serviceboliger fra Kristiansand boligstiftelse.

²⁹ Lov om stiftelser 2001-06-15-59

innspill til ny stiftelseslov som er under arbeid, herunder sette lys på utfordringene knyttet til politiske styring og kontroll av slike stiftelser.

6 Vurdering av om Boligselskapets ressursinnsats er effektiv

6.1 Bakgrunn

Det er en forutsetning for en kvantitativ vurdering av effektiviteten at det foreligger et tilstrekkelig datamateriale på et tilstrekkelig disaggregert nivå. Boligselskapets primære måltall, som sier noe om man oppfyller selskapets formål, er tilgjengelig boenheter. En kvantitativ effektivitetsvurdering er også avhengig av en tilstrekkelig benchmark. Dette kan være et nasjonalt snitt, eller sammenligninger med andre kommune.

Hva gjelder tilgjengelig datamateriale så fører Boligselskapet eget regnskap, som også er spesifisert ned på adresser. En gjennomgang av regnskapet viser imidlertid at det kun er direkte kostnader som blir allokert til den enkelte adresse. Indirekte kostnader som lønn, administrasjon etc. blir ikke fordelt. Det er derfor ikke mulig å beregne en snittkostnad pr. kvm. for boligmassen pr.adresse eller boligtype. Revisjonens observasjoner sammenfaller med rapport fra ekstern rådgiver, PwC³⁰. Administrasjonen forklarer at det skyldes at man har tatt et valg om ikke å splitte inngående fakturaer, samt mangel på et fullgodt FDV³¹ system for å håndtere dette. Boligselskapet er i prosess med Kristiansand kommune, Søgne kommune og Songdalen kommune for innkjøp av dette.

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet er ulik fra kommune til kommune. Noen kommuner har organisert utleie og forvaltning av boligmassen som eget selskap (KF, AS), mens andre har håndtert dette internt i kommunen. Tildelingene av boliger er også ulikt organisert.

Samlet sett er det derfor vanskelig å gjennomføre en hensiktsmessig kvantitativ analyse av Boligselskapets påvirkning på effektiviteten i det boligsosiale arbeidet, innenfor rammene av denne evalueringen.

Basert på våre samtaler og intervjuer med relevante personer i Boligselskapet og kommunen velger vi å presentere våre funn og hvordan vi anser at disse påvirker Boligselskapets effektive ressursutnyttelse inn i det boligsosiale arbeidet. Vi vil sammenfatte vår overstående gjennomgang i 4 hovedområder:

- Samhandling boligmassen: På dette området vil vi vurdere konsekvensen av eierskapet til boligmassen, og boligmassens beskaffenhet og dennes påvirkning på en effektiv utnyttelse av ressursene inn i det boligsosiale arbeidet.

³⁰ Kristiansand Boligselskap KF sak 3/18

³¹ Forvaltning, drift og vedlikehold

- Samhandling bruker: På dette område vil vi vurderer hvorledes samhandlingen mellom Boligselskapet og andre tjenester rundt brukeren påvirker en effektiv ressursutnyttelse
- Samhandling organisatorisk: På dette området vil vi vurdere hvorledes den formelle organiseringen i det kommunale foretaket påvirker en effektiv ressursutnyttelse i samspill med andre organisasjonsformer.
- Økonomi: Hvorledes foretakets økonomi påvirker en effektiv ressursutnyttelse.

Vi vil presentere våre vurderinger i følgende 5 kategorier:

Påvirkning/Område	Samhandling-Boligmassen	Samhandling-Bruker	Samhandling organisatorisk	Økonomi
Positiv				
Svak Positiv				
Nøytral				
Svak Negativ				
Negativ				

Vår kategorisering baserer seg på våre kvalitative vurderinger av hva som påvirker en effektiv ressursutnyttelse inn i det boligsosiale arbeidet. Vi har ikke gjennomført noe samlet vekting av våre funn.

Vi vil innledningsvis, før en vurderer de ovenfor nevnte punkter gjøre oppmerksom på følgende momenter:

- Det er ikke foretatt noen vurderinger av kvaliteten eller effektiviteten av det arbeid som f.eks, vaktmestere eller andre ansatte utfører. Vi har ingen indikasjoner på at dette ikke er av tilstrekkelig kvalitet. Dette innebærer at det ikke er foretatt vurderinger knyttet til virkning av evt. annen organisering av det arbeidet Boligselskapet utfører.
- Boligselskapet har et svært lavt sykefravær (per september 2018- 0,2%)

6.2 Samhandling – boligmassen

Boligselskapet disponerer pr.01.09.2018 1984³² boliger fordelt på følgende eiere:

Boligkategori	Eier				SUM	Andel i %
	Kristiansand Boligselskap KF	Kristiansand boligstiftelse	Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger	Stiftelsen Kongens Senter		
Gjennomgangsbolig for vanskeligstilte	376	-	263	-	639	32 %
Bolig for personer med rusmiddelavhengighet	55	-	-	-	55	3 %
Omsorgsboliger for eldre	104	-	-	-	104	5 %
Serviceboliger for eldre	38	436	-	50	524	26 %
Boliger for personer med utviklingshemming	130	81	6	-	217	11 %
Boliger for personer med psykiske lidelser	73	30	12	-	115	6 %
Boliger for personer med funksjonsnedsettelse	22	12	14	-	48	2 %
Presteboliger	2	-	-	-	2	0 %
Serviceboliger for eldre, vedtatt solgt	226	-	-	-	226	11 %
Gjennomgangsbolig, planlagt solgt	45	-	9	-	54	3 %
SUM	1 071	559	304	50	1 984	100 %

Figur 2 Disponibel boligmasse pr september 2018

Boligselskapet leier totalt 863³³ boliger, tilsvarende 43% av sin boligmasse, fra de to stiftelsene som ble opprettet av Kristiansand kommune. Boligselskapet har kun administrasjon av leieforholdene ved boligene eid av Stiftelsen Kongens Senter. Leievederlaget som betales til stiftelsene³⁴ tilsvarer renter, avdrag, forsikringspremie for bygninger, regnskapsførsel, revisjon i tillegg til å ha ansvar for drift, forvaltning, vaktmestertjenester og ytre og indre vedlikehold. Kristiansand Boligselskap har således full økonomisk risiko for driften av boligene.

I Boligsosial handlingsplan 2017-2020 blir det pekt på utfordringer knyttet til boligbehov, herunder «den kommunale boligmassen er ikke tilstrekkelig grad tilpasset målgruppen³⁵». I alle intervjuene fremkommer det tydelig at organiseringen av eierskapet til boligmassen, hindrer en dynamisk utvikling, i tråd med de gjeldende behov. Boligselskapet disponerer i for stor grad for mange generelle serviceboliger som ikke har den nødvendige beliggenheten eller er tilstrekkelig tilpasset bruken til dagens brukere.

Boligselskapet står imidlertid ikke fritt til å avhende boliger. For boliger som er eiet av stiftelsene ligger beslutningsmyndigheten i styret til stiftelsene, etter avklaring med helse- og sosialsektoren. Ved salg av boliger som er eid av stiftelsene blir leiebeløpene redusert med gjennomsnittskostnaden til en bolig som selges. For boligene som er egneide er det i vedtekten til Boligselskapet § 3 omtalt at «Foretaket kan i samråd med helse- og sosialsektoren avhende boliger som ikke er egnet til sitt formål».

³² Årsbudsjett 2019 og Handlingsprogram 2019-2022 for Kristiansand Boligselskap KF, side 6

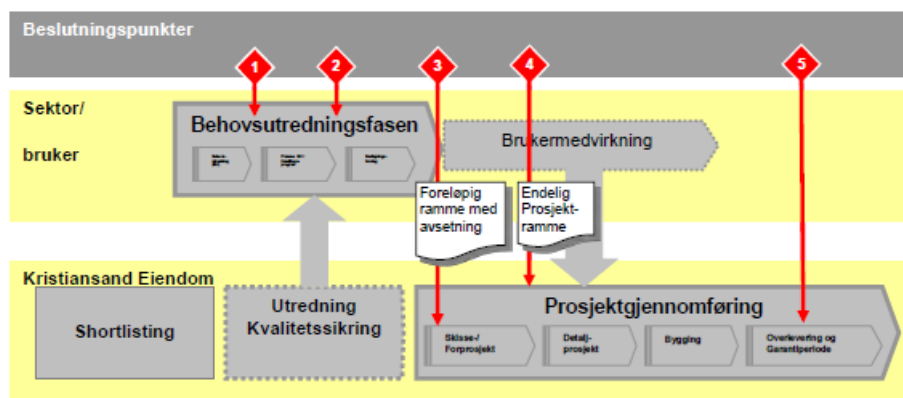
³³ Boligselskapet leier samtlige boliger eid av stiftelsene

³⁴ Gjelder leievederlaget til Kristiansand boligstiftelse og Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger

³⁵ Boligsosial handlingsplan 2017-2020 s.9

Vår gjennomgang avdekker at helse- og sosialsektoren selv mener at de ikke på selvstendig grunnlag kan foreta avgjørelser om et eventuelt salg av eksempelvis boligblokker. Et salg av boligblokker innebærer at kommunen kan miste relevante tomteområder som kan være formålstjenlig at forblir i kommunens eie. Slike avgjørelser er avhengig av et tverrsektorielt samarbeid for å avklare langsiktig strategisk bruk. Når det gjelder salg av enkeltboliger observerer revisjonen at det er uenighet mellom Boligselskapet og helse- og sosialsektoren, om handlingsrom og praksis ved salg.

Boligselskapet har i henhold til bystyrets vedtak³⁶, implementert investeringsinstruksen til Kristiansand kommune for byggeprosjekter så langt den passer. Ved bygging av nye boliger får Boligselskapet bestillingene fra helse- og sosialsektoren i egne møter i etterkant av behovsutredningsfasen. Boligselskapet har således ikke noen direkte påvirkning på hva slags boliger som skal bygges. På grunn av anstrengt økonomi er det gjort vedtak i handlingsprogrammet³⁷ om at det skal følge friske midler med til å dekke økte kostnader som følge av nyinvesteringer i Boligselskapet.



Figur 3 Fasene i investeringsprosjekter hentet fra investeringsinstruks

Som beskrevet over er tilgangen til boliger som disponeres av Boligselskapet i stor grad gitt, og styres av krefter utenfor foretaket. På den annen side er det helse- og sosialsektoren som styrer tildelingen av boliger, og således kjenner behovet best. Boligselskapet og helse- og sosialsektoren er samstemte i at det er helse- og sosialsektoren som er premissgiveren, og den som har det siste ordet i vurderingene om tildeling. Revisjonens intervjuer avdekker imidlertid at Boligselskapet er tydelige på at de mener tildelingskriteriene burde vært utvidet. Administrasjonen og styret i Boligselskapet ba helse- og sosialsektoren om en vurdering av utvidelse av tildelingskriteriene for å redusere antall tomme boliger. Helse- og sosialsektoren svarer³⁸ at en ytterligere lempe vil medføre bosetting av innbyggere utover det som er deres oppgave.

³⁶ Bystyresak 117/16 - Eierskapsmelding Kristiansand Boligselskap KF

³⁷ Bystyresak 164/17- Rådmannens forslag til justering av handlingsprogrammet 2018-2021

³⁸ Uttalelse fra helse- og sosialsektoren datert 18.04.2018

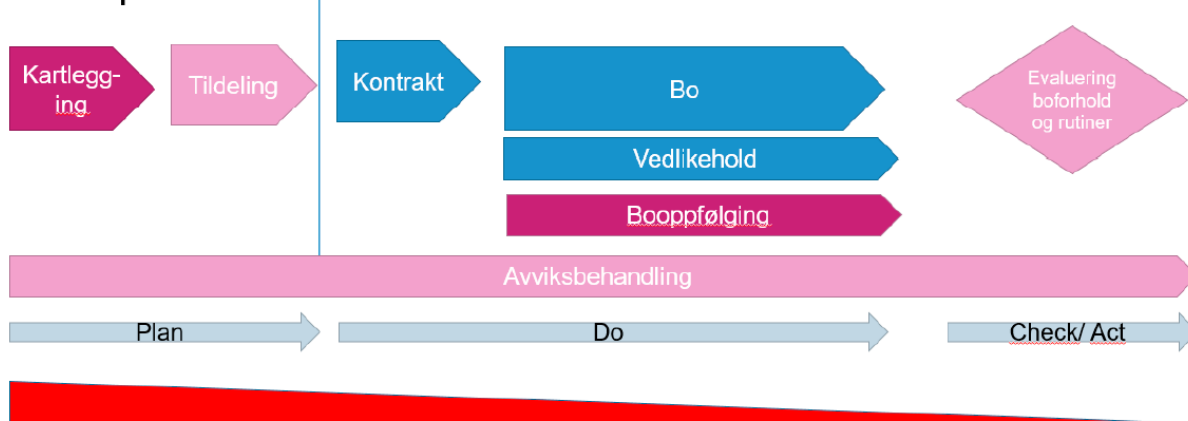
Boligselskapet synes å ha en åpning for fremleie i sine egne vedtekter § 3 «*Styret kan fastsette nærmere regler for utleie av boligene, herunder om adgang til å ta opp personer i leierens husstand og adgang til midlertidig fremleie av boliger til andre enn slike som nevnt i første avsnitt, når det foreligger særlige grunner til dette.*» Boligselskapet har i forbindelse med styresak 12/18 fått en vurdering fra kommuneadvokaten i Kristiansand, på muligheten for at Boligselskapet selv kan tildele og leie ut boliger på andre kriterier enn helse- og sosialsektoren. Kommuneadvokaten konkluderer med at dette ikke er mulig under gjeldende vedtekter og at en eventuell endring på dette området vil måtte komme etter vedtak i Bystyret.

Stiftelsene har imidlertid i sine vedtekter at boliger ikke kan leies ut til andre enn de som følger av stiftelsenens formål. Stiftelsene har selv ytret interesse for å leie ut tomme boliger for på den måten bygge opp under stiftelsens formål. I samtaler med stiftelsene er det revisjonens oppfatning at en utleie direkte fra stiftelsene til andre juridiske subjekt, ikke vil redusere antall ledige boliger i større grad enn et eventuelt salg. Dette fordi stiftelsen ser for seg å leie ut flere boliger samlet, etter avklaring med helse- og sosialsektoren.

6.3 Samhandling- bruker/bolig

6.3.1 Ansvarsfordeling – bestiller/utfører

Hovedprosessen



Rødt: HS sitt ansvar, Rosa: HS/BS sitt ansvar, Blått: BS sitt ansvar

Figur 4 Ansvarsfordelingen i det boligsosiale arbeidet, Boligselskapets handlingsprogram 2019-2022

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet følger en bestiller/utfører modell, der det er helse- og sosialsektoren³⁹ som er bestiller og Boligselskapet er utfører. Boligselskapet har beskrevet ansvarsfordelingen i samhandlingen i figuren over. Utgangspunktet for det boligsosiale arbeidet er hjemlet i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester:

«§ 3-7: Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særskilt tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.»

Lovkravet innebærer at det er kommunens ansvar å bosette de som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Ansvar er uavhengig av kommunens organisering og økonomi i det boligsosiale arbeidet. Helse- og sosialsektoren er gjennom sin rolle som fagetat premissgiver for den utleien som skjer. Boligselskapet som utfører skal fremskaffe boliger, og servicebygg⁴⁰.

Både boligsosial handlingsplan og eierskapsmeldingen trekker frem at det er viktig at brukerperspektivet blir ivarettatt, og at Boligselskapet blir inkludert i trekantsamarbeidet rundt brukeren for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Revisjonen opplever at Boligselskapet har gjort dette til en integrert del av sin virksomhet gjennom å tilrettelegge for tiltak som både er

³⁹ For bosetting av mindreårige asylsøkere er det oppvekstsektoren som er bestiller

⁴⁰ Vedtekter for Kristiansand Boligselskap KF § 3

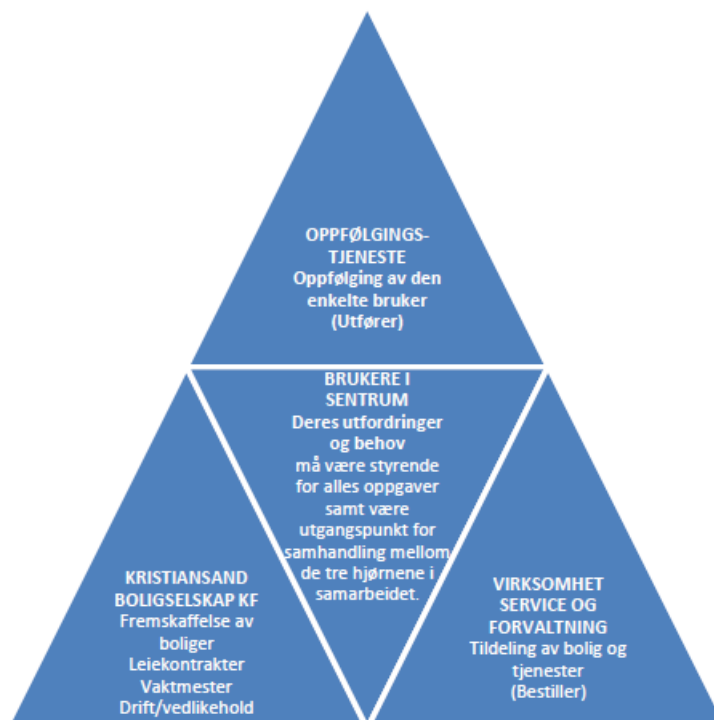
positivt for bomiljøet til brukeren og redusere ødeleggelse av boligen⁴¹. Boligselskapet har som huseier et viktig og lovpålagt fokus på brannvern, preventiv skadedyrbekjempelse m.m. De ansatte vaktmesterne i boligselskapet har så langt det er mulig ansvaret for faste bydeler/boliggrupper, dette gjør at de ansatte får en relasjon til brukerne, samtidig som de opparbeider seg god kunnskap om boligmassen. Boligselskapet skriver i tilbakemelding til revisjonen: «*Våre vaktmestre har ikke noe spesielt ønske om å følge opp beboerne i forhold til boevne, men i mangel på oppfølging er det mange ganger de som gjør det*». Boligselskapet gir i intervjuene uttrykk for at det ikke gis tilstrekkelig tjenestetildeling til enkelte brukere av kommunale boliger, og at dette går ut over den generelle sikkerheten til ansatte, naboer og brukeren selv. Vurdering av den enkelte bruker og tildeling av tjenester er helse- og sosialsektorens ansvar. Revisjonen mener at Boligselskapet har et ansvar i kraft av å være boligeier, men revisjonen registrerer også at dette kan oppleves som å tre inn i fagenhetens vurderinger.

Revisjonen opplever at helse- og sosialsektoren setter brukeren i fokus. Man søker å finne et bosted som er tilpasset den enkelte brukers behov, samtidig som det er forenlig med avstand til naboer, andre brukere av kommunale boliger m.m. Gjennom å sette bruker i sentrum viser en toleranse for at det er forskjellige historier til hver enkelt bruker og at dette i stor grad påvirker hvordan den enkelte bruker velger å bo.

Som et ledd i oppfølgingen av boligsosial handlingsplan 2017-2020 er det nedsatt flere arbeidsgrupper som skal styrke samhandlingen i det boligsosiale arbeidet. Herunder en gruppe som har sett på roller, myndigheter og ansvar. Rapporten er ikke ferdig behandlet i arbeidsgruppen medio september 2018. Her foreligger det problemstillinger som trenger videre avklaring av strategisk gruppe⁴² som er etablert for å ivareta overordnet samhandling og samarbeidsutvikling mellom Boligselskapet og helse – og sosialsektoren.

⁴¹ Eksempelvis forventningsavklaring med bruker før kontraktssignering for å redusere støy og bråk, og redusere ubetalt husleie, ødeleggelser av boligen m.m

⁴² Gruppe satt sammen av ledere med ansvar for ulike deler av det boligsosiale arbeidet, samt sentrale rådgivere og saksbehandlere.



Figur 5 Illustrasjon på brukeren i sentrum hentet fra eierskapsmelding del 2

Revisjonen har gjennom våre intervjuer avdekket at det fortsatt er en betydelig grad av friksjon ved at Boligselskapet og helse- og sosialsektoren ikke har sammenfattende målbilde. Dette til tross for at både bestiller og utfører setter brukeren i fokus. Eksempelvis trekker Boligselskapet frem en bruker med mye søppel i boligen som en brannfare og som ikke har tilstrekkelig evne til å bo, der helse- og sosialsektoren fokuserer på en bruker som har en psykisk utfordring, som samler på mye ting og kaster lite.

Boligselskapets forespørsel om utvidelse av tildelingskriterier, samt friksjonen som følge av at enhetene ikke har sammenfallende målbilde oppleves fra helse- og sosialsektoren som et press på sine faglige vurderinger for tildeling av tjenester.

Utfordringene knytter seg, etter det revisjonen erfarer, til gruppen brukere som har særlig lav evne til å bo. Revisjonen opplever at dette utgjør en mindre del av den totale utleien til Boligselskapet. På generelt grunnlag viser kundeundersøkelsen⁴³ som Boligselskapet gjennomførte i september 2016 et mer nyansert bilde der samarbeidensheter er relativt tilfredse med den daglige samhandlingen med boligselskapet, men også her trekkes det frem behov for økt forståelse for «*hvem vi har i boligen og hva som kreves*»

Utviklingen i brukergruppene som har krav på kommunal bolig peker imidlertid på at det blir større andel av tyngre brukere enn det vi ser i dag. Dette knytter seg både til rus og psykiatri

⁴³ Kundeundersøkelsen ble gjennomført blant ansatte i helse- og sosialsektoren og oppvekstsektoren

problematikk. Den forventede veksten i behov i en samlet helsetjeneste må i størst mulig grad finne sin løsning i kommunene.⁴⁴ Det er en dreining i den psykiatriske behandlingen til mindre grad av innleggelse men større grad av ambulerende team og behandling i pasientens egne omgivelser. På generelt grunnlag kan vi anta at dette i sin tur vil kreve mer av det boligsosiale arbeidet og koordinering av boligsituasjonen, der vurdering av den enkelte bruker og hvor brukeren vil kunne passe inn geografisk samt i hvilken type bolig vil bli viktigere.

6.4 Samhandling – Organisatorisk

6.4.1 Organisasjonsform

Kommunale selskaper driftes med tanke på å utnytte fordeler i kommersiell forretningsdrift, samtidig som det viktig å ivareta demokratisk styring og prinsipper i kommunal forvaltning. Kommunen ønsker å utnytte fordelene med organiseringen innenfor betryggende demokratiske rammer. For å oppnå fordelene og samtidig ha god demokratisk styring, må kommunene utøve god eier og selskapsstyring (KS, 2015). Denne styringen må balanseres mellom for lite styring (understyring) og for mye styring (overstyring)⁴⁵.

For å kunne vurdere organisasjonsformens påvirkning på effektiviteten i det boligsosiale arbeidet er det hensiktsmessig å gå tilbake til vedtaket⁴⁶ som lå til grunn for etableringen av Boligselskapet. Vedtaket belyser hva slags verktøy man så for seg at Boligselskapet skulle være:

«Med de endringer som nå er i rammebetingelser; momskompensasjonsordningen, de skjerpede krav til selvstendighet i den nye stiftelsesloven, og den ulikhet som kan oppstå mellom tilbudet fra de forskjellige enheter, er det ikke lenger formålstjenlig eller hensiktsmessig å opprettholde stiftelsene som boligpolitiske redskaper. Det er naturlig å finne en organisasjonsform innenfor kommunen. Stiftelsestilsynet har, ved henvendelse om omdanning av stiftelsene, uttalt at det vil bli lagt vekt på om det er innsigelser mot omdanningen og om formålet med stiftelsene vil bli endret ved omdanningen. Styrene for Kristiansand boligstiftelse og Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger har startet en prosess med sikte på omdanning til en enhet som er mer hensiktsmessig og som opprettholder stiftelsenes formål og gir mulighet for politisk styring. For å ivareta behovet for politisk styring og kontroll med lovpålagte oppgaver, tilfredsstille kravene for omdanning av stiftelsene og kunne legge til rette samordning av drift og forvaltning som gir administrative og økonomiske besparelser, vil en foreslå å organisere de kommunale boligene som kommunalt foretak.»

⁴⁴ St.meld. nr.47 - samhandlingsreformen

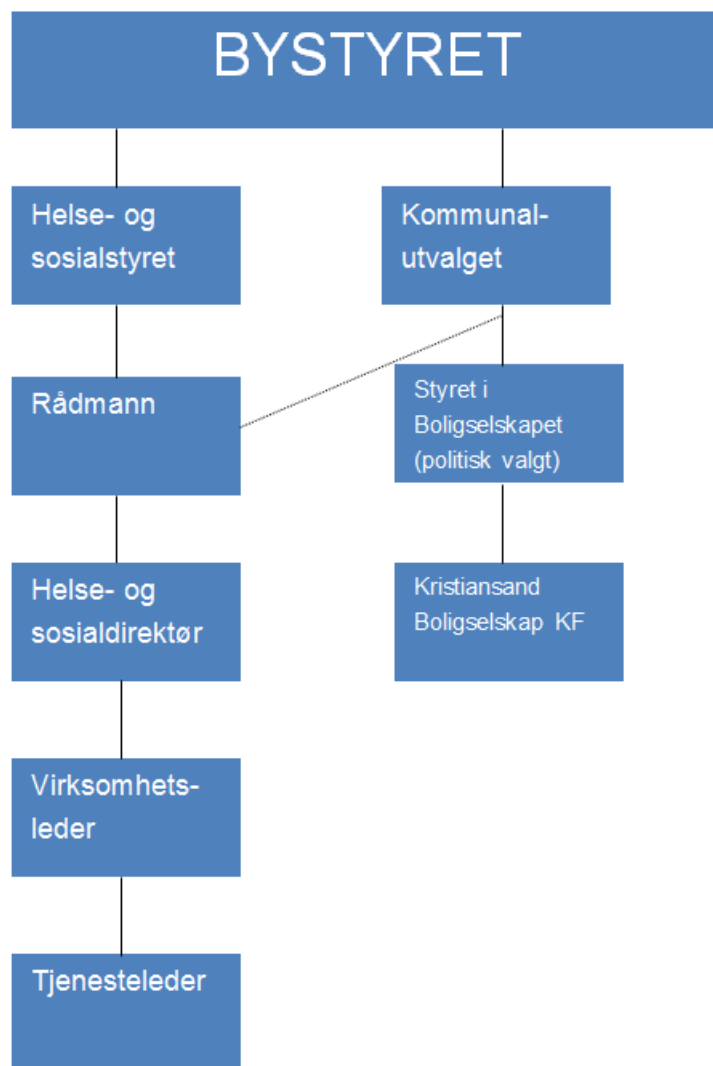
⁴⁵ Styring av kommunale selskaper- Kommunerevisoren 3/2018

⁴⁶ Bystyresak 189/05 – Boligmassen kommunen disponerer, organisering

Revisjonen tar ikke stilling til grunnlaget for etableringen av Boligselskapet, men det fremstår tydelig at det var for å etablere et verktøy for å kunne motta boligmassen fra stiftelsene og drifte disse videre. Vår gjennomgang viser at Boligselskapet har blitt en organisasjon med begrenset handlingsrom, all den tid de viktigste premissgiverne for virksomheten ligger utenfor foretaket. Således har Boligselskapet bare til en begrenset grad kunne utvikle seg i den grad det var tiltenkt ved etableringen. Som omtalt under punkt 4.3 er hensikten med å avvikle stiftelsene til opphør det som ligger til grunn for kommunens engasjement i ny stiftelseslov. Utfallet av dette arbeidet er p.t usikkert.

Etter at omdanning av stiftelsene til opphør ble avbrutt i 2007 og selvstendighetskravene til stiftelsene etter den tid ble forsterket, ble det iverksatt investeringer gjennom Boligselskapet. Dette innbefatter nybygg, samt utkjøp av boliger fra stiftelsene for senere etablering av bo-rettslag og videresalg. Som omtalt tidligere har Boligselskapet ikke full råderett over disse boligene all den tid alternativ bruk/avhendelse av boligene vil være betinget av samtykke fra helse- og sosialsektoren.

6.4.2 Politisk styring og kontroll



Figur 6 Organisasjonskart

Kommunens styrings- og kontrollmuligheter er flere og mere omfattende i kommunalt foretak enn i mer fristilte selskapsformer. Kommunale foretak er en del av kommunens juridiske subjekt. Rådmannen har imidlertid ingen styringsrett over et kommunalt foretak. Rådmannen har mulighet til å utsette iverksettelsen av et vedtak fattet i foretakets styre til dette er behandlet av bystyret. Rådmannen har rett til å uttale seg om saker i forbindelse med oversendelse av saker til bystyret.

Det er styret i foretaket som har det overordnede ansvaret for organiseringen av foretakets virksomhet. Ledelsesansvaret gjelder ikke bare den forretningsmessige siden av virksomheten, men generelt forvaltningen av de verdier og oppgaver kommunen har lagt til foretaket. Det er styret som ansetter daglig leder.

Styret i Boligselskapet er politisk, oppnevnt av bystyret, og består av flere politikere som også sitter i bystyret og andre politiske utvalg. I samtaler med Boligselskapet trekkes det frem flere initiativ som er løftet til politisk behandling, som de mener ikke ville blitt løftet ved en annen organisering. Bystyrets beslutning om en ny vurdering av tildelingskriteriene for serviceboliger, blir av Boligselskapet trukket frem som et slikt eksempel. Kommunalutvalget har hatt en egen presentasjon av Boligselskapet i oktober 2018.

Organiseringen som kommunalt foretak innebærer at det er to forskjellige økonomiske beslutningslinjer som skal dekke samme formål, og at bystyret som øverste politiske organ får rapportering fra to linjer. Rådmannens manglende mulighet for koordinering kan medføre en risiko for at den samlede ressursutnyttelsen i det boligsosiale arbeidet ikke blir optimal. Som en del av kommunens juridiske subjekt er foretaket underlagt bystyrets budsjettmyndighet, og styret er bundet av bystyrets budsjettvedtak.

Revisjonen registrer imidlertid at tertialrapportene til Boligselskapet ikke blir behandlet i bystyret, til forskjell fra Kristiansand Havn som også er et kommunalt foretak⁴⁷. Vi viser her til «*forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak*» §4. 4.ledd

«Foretakets styre skal gjennom budsjettåret legge frem rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til kommunestyrets eller fylkestingets vedtatte rammer til foretaket».

Kontrollutvalget har i tråd med forskriften⁴⁸ behandlet årsberetning og årsregnskap fra foretaket før disse ble behandlet av bystyret.

⁴⁷ Kristiansand Parkeringsselskap KF sine tertialrapporter ble også behandlet av bystyret så lenge det var et kommunalt foretak.

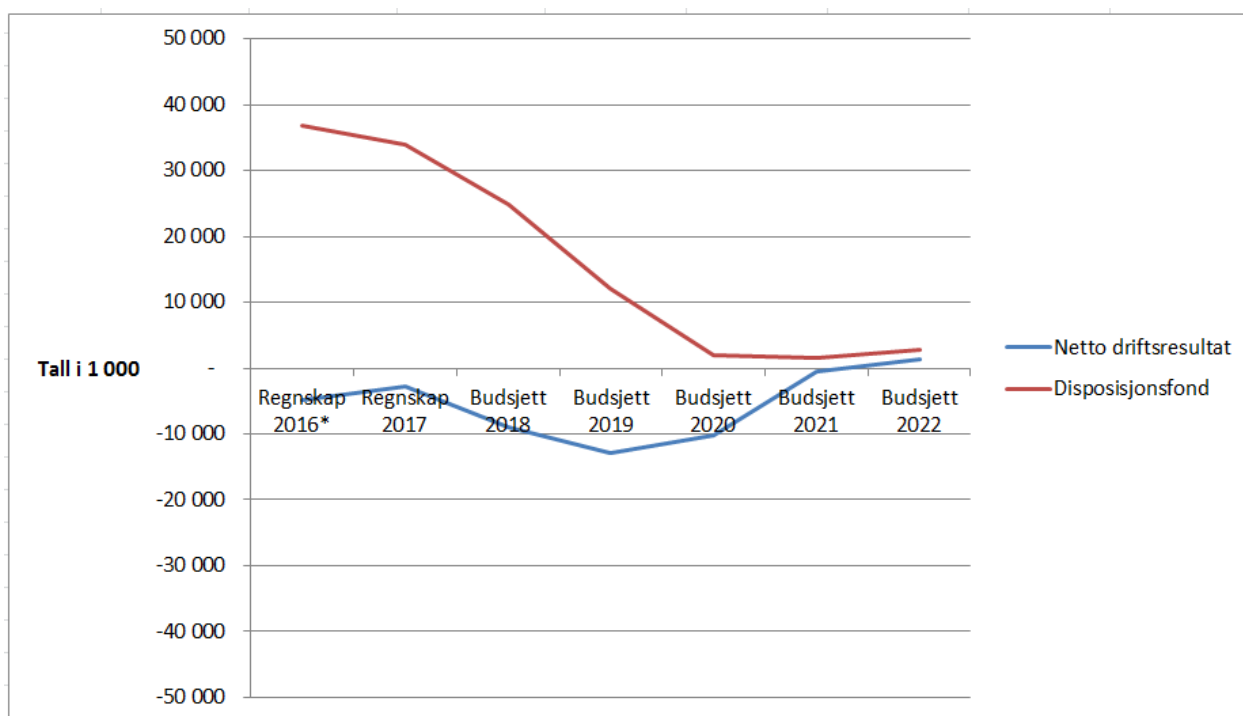
⁴⁸ Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 16

6.5 Økonomi

Boligselskapets driftsregnskap viser en utfordrende økonomisk situasjon. Boligselskapet har høyere utgifter enn inntekter i planperioden. I planperioden frem til 2022 har foretaket et akkumulert netto negativt driftsresultat nesten tilsvarende selskapets disposisjonsfond. Ved inngangen til 2021 er foretakets disposisjonsfond 0,25% av totale utgifter. Foretaket er derfor veldig følsomt for en økning i utgiftene eller reduksjon i inntektene i planperioden.

	Planperiode						
	Regnskap 2016*	Regnskap 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022
Inntekter	152 713	167 579	162 553	174 978	177 288	183 208	184 236
Utgifter	157 481	170 437	174 246	187 198	186 824	183 106	182 283
Netto driftsresultat	-4 768	-2 858	-11 693	-12 220	-9 563	102	1 953
Disposisjonsfond	36 786	33 927	22 234	10 014	453	555	2 508

Tabell 2 Netto driftsresultat 2016-2022 og utvikling av disposisjonsfond



Figur 7 Utvikling av netto driftsresultat og disposisjonsfond 2016-2022

*Omarbeidede tall fra God regnskapsskikk

6.5.1 Ledige boliger

Som nevnt under kapittel 5.3 har boligselskapet 105 ledige boliger som er planlagt beholdt.

Ledigheten kommer som følge av flere forhold:

- Manglende sammenfall mellom bolig og brukers behov.
- Boligselskapets avtale med stiftelsene der man leier inn samtlige av stiftelsenes boliger.
- Nedgang i etterspørselen etter serviceboliger.

- Omfattende prosess for å selge boliger.

Boligselskapet beregner at disse ledige boligene representerer anslagsvis en tapt inntekt på 660 000 kr pr. måned for Boligselskapet. Boligselskapet har selv ikke mulighet til å påvirke omfanget av boliger som blir leid ut. Selskapets vedtekter § 3 sier «*tildeling av boliger foretas av kommunen v/helse- og sosialsektor*». Boligselskapet har rettet henvendelser til helse- og sosialsektoren for å endre på tildelingskriteriene. Som nevnt i kapittel 5.3 svarer helse- og sosialsektoren at vilkårene er sammenfattende med det lovpålagte ansvaret som kommunen har. Revisjonen vil påpeke at en ytterligere lempning av tildelingspraksis utover det lovpålagte kan gi utfordringer ved en senere innstramning i en tid det ikke er knapphet i boligmassen.

Helse- og sosialsektoren har som nevnt under kapittel 6.2 ikke noe økonomisk incentiv til å redusere tomgangsleien. Revisjonen opplever at det er forskjellig oppfatning på hvorvidt å innføre et system der helse- og sosialsektoren får det økonomiske ansvaret for ledige boliger etter en periode vil redusere utfordringen. Helse- og sosialsektoren opplyser i intervjuene at tildelingskriteriene vil være upåvirket av økonomisk organisering av tomgangsleien. Revisjonen er av den oppfatning at det ikke vil være mulig å organisere seg vekk fra kostnadene for kommunen som helhet.

6.5.2 Vedlikehold

Boligselskapet opplyser at boligene skal holde en «god men nøktern standard», og har i vedtatt strategi lagt opp plan for prioritering av vedlikehold. I budsjett og handlingsprogram skriver Boligselskapet at vedlikeholdsbudsjettet er redusert fra 26 millioner i 2018 til 17 millioner pr. år i fireårsperioden 2019-2022. Boligselskapet skriver selv at dette medfører økt vedlikeholdsetterslep, og risiko for fall i etterspørselen etter kommunale boliger, noe som vil kunne øke risikoen med et lite disposisjonsfond. I tidligere handlingsprogram er det lagt vekt på at vedlikeholdsbudsjettet er holdt stabilt, men det er imidlertid presisert at vedlikeholdsbeløpet er betydelig under snittet for bransjen. Boligselskapet opplyser at de prioriterer vedlikehold på boliger som leies inn fra stiftelsene, dette som en konsekvens av de vedlikeholdsforpliktelser som ligger i inngåtte i kontrakter.

Revisjonen har i samtaler med daglig leder i stiftelsene fått opplyst at stiftelsene er bekymret for vedlikeholdet allerede i dag, og at stiftelsene selv vil gjøre flere hovedoppgraderinger i perioden fremover. De nye leiekontraktene for 2019 vil bli tett fulgt opp fra stiftelsenes styrer for å påse at vedlikeholdet er tilstrekkelig.

Både Boligselskapet og helse- og sosialsektoren opplyser at de ser en endring i brukerne av kommunale boliger til brukere som krever flere hardbruksboliger. Nybyggingen av slike hardbruksboliger skjer imidlertid ikke i samme tempo, blant annet som følge av svak økonomi

og man ser seg derfor nødt til å plassere brukere i boliger som ikke er tiltenkt slik bruk. Dette medfører økte vedlikeholdskostnader.

6.6 Erfaringer fra andre omorganiseringer

Kristiansand kommune gjennomførte i 2016 en omorganisering av sin parkeringsvirksomhet fra kommunalt foretak til en integrert enhet i kommunen under teknisk sektor. Parkeringsenheten⁴⁹ trekker frem følgende positive og negative forhold etter omorganiseringen:

Positivt:

- Kjerneaktiviteten (oppgavene) passer bedre inn i den kommunale organisasjonen enn i eget foretak, da mye av virksomheten er preget av forvaltningsoppgaver mer enn forretningspregede forhold
- Økt grad av profesjonalisering av støttetjenester.
- Tettere sammenkobling mellom det parkeringsstrategiske og den operasjonelle parkeringsvirksomheten.
- Trekker mer på fellestjenester enn tidligere, og disse er mer tilgjengelig enn fra eget foretak.
- Automatisk inkludert i kommunens rammeavtaler.
- Operative ansatte opplever liten endring i arbeidshverdagen.

Negativt:

- Det går mere tid til intern koordinering enn tidligere, enhetsleder og mellomledere brukere mere tid i koordineringsmøter, og grupper som ikke er direkte relevante til kjernevirksomheten.
- Sektoren er planorientert, til forskjell fra parkeringsenhetens driftsfokus, kan oppleve å bli mindre synlig i organisasjonen.
- Ansatte følte nok sterkere tilknytning til foretaket enn til enheten.
- Enkelte beslutningsprosesser kan ta lenger tid fordi flere nivåer involveres.

⁴⁹ Det er ikke gjort en fullstendig evaluering av omorganiseringen, våre observasjoner bygger på samtaler med enhetsleder.

7 Konklusjon

Vi vil i dette kapittelet sammenfatte våre funn knyttet til samhandlingen, samt hvorledes vi vurderer dette påvirker den overordnede effektiviteten av ressurser i det boligsosiale arbeidet. Oppsummering på oppfølgingen av eierskapsmeldingen er omtalt i kapittel 4.9

7.1.1 Samhandling - boligmassen

Boligmassen i Boligselskapet er dårlig tilpasset dagens behov for kommunale boliger. Boligmassen består av for mange serviceboliger. For mange boliger mangler hensiktsmessig beliggenhet, eller er ikke tilstrekkelig tilpasset de brukerne som har behov for boliger. Boligselskapet har ikke mulighet til å endre sammensetningen av boliger i tilstrekkelig tempo til å møte behovene. Vår gjennomgang viser at dette i stor grad skyldes at eierskapet til en stor andel av boligene ligger i stiftelsene med sterke vedtektsføringer i bruken av boligene. Boligmassen er tilpasset en brukergruppe som strekker seg utover det kommunale ansvaret for å bosette vanskeligstilte i boligmarkedet. De viktigste premissgiverne til både tilbudssiden og etterspørselsiden av boliger ligger utenfor boligselskapet. Dette gjelder også for boliger som er eid av boligselskapet selv.

Påvirkning/Område	Samhandling-Boligmassen
Positiv	
Svak Positiv	
Nøytral	
Svak Negativ	
Negativ	

7.1.2 Samhandling – bruker

Revisjonen opplever en friksjon i samhandlingen rundt enkelte brukergrupper. Dette knytter seg særlig til brukergrupper med lav evne til å bo. Utviklingen i brukergruppen som har krav på kommunal bolig trekker i retning av stadig flere tyngre brukere, der samhandling om boligorganiseringen og felles målbilde er viktig. Boligselskapets ansatte trekker frem sin flate organisering med ansvarliggjøring av den enkelte vaktmester til sine boligområder som en stor fordel. Dette skaper en relasjon med brukere og et eierskap til boligmassen. Både Boligselskapet og helse- og sosialsektoren setter brukeren i fokus i sine arbeidsoppgaver, men all den tid det ikke er sammenfallende målbilde er dette en kilde til frustrasjon.

Det er revisjonens oppfatning at utfordringene knytter seg til en mindre andel av leietakerne. For øvrige leietakere opplever revisjonen at det er en god dialog og samhandling. Til tross for

at friksjonen i samhandlingene knytter seg primært til en mindre gruppe brukere, påvirker dette etter vår mening en effektiv ressursutnyttelse negativt.

Påvirkning/Område	Samhandling-bruker
Positiv	
Svak Positiv	
Nøytral	
Svak Negativ	
Negativ	

7.1.3 Samhandling- organisatorisk

For 42% av boligmassen er Boligselskapet en mellommann med kontrakts- og vedlikeholdsansvar uten makt til å påvirke tilbuds eller etterspørselssiden. Denne asymmetrien har ført til at Boligselskapet er sterkt knyttet til kommunen, særlig helse- og sosialsektoren som er den avgjørende premissgiveren for arbeidet til Boligselskapet. Organiseringen som kommunalt foretak innebærer at det er to forskjellige økonomiske beslutningslinjer som skal dekke samme formål, men ikke har felles administrativ ledelse. Rådmannens manglende formelle styringskompetanse over det kommunale foretaket fremstår som noe som kan trekke i negativ retning på en effektiv ressursutnyttelse, all den tid foretakets eget handlingsrom fremstår begrenset. Organiseringen som eget foretak kan styrke den politiske kontrollen over virksomheten som drives, all den tid det er politisk oppnevnte styremedlemmer der flere også sitter i bystyret. Politikerne synes å ha mulighet til en større direkte påvirkning enn ved en organisering direkte under rådmannen. På den annen side medfører dette at bystyret som øverste politiske organ får rapportering fra to linjer. Rådmannens manglende mulighet for koordinering kan medføre en risiko for at den samlede ressursutnyttelsen i det boligsosiale arbeidet ikke blir optimal. Revisjonen vil her også påpeke at Boligselskapets tertialrapport ikke er behandlet i bystyret i tråd med § 4 i «*forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner*».

Påvirkning/Område	Samhandling-Organisatorisk
Positiv	
Svak Positiv	
Nøytral	
Svak Negativ	
Negativ	

7.1.4 Økonomi

Samtlige intervjuobjekter fremhever den anstrengte økonomiske situasjonen til foretaket. Den svake økonomien reduserer muligheten for foretaket til å engasjere seg i nye prosjekter, gjøre nødvendige tilpasninger på eksisterende boligmasse, samt gjennomføre tilstrekkelig vedlikehold til å opprettholde boligenes standard. Både i henhold til brukernes forventning, og de avtalemessige forpliktelsene som foretaket har. Boligselskapet har i planperioden 2019-2022 et akkumulert netto driftsresultat som nesten tilsvarer selskapets disposisjonsfond. Dette gjør foretaket svært følsomt for en økning av driftsutgiftene eller reduksjon av inntektene i planperioden.

Påvirkning/Område	Økonomi
Positiv	
Svak Positiv	
Nøytral	
Svak Negativ	
Negativ	

8 Figurliste

Figur 1 Fasene i investeringsprosjekter hentet fra investeringsinstruks	10
Figur 2 Disponibel boligmasse pr september 2018	18
Figur 3 Fasene i investeringsprosjekter hentet fra investeringsinstruks	19
Figur 4 Ansvarsfordelingen i det boligsosiale arbeidet, Boligselskapets handlingsprogram 2019-2022	21
Figur 5 Illustrasjon på brukeren i sentrum hentet fra eierskapsmelding del 2	23
Figur 6 Organisasjonskart	26
Figur 7 Utvikling av netto driftsresultat og disposisjonsfond 2016-2022	28