

## NOTAT

**TIL: Verdal kommune v/ Rådmann**

**FRA: Proneo AS**

**Dato: 12 mars 2009**

**Ang.: Det boligsosiale tilbud i Verdal kommune.**

### Bakgrunn:

I notat av 27.01.09 fra Rådmann i Verdal kommune ble Proneo AS gitt i oppdrag å foreta en gjennomgang av hele det boligsosiale saksområde. Vår forståelse av dette notatet er at det ønskes en vurdering av følgende områder:

- Boligmasse/eierskap
- Avgiftsspørsmål
- Administrasjon/organisering
- Boligsosial politikk, inkl forholdet til brukere

### Fakta boligmasse og eierskap

Innledningsvis påpekes følgende fakta vedr den eiendomsmasse som står til kommunens disposisjon til dette fagfeltet:

#### a) Verdal Boligselskap

- VBS eier ca 120 boenheter
- Selskapet er eid med 90 % av VK, 10 % av IBBL
- Selskapet administreres av IBBL gjennom en egen avtale med styret i VBS
- Selskapet leier ut boenheter til VK, til personer henvist fra VK og andre

b) Verdal kommune eier i tillegg ca 30 andre boenheter. Disse administreres av VKs administrasjon.

### Struktur i løsning av oppgaven:

Vi har søkt å finne frem til måter å besvare oppdraget på som kunne bidra til rasjonelle løsninger og logiske måter å presentere disse på, hensyn tatt til tid og ressurser til disposisjon. Med dette utgangspunkt har vi valgt å disponere våre vurderinger ut fra en ”helikopterbetragtning” som følger:

1. Boligmasse:
  - Vurderinger vedr ivaretagelse av verdier, eierskap og avtalemessige forhold i forhold til VBS og VKs egne boliger
2. Avgiftsspørsmål:
  - Vurderinger av avgiftsspørsmål og selskapsrettslige forhold knyttet til dette
3. Boligsosial politikk og organisering.

Vi har i løpet av oppdraget konsultert rådmann og assisterende rådmann, kommunalsjef helse, kommunerevisjonen KomRev, styreleder i Verdal Boligselskap og styreleder/daglig leder i Innherred Boligselskap. De har alle velvillig bistått med informasjon og fakta i forhold til oppdraget. Fortolkninger og vurderinger av disse forhold står for vår regning.

Vi vil også nevne at det foreligger et notat fra Janne Stenbakk Grande med en skisse til et prosjekt i samarbeid med Husbanken, hvor det detaljert pekers på mange faglige boligsosiale spørsmål. Disse forhold har det ikke vært rom for eller hensiktsmessig å gå inn på i dette notatet. Vi vil i stedet foreslå at samme notat kan inngå i grunnlag for de vurderinger vi foreslår at de arbeides videre med i pkt 3.

## 1 – Boligmasse

Som ovenstående fakta viser, så disponerer Verdal Boligselskap (VBS) ca 80 % av antallet boenheter Verdal kommune rår over. VBS har gjennom mange år hatt en turbulent og utfordrende hverdag. Noen år tilbake var selskapet utsatt økonomisk sett. Verdal kommune tok grep gjennom styret for å sørge for at selskapet ble konsolidert og igjen kunne bli ett verktøy for VKs boligsosiale politikk. Gjennom de siste vel 10 år har selskapet restrukturert sin boligmasse, kundegrupper, ryddet opp i selskapets balanse, gjeldforpliktelser etc. Driften av selskapet ivaretas av IBBL gjennom en egen avtale med styret. Selskapet fremstår i dag som et solvent og solid selskap. Selskapet er finansielt i stand til å påta seg større oppgaver for VK.

De resterende 20 % av VKs boenheter administreres av VK direkte. Her er situasjonen at det ikke finnes en enhet eller budsjettpost som oppsummerer driften av disse boenheter. Resultatet blir at disse inngår i VKs totale budsjetter, uten å bli synliggjort på noen måte, verken inntektsmessig eller utgiftsmessig. Dette gjør etter vår mening at det ikke er tilstrekkelig fokus på økonomisk drift og å ivareta realverdiene for disse boenheter.

Når det gjelder type boenheter VBS og VK eier, så er det i dag ingen naturlig deling mellom type boenheter VBS eller VK direkte eier.

Det vil derfor ikke være unaturlig at alle boenheter eies og administreres av VBS. For at dette skal kunne skje er det allikevel et par forhold som må ivaretas. Dette gjelder førts eierskapet i VBS. Dersom ytterligere kommunalt eide boenheter/eiendomsmasse skal overføres til VBS, så er det ikke lenger naturlig at IBBL sitter som medeier. Dette fordi det åpner for spørsmål

om verdifastsettelse etc. Dersom VK er eiere, så står man mer fritt. Dette er drøftet med IBBL på et prinsipielt grunnlag, og de sier seg enig i denne betraktning og er åpne for å finne løsninger. Det andre forhold gjelder driftsavtalen mellom VBS og IBBL. VK har tidligere fått utarbeidet en juridisk betenkning vedr denne avtalen for å sjekke at den ikke bryter med Lov om offentlige anskaffelser. Konklusjonen er at det gjør den ikke. Allikevel kan det være fordelaktig å vurdere hvorvidt denne avtalen kunne vært gjenstand for en ny anbudsrunde i tråd med Lov om offentlige anskaffelser.

Oppsummert:

- VBS har gjennom de siste år vist at de kan administrere og utvikle realverdiene i VBS, til beste for eier.
- VK eier selv direkte en del boligmasse som det ikke finnes et etablert apparat til å administrere og vedlikeholde på en systematisk måte, slik at det er fare for at verdiene forringes
- Det er en flytende grense mellom hva slags boenheter VBS hhv VK eier
- Spørsmålet blir derfor: Hvordan ivareta eksisterende boligmasse best mulig verdimesig og eierskapsmessig?

## Anbefaling

A. Samle alle boligene i VBS:

- Dette muliggjør ivaretagelse av realverdier, samt fornying av boligmassen
- Dette muliggjør rullering (unngå ghetto-tilstander)
- Dette muliggjør markedstilpasning av priser
- Dette betinger i neste omgang følgende:
  - a) Avtalemessige forhold med IBBL må det ryddes opp i. (Jf Lov om offentlige anskaffelser)
  - b) Eierskap til VBS må det ryddes opp i. VK anbefales å gå i dialog med IBBL vedr overtagelse av deres eierpost
  - c) VBS sin avtale med IBBL vedr drift av sine eiendommer vurderes juridisk å møte Lov om offentlige anskaffelser. Det anbefales allikevel i samråd med styret å legge til rette for en ny anbudsrunde på kjøp av slike tjenester.
  - d) Kommunalt eid boligmasse overdras til VBS på det vis som er mest hensiktsmessig

B. Sosiale vurderinger av leieforhold ivaretas utenfor VBS, ref pkt 3.

## 2 - Avgiftsspørsmål

Det er bedt om at det utredes hvordan momskompensasjon kan slå ut i de enkelte eierskaps- og organisasjonsmodeller.

For boliger med helseformål er dette regulert etter lov av 12 desember 2003 nr 108, og av Forskrift om kompensasjon av merverdiavgift, §7. **Hovedregelen** når det gjelder utleie av fast

eiendom er at kommunen **ikke** kan kreve kompensasjon for merverdiavgift påløpt i denne forbindelse. Kravet i regelverket er at boligene **må være særskilt tilrettelagt**. Sykehjem og aldershjem vil derfor være omfattet av kompensasjonsordningen. **Vanlige boliger** i for eksempel en kommunal boligblokk vil **ikke** være omfattet av kompensasjonsreglene. Ordningen omfatter derfor heller ikke vanlige boliger som er tildelt flyktninger, asylsøkere eller andre. Det er også et krav om at boligen faktisk også brukes som en bolig med helse- eller sosiale formål, det er ikke tilstrekkelig at den benevnes som dette.

Videre er det et krav om at det fattes et kommunalt **vedtak om tildeling** av bolig, det må baseres på et reelt behov for en særskilt tilrettelagt boenhet.

**Selskapsformen** er ikke avgjørende for momskompensasjon. Dersom private tilbyr denne type tjenester så kan de også bli omfattet av kompensasjonsordningen.

Det ble forøvrig den 20.10.2008 avsagt en dom i Oslo Tingrett som utvider tidligere praksis på dette området. Hovedspørsmålet her var om borettslag og stiftelser som oppfører, drifter og vedlikeholder slike boliger har krav på kompensasjon når det er kommunen som leverer pleie- og omsorgstjenesten til beboerne. I dommen sies det følgende: ” retten mener etter dette at tilrettelegging og utleie av boliger for heltids omsorg og pleie i seg selv er en lovpålagt tjeneste.” Retten ser det altså ikke naturlig å skille mellom eiendomsforvaltning og den lovpålagte tjenesten. ( Kilde: Kommunerevisoren 1/09, side 9.)

I forhold til selskapsform bør det også noteres at et kommunalt foretak til forskjell fra et aksjeselskap ikke er et eget rettsobjekt. En endring av Verdal Boligselskap fra et aksjeselskap til et kommunalt foretak vil derfor ikke bidra med noe som helst i denne sammenheng; snarere vil det kunne resultere i at man mister fleksibilitet og fokus på å ivareta realverdier.

Så en kommentar til effekten over tid av momskompensasjonsordningen for den kommunale økonomi. Den umiddelbare effekt er at utgiftene går ned og derved har resultat effekt og likviditetseffekt. Over tid vil de rammene kommunene får til disposisjon fra sentrale myndigheter korrigerer for et slikt redusert kostnadsnivå, slik at effekten over tid i praksis bli null.

Oppsummert:

- Bolig må være spesielt tilrettelagt
- Det må fattes et konkret vedtak om tildeling av bolig
- Selskapsform er ikke avgjørende for mva-kompensasjon
- Kommunalt foretak er ikke et eget rettsobjekt
- Over tid null-spill å legge til rette for mva-kompensasjon

### Anbefaling

- Muligheter for moms-kompensasjon tillegges ikke vekt i forhold til valg av selskapsform
- Boligmasse eies, administreres og videreutvikles av VBS
- VBS opprettholdes som et aksjeselskap

### 3 - Boligsosial organisering

#### Organiseringen har som målsetting å:

- A. Etablere og realisere VKs boligsosiale politikk
- B. Oppnå effektiv ressursutnyttelse i forvaltningen/ Ivareta brukernes behov, lovpålagte krav
- C. Administrasjon av boligmassen

#### Ressurser:

Til å administrere og gjennomføre VKs boligsosiale politikk har VK til disposisjon et "Boligsosialt team (BST)". Dette er et ressursmessig "tungt" forum hvor representanter for brukergruppene deltar. BST møtes noen ganger årlig og tildeler boenheter til aktuelle søkere/brukere. Det kan synes som:

- BST har liten fleksibilitet tidsmessig og sjansen for at store ressurser brukes på enkeltsaker i få møter er stor.
- Ressursene i BST bør nyttiggjøres mest mulig effektivt

#### A – Etablere og realisere VKs boligsosiale politikk

Det er nødvendig å etablere / videreutvikle eksisterende overordna politikk for VK for å effektivisere forvaltningen og sikre brukerne "lik behandling", basert på den enkelte brukers behov.

Noen spørsmålsstillinger som vi i denne sammenheng mener bør vurderes er:

- Mangler VK en reell boligsosial politikk p.t.?
- I hvilken grad følges eksisterende "Boligsosial handlingsplan" opp?
- Er eksisterende "boligsosial handlingsplan" forankret i VKs reelle behov eller er den en "statistikkøvelse"?
- Hva er det reelle boligbehovet?
- Hva vil VK med sitt boligtilbud? En politisk og administrativ vurdering er nødvendig.
  - Eie/leie?
  - Riktig antall/riktig type boliger?
- Sosialpolitiske spørsmål er skissert i notatet til Janne Stenbakk Grande
  - Utfordringer og forslag til løsninger er beskrevet, men her mangler overordna politiske signaler
  - I forslaget om etablering av et Boligkontor blandes behovsvurdering, sosialpolitikk og eiendomsforvaltning sammen
- Politikk handler om å prioritere og politiske avklaringer er nødvendige som ramme for forvaltningen
  - Administrative rutiner, beslutningskriterier, grenseoppgang m.v. må avklares som nødvendige redskap for forvaltningen og forankres i overordna politiske mål.

## Anbefaling

Bruk ressursene i BST til å utforme et forslag til ”boligsosial forvaltning” som utgangspunkt for politisk behandling og en påfølgende løpende forvaltning.

- Dette handler om å utforme strategier, generelle kriterier, prioriteringer etc. De generelle kriteriene må ivareta ulike brukergruppers behov, men med fokus på den individuelle behovsvurderingen.
- Unngå øremerking av boliger for ulike grupper – forholdene endres over tid og forvaltningen må forholde seg til reelle behov hos den enkelte bruker der og da, ikke hvorvidt det er ”ledige boenheter”
- BST opphører som beslutningsforum når politikken og rammene for utøvelsen av forvaltningen er lagt
- Enkeltpersonene i BST vil kunne fungere som faglige støttespillere for VKs beslutningstakere i den sosialpolitiske forvaltning, ref pkt B nedenfor.

## B - Oppnå effektiv ressursutnyttelse i forvaltningen / Ivareta brukernes behov.

Med henvisning til pkt 1 og pkt 3A over så vil vi påpeke at det å administrere og å ivareta de sosiale aspekter av den boligsosiale politikk er vesentlig forskjellig fra det å administrere og ivareta boligmassen. Vi vil derfor anbefale at disse to oppgaver løses separat, innenfor en helhet.

Den boligsosiale forvaltning må bygge sitt arbeid på VKs boligsosiale politikk (se over). Den ”sosialfaglige forvaltningen” bør ivaretas i VKs regi gjennom en/flere ansatte personer med sosialfaglig kompetanse (eks. sosialkurator).

Med overordna politisk føring og klare forvaltningsrutiner skal brukers behov være utslagsgivende for hvorvidt bolig tildeles og under hvilke vilkår.

- Sosialfaglig forvaltning er bindeleddet til all oppfølging.
- Med all forvaltning lagt til VK vil saksbehandling kunne bli raskere og mer effektiv – kortere ventetid og større variasjon av boligtyper.
- ”Ghetto”- tilstander vil unngås ettersom reelle behov hos den enkelte er utslagsgivende for tildeling av bolig, ikke hvorvidt det er ”ledige boenheter” i øremerka boliger for ulike grupper.
- Bruker skal være kontraktshaver på leiesida - dette viser det reelle ansvarsforholdet og påvirker økonomi

### Anbefaling

”Sosialfaglig forvaltning” etableres med ansvar for:

- løpende individuell behovsvurdering og tildeling av boenheter innenfor vedtatt boligsosial politikk
- fastsette botid og -vilkår, avklare grunnlag for kontrakt (være eller formidle støttespiller for bruker)
- å sikre at eventuell differanse mellom brukers betalingsevne og markedspris inndekkes gjennom bostøtte (fra for eksempel Husbanken) og der VK står som ”garantist”
- er **bestiller** av boenheter på vegne av bruker til VBS
- ”boligoppfølgingstjeneste”, veiledningstjeneste, annen sosialfaglig oppfølging
- benytter medlemmer av det ”boligsosiale team” som rådspersoner for enheten på vegne av den organisasjon eller det fagområde de representerer

### C – Administrasjon av boligmassen

Vi har i pkt 1 over anbefalt at all kommunal boligmasse skal eies og administreres av VBS. Ved en slik løsning kan VBS være en profesjonell **leverandør** av boliger til brukerne av den ”sosialfaglige forvaltning”.

I samråd med berørte deler av organisasjonen kan en koordinering og overføring av oppgaver/ressurser til VBS av VKs egen administrasjon av VK-eide boenheter bidra til å redusere administrasjonskostnader og sikre samordning. Dette muliggjør rullering av boenheter og fleksibilitet (kapasitet, variasjon etc.) samt unngå ”ghetto”-tendenser. Kompetansen er her knyttet til eiendomsforvaltning og administrasjon.

### Anbefaling

Eiendomsforvaltning og administrasjon av boligmassen tillegges VBS, som derfor får ansvar for:

- Løpende vedlikehold, kjøp, salg, nybygging av boligmasse
- Fastsette husleie. VBS legger markedspris til grunn for kontrakter.
- Være kontraktshaver på boligeiersida med ansvar kontraktsforhold
- Å innfri bestillinger fra den boligsosiale forvaltningen i VK, enten gjennom utleie av egen boligmasse eller innleie/kjøp/bygging, alt etter behov

Proneo / JS, 12 mars 2009