

FORVALTNINGSREVISJON
BOLIGSOSIALT ARBEID

RAPPORT



Hitra kommune

April 2021

FR 1145

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Hitra kommunes kontrollutvalg i perioden fra desember 2020 til mars 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Arve Gausen, og kvalitetssikrere Anna ØInes og Eirik Gran Seim. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Hitra kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Oppdal, 09.04.2021

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Kommunene spiller en nøkkelrolle for at de nasjonale boligsosiale målene skal bli innfridd. Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke om Hitra kommune lever opp til krav og forventninger knyttet til noen utvalgte tema innen det boligsosiale arbeidet.

Bostøtteordningen

Kommunen skal sørge for at det blir gitt informasjon og veiledning om bostøtte, og er førstelinjen ved behandling av søknader. Personer som kan ha rett til bostøtte er i kontakt med ulike deler av tjenesteapparatet, noe som stiller krav til samordning på tvers av sektorene. Revisor har konkludert med at Hitra kommune ivaretar informasjons- og veiledningsoppgavene på en god måte. Vi mener også at behovet for tverrsektoriell samhandling rundt bostøtteordningen blir tilfredsstillende ivarettatt.

Startlån

Vi har undersøkt om forvaltningen av Startlån er underlagt betryggende kontroll, både når det gjelder saksbehandlingen av søknader og forvaltningen av utlånte midler. Funnene fra intervju og dokumentgjennomgang har gitt oss grunn til å konkludere med at internkontrollen i det alt vesentlige er på plass.

Differensiering av botilbudet

Kommunale utleieboliger bør tilpasses etterspørselen, slik at tilbudet blir differensiert i forhold til de boligbehovene som kommunen prioriterer å dekke opp. For å innfri dette må kommunen ha en ajourført oversikt over behovet for tilrettelagte boliger, og det bør foreligge en handlingsplan for det boligsosiale arbeidet som angir mål og tiltak. Kommunens boligsosiale arbeid bør være samordnet på tvers av tjenesteområdene, og oppnådde resultat bør evalueres.

Kommunens boligsosiale plan gikk ut på dato i 2014. Arbeidet med en ny plan er nå iverksatt, men frem til denne blir vedtatt har Hitra vært uten et slikt plandokument. Sett i lys av at kommunestyret allerede i 2016 bestilte en ny boligsosial plan, finner revisjonen dette kritikkverdig. I fraværet av en plan har ikke boligbehovene i de ulike målgruppene blitt kartlagt, ajourført og dokumentert på en tilstrekkelig måte.

Revisjonen har merket seg som positivt at det boligsosiale arbeidet blir samordnet på tvers av sektorene, og at behovstilpasning er et sentralt tema som det arbeides med i den nye boligsosiale planen.

Ungbo-prosjektet

Realisering av et bofellesskap for unge funksjonshemmede har tatt svært lang tid. Vi har undersøkt om administrasjonen har lagt fram forsvarlige utredninger for politiske organ, og om vedtakene har blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Dokumentgjennomgangen viser etter vår vurdering at administrasjonen har lagt fram forsvarlige utredninger, og at de oppdragene som har kommet i form av politiske vedtak har blitt svart ut.

Revisjonen har ikke funnet andre årsaker til den svake fremdriften enn utfordringene med å finne en egnet tomt. I den sammenheng har vi pekt på at administrasjonen bør gi tilbakemeldinger til politisk nivå dersom vedtak ikke lar seg gjennomføre innen rimelig tid.

Anbefaling

Revisor anbefaler kommunen å sørge for at en boligsosial handlingsplan blir rullert med faste intervall, og at oppnådde resultat blir evaluert.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
1.4 Boligsosialt arbeid	9
2 Bostøtte.....	12
2.1 Bostøtteordningen	12
2.2 Revisjonskriterier.....	12
2.3 Faktagrunnlag	12
2.3.1 Saksgang.....	12
2.3.2 Kommunal informasjon om bostøtte.....	13
2.3.3 Offentlig samhandling	14
2.4 Vurdering.....	15
2.4.1 Kommunal informasjon	15
2.4.2 Offentlig samhandling	15
3 Startlån.....	16
3.1 Startlånsordningen	16
3.2 Revisjonskriterier.....	16
3.3 Faktagrunnlag	16
3.3.1 Saksbehandling	16
3.3.2 Utlånsforvaltning	20
3.4 Vurdering.....	22
3.4.1 Saksbehandling	22
3.4.2 Utlånsforvaltning	22
4 Differensiering av boligtilbudet.....	23
4.1 Om problemstillingen.....	23
4.2 Revisjonskriterier.....	23
4.3 Faktagrunnlag	23
4.3.1 Boligtilbud og saksbehandling.....	23
4.3.2 Planverk.....	24
4.3.3 Behovskartlegging	25
4.3.4 Organisering og samhandling	26
4.3.5 Målretting av tilbudet.....	26
4.4 Vurdering.....	27
4.4.1 Planverk.....	27
4.4.2 Behovskartlegging	28
4.4.3 Organisering og samhandling	28
4.4.4 Målretting av tilbudet.....	28

5	Ungbo-prosjektet	29
5.1	Revisjonskriterier	29
5.2	Faktagrunnlag	29
5.2.1	Saksgang	29
5.2.2	Saksbehandling	30
5.2.3	Oppfølging av vedtak	35
5.3	Vurdering	38
5.3.1	Saksbehandling	38
5.3.2	Oppfølging av vedtak	39
6	Høring	40
7	Konklusjoner og anbefalinger	41
7.1	Konklusjon	41
7.2	Anbefalinger	42
	Kilder	43
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	44
	Vedlegg 2 – Saksgang for ungbo-prosjektet	49
	Vedlegg 3 – Høringsuttalelse	55

Tabell

Tabell 1.	Oversikt over gjennomførte intervjuer	9
Tabell 2.	Nye utlån pr år	20

Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering	11
Figur 2.	Fremdrift	35

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2020, bestilte kontrollutvalget i Hitra kommune en forvaltningsrevisjon med tema bolig. Kontrollutvalget vedtok 30. november 2020 i sak 55/20 en prosjektplan med følgende fokusområder:

- Bostøtteordningen
- Startlånsordningen
- Differensiering av boligtilbudet
- Ungbo-prosjektet

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. I hvilken grad bidrar kommunen til at bostøtteordningen kommer målgruppen til gode?
2. Er forvaltningen av Startlån underlagt betryggende kontroll?
3. Har kommunen tilstrekkelig oversikt over boligbehovet for ulike målgrupper, og differensieres boligtilbudet i tråd med dette?
4. Har saksbehandlingen for Ungbo-prosjektet vært tilfredsstillende, og har politiske vedtak blitt fulgt opp?

1.3 Metode

Problemstillingene er besvart på grunnlag av dokumentgjennomgang og intervjuer. I tillegg har vi benyttet noen nøkkeltall fra Statistisk Sentralbyrå.

Dokumentene vi har gått gjennom har enten vært offentlig tilgjengelige eller blitt oversendt fra kommunen. I kildehenvisningene bak i rapporten gis en oversikt over hvilke dokumenter dette gjelder.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med i alt 5 personer, fordelt på 4 ulike intervjuer. 3 av intervjuene ble gjennomført ved at revisjonen stilte spørsmål fra en forberedt intervjuguide, mens spørsmålene for det siste intervjuet ble sendt på forhånd. Fra intervjuene ble det ført referat som senere ble verifisert av intervjuobjektene.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt	Sted
15.12.2020	Kommunedirektør og assisterende kommunedirektør/kommunalsjef for helse og omsorg	Videomøte
12.01.2021	Boveileder og enhetsleder for forvaltningskontoret	Videomøte
15.01.2021	NAV-leder	Videomøte
10.02.2021	Assisterende kommunedirektør/kommunalsjef for helse og omsorg, enhetsleder for forvaltningskontoret og boveileder.	Videomøte

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I tillegg til intervjuene er det innhentet informasjon fra kommunens økonomisjef og kommunalsjefen for eiendom og drift.

Fremstillingen av fakta for Ungbo-prosjektet er i stor grad basert på saksdokumenter som revisjonen selv har innhentet fra kommunens møteprotokoller. Funnene er dokumentert i vedlegg 3. Det har ikke lyktes å få en verifisering fra kommunen av at oversikten er fullstendig, og det må tas forbehold om at relevant informasjon kan være utelatt. Vi mener likevel at de innsamlede dataene er tilstrekkelige for å besvare problemstillingene opp mot revisjonskriteriene, og at kombinasjonen av to metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessige for å få belyst temaene.

1.4 Boligsosialt arbeid

En god bolig er avgjørende for livskvalitet og mulighet til livsutfoldelse. Å bo godt og trygt er viktig for at vi skal kunne ta utdanning, danne familie, være i arbeid og ta vare på helsen vår. For de fleste løses dette i det private bolig- og finansieringsmarkedet. Det er likevel mange som har problem med å skaffe seg eller opprettholde et egnet botilbud på egen hånd. Dette kan både skyldes økonomi, funksjonsnedsettelse og utestengelse fra boligmarkedet. Den nasjonale strategien «Bolig for velferd» (2014-2020) samlet og målrettet den offentlige innsatsen slik at flere skulle få riktig hjelp til riktig tid. Det ble staket ut tre overordnede mål for det boligsosiale arbeidet:

1. **Alle skal ha et godt sted å bo.** Å hjelpe de som bor i midlertidig botilbud til en varig bolig, samt å gi hjelp til å skaffe en egen bolig ble nedfelt som de to prioriterte satsingsområdene.
2. **Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet.** De prioriterte innsatsområdene var tiltak for å forhindre utkastelse og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.

3. **Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.** Det ble trukket frem tre innsatsområder for å nå dette målet:

- Sikre god styring og målretting av arbeidet
- Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon
- Planlegge for gode bomiljøer.

Kommunene har en nøkkelrolle for at de boligsosiale målene skal bli innfridd. Det kommunale ansvaret er hjemlet i flere ulike lover. Strategier, mål og tiltak blir gjerne nedfelt i en boligsosial handlingsplan. Et godt samarbeid med Husbanken har avgjørende betydning for hvor godt kommunene lykkes. Husbanken skal styrke kommunens forutsetninger for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og har ansvaret for økonomiske virkemidler som eksempelvis bostøtte og startlån.

KOSTRA-indikatoren gir et bilde over kommunenes aktivitetsnivå på boligområdet. Vi har holdt tallen for Hitra opp mot de mest sammenlignbare kommunene (KOSTRA-gruppe 3) og landsgjennomsnittet utenom Oslo. Etersom deler av Snillfjord kommune er innlemmet i nåværende Hitra, har vi også tatt med tall for denne kommunen.

Tabell 1: Nøkkeltall for bolig 2019

	Hitra	KOSTRA-gruppe 3	Landet utenom Oslo	Snillfjord
Kommunale boliger pr 1.000 innb.	37	33	21	31
Andel kommunale boliger tilgjengelig for rullestolbrukere	71 %	55 %	54 %	63 %
Andel nye søkere som får avslag på kommunal bolig	11 %	16 %	27 %	0 %
Antall boliger godkjent for finansiering med startlån pr 1.000 innb.	3,8	2,6	1,4	4,1
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte fra Husbanken pr 1.000 innb.	12,5	12,8	13,4	4,1

Kilde: SSB.no

Indikatorene forteller at gamle Hitra kommune hadde relativt mange kommunale utleieboliger. En større andel enn i sammenligningsgruppene var universelt utformet, og andelen av søknader om kommunal bolig som endte med avslag var lavere. Målt i forhold til innbyggertallet

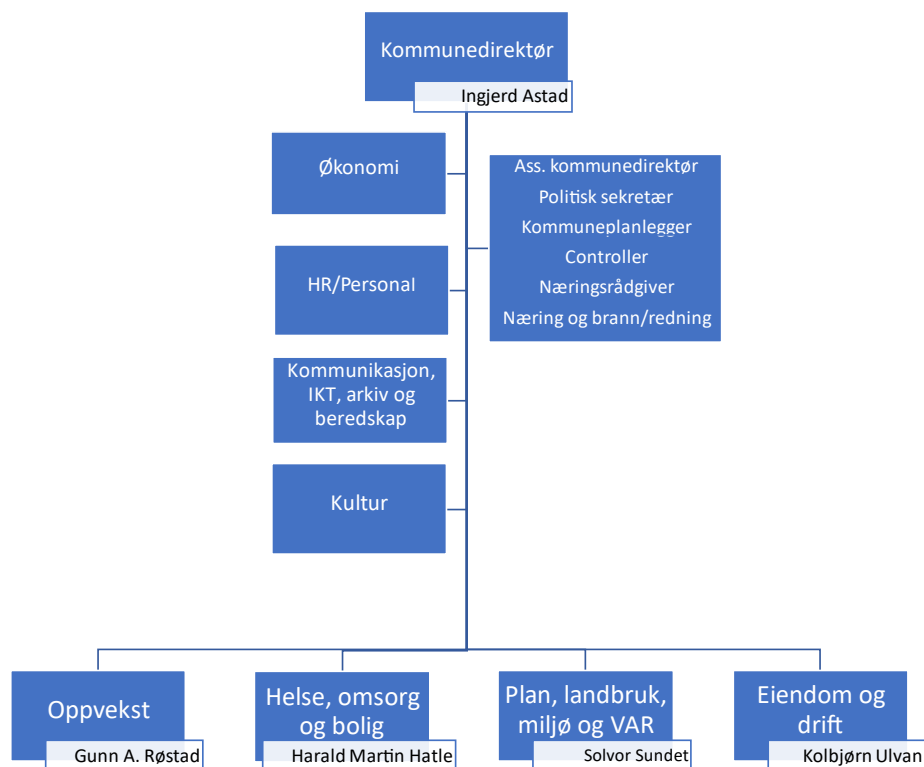
hadde gamle Hitra kommune relativt stort innslag av boliger finansiert med Startlån, mens frekvensen for bruk av bostøtteordningen var på linje med gjennomsnittene.

Selv om den kommunale boligdekningen var noe lavere for gamle Snillfjord enn Hitra, hadde også denne kommunen høyere dekning enn for landet utenom Oslo. Det ble rapportert til KOSTRA at ingen fikk avslag på søknader om kommunal bolig. Også Snillfjord hadde høy frekvens av Startlånsfinansiering i forhold til innbyggertallet. Bostøtteordningen kom derimot i liten grad innbyggerne til gode i 2019.³

Kommunens organisering

Boligområdet sorterer under kommunalavdelingen for helse, omsorg og bolig, hvor arbeidet utføres ved forvaltningskontoret. Ungbo-prosjektet har vært innom flere instanser i kommunen, hvor kommunalsjefen for helse og omsorg har vært mest involvert i saksbehandlingen.

Figur 1. Administrativ organisering



³ Tidligere Snillfjord kommune har blitt delt i tre; Orkland, Heim og Hitra

2 BOSTØTTE

I dette kapitlet besvares den første problemstillingen:

I hvilken grad bidrar kommunen til at bostøtteordningen kommer målgruppen til gode?

2.1 Bostøtteordningen

Bostøtte er en behovsprøvd statlig støtteordning for personer med lave inntekter og høye bostøttegifter. Støtten blir utregnet med en fastsatt prosent av differansen mellom godkjente bostøttegifter og en egenandel. Egenandelen blir basert på inntekten og formuen til husstanden. Tildelingsreglene er fastlagt i en forskrift til Bostøtteleven.

Husbanken forvalter ordningen og fatter enkeltvedtak, men noen av arbeidsoppgavene er plassert hos kommunene. Kommunen har ansvaret for å veilede og informere om ordningen, registrere søknader, og ha all kontakt med søkerne. I den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid⁴ ble god styring og samordning mellom offentlige instanser pekt på som en forutsetning for å nå målene.

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal informere og veilede om bostøtteordningen.
- Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og samordnet.

Utleddningen av revisjonskriteriene er vist i vedlegg 1.

2.3 Faktagrunnlag

Fakta for å kunne svare på problemstillingen er basert på intervjuer og oppslag på kommunens hjemmeside. Det innledende avsnittet om saksgangen har ikke blitt vurdert opp mot noen revisjonskriterier.

2.3.1 Saksgang

Kommunen registrerer søknader i bostøttesystemet. Det er månedlige søknadsfrister, og innvilget bostøtte utbetales også månedlig. Søknader kan sendes både elektronisk og

⁴ Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)

manuelt. Hvis søknader blir innvilget trenger man ikke å søke hver måned, men mottaker er pliktig til å melde fra dersom forutsetningene for støtten har endret seg.

Kommunens saksbehandler ved forvaltningskontoret vurderer om den dokumentasjonen som er mottatt, oppfyller kravene. Dersom søknaden er ufullstendig, kontaktes søkeren. Saksbehandleren har også ansvaret for å motta klager, journalføre disse, og å sende de videre til Husbanken.

Ved forvaltningskontoret er det to saksbehandlere som arbeider med bostøtteordningen. Den ene er ansatt i 90 prosent stilling og den andre i 50 prosent. I tillegg kan enhetslederen håndtere bostøttesaker ved behov. For at saksbehandlerne skal få tilgang til Husbanken sitt bostøttesystem, må de bestå en test for å vise at de har tilstrekkelig kunnskap om regelverket. De vi har intervjuet mener at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta kommunens ansvar.

2.3.2 Kommunal informasjon om bostøtte

På Hitra kommune sin nettside er det lagt ut informasjon om bostøtteordningen. Denne består av en informasjonsfilm fra Husbanken om ordningen, beskrivelser av kriterier og inntektsgrenser, og informasjon om hvordan man kan søke. Det er lenke til Husbanken sin hjemmeside. Der kommer man til en side med utfyllende informasjon om regelverk, støttekalkulator, saksgang og hvordan man søker. Det gis tilgang til søknadsskjema enten ved hjelp av elektronisk ID eller nedlastning av PDF-skjema.

Boveilederen ved forvaltningskontoret har fortalt at hun gir råd og veiledning til søkere av bostøtte som ikke klarer dette selv. Hun henviser også innbyggerne til bostøttekalkulatoren, slik at de selv kan finne ut om de kommer inn under ordningen. I dialogen med innbyggerne oppfordrer hun alle som uttrykker et behov, om å søke. I vedtakene om tildeling av kommunale boliger informerer Hitra kommune om muligheten til å søke bostøtte.

Vi har spurt boveilederen om hennes generelle inntrykk av hvor godt bostøtteordningen er kjent blant aktuelle innbyggere. Hun opplever at ordningen er godt kjent. I vedtak for november 2020 fikk 48 personer bostøtte, mens 17 fikk avslag. Årsaken til avslagene var for høy inntekt i forhold til boutgiftene i perioden det ble søkt for. Ifølge boveilederen kan flyktninger ha språkutfordringer som gjør det vanskelig å forstå begrunnelsen for avslagene, og dette er noe som følges opp. Boveilederen pekte også på at det er en gruppe med minstepensjonister som kan ha rett på bostøtte. De søker gjerne i forbindelse med at de flytter til leilighet sentralt i kommunen eller tildeles omsorgsbolig.

Kommunalsjefen for helse og omsorg mener at bostøtteordningen tradisjonelt har vært godt kjent blant kommunens innbyggere. Han fremhever at administrasjonen også har et ansvar for at det politiske nivået skal være tilstrekkelig opplyst om ordningen.

2.3.3 Offentlig samhandling

Bostøtteoppgavene var tidligere plassert hos servicetorget i Hitra kommune, men dette ble etter hvert vurdert som lite hensiktsmessig. Kravene til saksbehandling er nært knyttet til boligsosiale behov, og ansvaret ble overført til forvaltningskontoret i 2019.

Kommunen har etablert en tverrfaglig samarbeidsgruppe innen boligforvaltning. Bruken av bostøtteordningen er ett av de temaene som drøftes i gruppa. Gruppa består av enhetsleder og biveiledere ved forvaltningskontoret, ergoterapeut og enhetsleder for driftsenheten. Boligsamarbeidet ble etablert 1. januar 2020 etter at kommunen fikk utvidet ansvar for noen av Husbankens virkemidler.

Samhandlingen mellom forvaltningskontoret og NAV er formalisert gjennom månedlige møter, hvor det utveksles informasjon om boligbehovet for NAV sine brukere. Gruppa koordinerer arbeidet med å skaffe boliger til denne gruppa, og bostøtteordningen er ett av virkemidlene de har til rådighet. Samarbeidet foregår også løpende knyttet til enkeltsaker. NAV har blitt informert om muligheten til å få lesetilgang til Husbanken sitt bostøttesystem, noe som gjør det mulig for saksbehandlerne hos NAV å se hvem som har bostøtte og hva de mottar. Leder av NAV for Hitra og Frøya har fremholdt at hennes ansatte ser når noen av brukerne begynner å få økonomiske utfordringer, og at bostøtte er ett av de viktige virkemidlene som det gis informasjon om. Saksbehandlerne henviser disse til forvaltningskontoret, og viser også til kommunens hjemmeside om ordningen for ytterligere informasjon. Leder for NAV fortalte også at hun i administrative og politiske møter med kommunene gjør de oppmerksom på hvor viktig bostøtteordningen er som et boligsosialt tiltak.

Forvaltningskontoret samarbeider også med flyktingetjenesten og tjenesteapparatet for omsorgsboliger, slik at leietakere kan gjøre seg nytte av bostøtteordningen. Biveileder og enhetsleder ved forvaltningskontoret mener at de har et godt samarbeid med Husbanken om bostøtte. En god samhandling ble sterkt aktualisert da Stortinget vedtok utvidede bostøtterammer i forbindelse med pandemien. Økning av inntektsgrensen førte til at flere fikk mulighet til å motta bostøtte fra sommeren 2020.

Ifølge intervjuet med kommunalsjefen så man i 2018 en stor økning i sosialhjelpsutgiftene, og at en av årsakene var redusert bostøtte. Det ble tatt kontakt med Husbanken for å finne forklaringer. Omleggingen til behovsprøving annen hver måned ble trukket frem som en årsak.

Kommunalsjefen tok også opp at leieprisene i Fillanområdet ikke harmonerte med Husbanken sin soneinndeling. Mens bokostnadene var på linje med Trondheim og sentrale deler av Østlandet, var Hitra i samme sone som kommuner med mye lavere boustgifter. Så langt har det ikke vært mulig å få endret Husbanken sin soneinndeling, men forvaltningskontoret har nylig blitt informert om at dette er noe det jobbes med.

2.4 Vurdering

2.4.1 Kommunal informasjon

Dataene i avsnitt 2.3.2 har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen skal informere og veilede om bostøtteordningen

Etter revisjonens vurdering lever kommunen opp til de krav og forventninger som stilles til informasjon og veiledning om bostøtteordningen. Kommunens hjemmeside inneholder relevant informasjon og tilrettelegging for selvbetjening, og vi har også fått inntrykk av at kommunen bistår aktivt med veiledning for de som har behov for det.

2.4.2 Offentlig samhandling

Kommunens arbeid med bostøtteordningen har også blitt målt opp mot følgende:

Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og samordnet

Etter vår vurdering underbygger opplysningene vi har innhentet at behovet for tverrsektorielt samarbeid om bostøtte blir tilfredsstillende ivaretatt. Bostøtte er en viktig del av kommunens boligsosiale arbeid. Ansvar er plassert hos forvaltningskontoret, og behovet for tverrsektoriell samhandling ivaretas både gjennom formelle og uformelle kontaktpunkt med andre offentlige instanser. Etter vår vurdering er det spesielt viktig å ha god dialog med Husbanken for å få råd og veiledning om hvordan kommunen kan bidra til at bostøtten skal komme innbyggerne til gode. Vi har fått inntrykk av at kommunen er bevisst på dette.

3 STARTLÅN

I dette kapitlet besvares følgende problemstilling:

Er forvaltningen av startlån underlagt betryggende kontroll?

3.1 Startlånsordningen

Husbanken gir Startlån til kommunene for videre utlån til enkeltpersoner. Formålet med ordningen er å bidra til at personer med langvarige problem med boligfinansiering kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Kommunen har ansvaret for å behandle søknader og å fatte enkeltvedtak. I tillegg til reglene i forvaltningsloven er saksbehandlingen underlagt kapittel 5 i Forskrift om lån fra Husbanken. Husbanken har utarbeidet en egen veileder til forskriften. Som supplement kan kommunen ha egne retningslinjer for søknadsbehandlingen.

Den påfølgende forvaltningen av utlånsmidler er også kommunens ansvar. Selv om innkreving av renter og avdrag hører til det privatrettslige området, er kommunens opptreden som kreditor også av betydning i det boligsosiale arbeidet.

3.2 Revisjonskriterier

Utleddningen av revisjonskriterier er vist i vedlegg 1. Vi har målt funnene våre opp mot følgende kriterier:

- Saksbehandlingen skal være underlagt betryggende kontroll.
- Utlånsforvaltningen skal være underlagt betryggende kontroll.

3.3 Faktagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data fra intervjuer og dokumentgjennomgang.

3.3.1 Saksbehandling

Vi har gått gjennom Hitra kommune sine styrende dokumenter for behandling av søknader om startlån.

Rammeverk vedtatt av kommunestyret

Retningslinjer for behandling av søknader om startlån var tidligere tatt inn i Hitra kommune sitt økonomireglement. Bestemmelsene ble opphevet⁵ i 2019, hvor det i stedet ble vedtatt at

⁵ Kommunestyrets sak 6/19 den 31.01.2019

Husbankens veileder for saksbehandling skulle gjelde for all søknadsbehandling. For Startlån ble den administrative grensen satt til kr 600.000. Søknader ut over denne størrelsen skulle fremmes for formannskapet. Samtidig ble rådmannen bedt om å etablere et tapsfond av tilstrekkelig størrelse med basis i tilskudd fra Husbanken.

Bakgrunnen for saken var at Husbankens regler på området hadde endret seg flere ganger siden 2016. Etter daværende rådmanns vurdering ga Husbankens retningslinjer for tildeling av startlån en uttømmende beskrivelse for vilkårene, og anbefalte at disse ble tatt i bruk for kommunens saksbehandling. Det ble poengtert at de nye retningslinjene var forankret i regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid, og at dette burde følges opp av kommunen.

Økonomireglementet

Ved revidering av kommunens økonomireglement⁶ ble det referert til kommunestyrets tidligere vedtak om at Husbankens veileder for saksbehandlingen skulle ligge til grunn for tildeling. Det ble presisert at forskrift om startlån fra Husbanken er styrende for denne veilederen.

Retningslinjer for saksbehandlingen – høringsutkast

Forvaltningskontoret har utarbeidet et høringsutkast til et dokument med tittelen *retningslinjer for tildeling av startlån og tilskudd i Hitra kommune*. Startlån og tilskudd blir satt inn i rammen av statens boligsosiale arbeid, og regelverket for Startlånsordningen er gjengitt. Herunder hva det kan gis lån til, krav til søkers alder og bosted, vurderingskriterier, målgruppe, krav til betjeningsevne, sikkerhet og lånevilkår. I kapittel 5 om saksbehandling heter det i utkastet:

Alle søknader om startlån og tilskudd behandles på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av om vilkår fastsatt i denne retningslinje er oppfylt.

Vedtaket skal være skriftlig og begrunnet.

Vedtaket skal inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageorgan, adressat for klage, rett til å se dokumenter, samt opplyse om kommunens veilednings- og bistandsplikt.

Formannskapet ble orientert om utkastet til retningslinjer den 23. mars 2021. Det ble gitt tilbakemelding om at de ønsket sluttbehandling i sammenheng med boligsosial plan og evaluering av ordningen «først eie – så leie» når dette kommer til politisk behandling.

⁶ Kommunestyrets sak 7/21 den 18.02.2021, kap. 10 i revidert økonomireglement

Veileder fra Husbanken

Kommunestyret har vedtatt at Husbankens veileder skal være gjeldende for behandlingen av søknader. Saksbehandling av startlån er inntatt i kapittel 5 i Husbankens «*Veileder for lån fra Husbanken*». I tillegg får veilederens kapittel 7 og 8 anvendelse dersom kommunen ikke har fastsatt noe annet. Kapittel 7 omhandler generelle bestemmelser ved Husbankens tildeling og forvaltning av lån, og kapittel 8 omhandler rente- og avdragsvilkårene.

Rutinebeskrivelse

Kommunen har utarbeidet en detaljert beskrivelse av saksgangen ved behandling av Startlån. Beskrivelsen er over 6 sider, og angir aktiviteter, ansvarsplassering og styrende lover og forskrifter i de ulike fasene. Rutinebeskrivelsen er inndelt i følgende hovedfaser:

- *Forberedelse til kjøp av bolig.* Beskriver hvilke temaer som bør drøftes i den innledende dialogen med søker, hva saksbehandler skal bistå med i denne fasen, og hvilke forventninger som må kunne stilles til søkerne.
- *Saksbehandling og dialog med søker.* Opplisting av sjekkpunktene for behandling av lånesøknaden, hvilke verktøy som skal brukes og hvem som skal gjøre hva i denne fasen.
- *Bistå i kjøpsprosessen, saks- og dokumentbehandling.* Rutinebeskrivelsen angir hva det bør gis bistand til og hvilken dokumentasjon det stilles krav til. Ansvar for de ulike oppgavene er fordelt på boligveileder, eiendomsmegler og låneforvalter.
- *Oppfølging etter kjøp av bolig.* Det er angitt at kommunen etter behov bør gi bistand i etableringsfasen og følge opp låntakers økonomiske situasjon etter kjøpet. Kommunens hovedaktører i denne fasen er boligveileder og boligteamet. Det er presisert at eventuell oppfølging etter kjøpet bør skje på brukerens premisser.

Delegering av myndighet

Kommunestyret reviderte delegeringsreglementet i november 2020⁷. Startlån og tilskudd er omhandlet i punkt 4.1.2, hvor kommunedirektøren har fått myndighet til å vedta utlån innenfor det maksimale beløpet som er angitt i økonomireglementet.

Ifølge delegeringsreglementets punkt 4.1.4 kan kommunedirektøren overlate til andre innen sin administrasjon å fatte avgjørelser på sine vegne. Revisjonen har fått opplyst at kommunedirektøren vil utarbeidet nytt administrativt delegeringsreglement i 2021 basert på det politisk vedtatte reglementet.

⁷ Kommunestyrets sak 120/20 av 27.11.2020

Saksbehandling

Søknader om startlån saksbehandles hos forvaltningskontoret, hvor det er to medarbeidere som har dette til oppgave. I intervju med den ene ble det fremholdt at mye av arbeidet dreier seg om å gi råd og veiledning til innbyggere som henvender seg for å få mer informasjon. I tillegg gis det hjelp til å søke. Elektronisk søknadsprosess ble innført som obligatorisk ordning fra 1. januar 2020. Saksbehandleren utreder søknader om startlån, gir forslag til vedtak som kan sluttbehandles administrativt, og forslag til innstilling for de sakene som må vedtas av formannskapet.

Hitra kommune bruker saksbehandlingsverktøyet *Startskudd* fra Husbanken ved behandling av søknader. Det samme verktøyet brukes til elektroniske lånesøknader. Husbanken har utviklet løsninger der personlige opplysninger om inntekt, formue og gjeld hentes av søkerne selv fra skattemeldingen. I saksbehandlingsverktøyet dokumenteres dialogen med søker, livssituasjonen, familiens økonomi og boliginformasjon. Løsningen gir beslutningsstøtte i form av koblinger mot Husbankens forskrifter og SIFO-normene⁸, og det kan gjøres simuleringer av betjeningsevnen.

Internkontroll

Husbankens veileder for Startlån ligger til grunn for oppbyggingen av *Startskudd*. Enhetslederen for forvaltningskontoret vurderer verktøyet som svært nyttig for saksbehandlingen. I applikasjonen må det tildeles to roller; fullmaktshaver og saksbehandler. Saksbehandler må oversende saken til fullmaktshaver for vedtak før det kan utferdiges vedtaksbrev. Fullmaktshaver hos Hitra kommune er kommunalsjef for helse og omsorg. *Startskudd* ivaretar også kravene til journalføring og arkivering.

I intervjuet med enhetslederen og biveilederen ble det opplyst at kommunen ikke har noen skriftlige rutiner for internkontroll av saksopplysningene i enkeltsaker. Det er som hovedregel dialog mellom saksbehandler og kommunalsjefen eller kommunedirektøren før vedtak fattes. Saksbehandleren møter også i formannskapet for å svare på spørsmål når sakene behandles.

Kommunalsjefen har opplyst at han går gjennom innstillingen sammen med saksbehandleren og sikrer at saksinnholdet og vedtaket er i samsvar med retningslinjene. Internkontrollen følger samme prinsipp som for attestasjon og anvisning. For lånesøknader som skal vedtas av formannskapet utfører kommunedirektøren tilsvarende kontroll.

⁸ Normtall om boutgifter fra Statens institutt for forbruksforskning

Tapsfond

Frem til 2020 kunne kommunene søke Husbanken om å få sette av tildelte midler fra etableringstilskudd til et tapsfond. Fra 2020 er tilskudd til etablering overført til kommunerammen, og blir dermed ikke lenger kanalisert som øremerkede midler. Husbanken fastsatte 28.01.2020 ny *Veileder om tapsdekning og administrering av startlån*, hvor det er redegjort for delingen av tap på startlån mellom kommunen og Husbanken. Hovedprinsippet er at kommunen har tapsrisikoen for de første 25 prosent av lånets gjenstående hovedstol, samt forfalte renter og omkostninger. Husbanken tar tapsrisikoen for et eventuelt restbeløp etter realisering av pantet. I forbindelse med at etableringstilskuddet er innlemmet i kommunerammen heter det i veilederen fra Husbanken:

*Kommunene bør vurdere risikoen i startlånporteføljen og sette av tilstrekkelige midler til tapsfond.*⁹

Hitra kommune har opprettet et tapsfond. Saldoen pr 31.12.20 var kr 175.495. Revisjonen har fått opplyst at kommunen ikke har utarbeidet noen retningslinjer og rutiner for bruken av tapsfondet, men at det er en målsetting å få dette gjort.

3.3.2 Utlånsforvaltning

Omfang

Tabell 2. Nye utlån pr år

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall nye startlån	15	9	16	19	18	13
Sum nye utlån	4,61 mill	3,57 mill	6,06 mill	12,8 mill	9,1 mill	14,2 mill

Kilde: SSB.no og Hitra kommune

Kommunen har en samlet utlånsaldo for startlån på 53,1 millioner pr 31.12.2020, fordelt på 126 utlån. I tillegg utgjorde ubrukte lånemidler på samme tidspunkt 12,9 millioner. Ifølge en oversikt som revisjonen har mottatt fra kommunen var det pr 31.12.20 restanser for 17 av lånene. Av disse var 6 overført til inkasso, mens 4 var omfattet av gjeldsordning. Gjenstående utlånsaldo for disse 10 mest tapsutsatte lånene utgjorde 3,1 millioner.

I 2019 ble det utgiftsført kr 17.499 som tap på utlån. Dette er den eneste tapsføringen de siste 3 årene.

⁹ Husbankens veileder HB 7B.15

Avtale med Lindorff

Hitra kommune har avtale med Lindorff for den løpende låneadministrasjonen.¹⁰ Avtalen inneholder en detaljert oversikt over arbeidsrutiner og fullmakter, hvor det er angitt hva som er Hitra kommune sitt ansvar og hva som er Lindorff sitt. Ved vesentlig mislighold har Lindorff fullmakt til å overføre lånene til inkasso, med mindre kommunen gir melding om noe annet. Selskapet sier i slike tilfeller opp lånet og iverksetter rettslig inndrivelse. Kommunen kan når som helst under inndrivelsen stoppe prosessen.

Avstemming av regnskapet

Kommunen får levert rapporter fra Lindorff over bevegelser og saldo for utlånene. Økonomisjefen har opplyst at kommunens regnskap vanligvis avstemmes mot rapportene hvert kvartal. I 2020 ble det bare gjort to ganger på grunn av sykefravær.

Fullmakter

Ifølge punkt 9.2 i kommunens økonomireglement har kommunedirektøren fullmakt til å frafalle pant eller vike prioritet for lån når dette ikke medfører vesentlig økning i tapsrisikoen. Fullmakter knyttet til innfordring og avskrivning av misligholdte videreutlån er angitt i kapittel 9.4, hvor det mellom annet går frem at misligholdte låneterminer skal innfordres, men at det er et overordnet mål at låntakerne så langt som mulig skal kunne beholde boligene sine. Det er også angitt nærmere kriterier for at kommunedirektøren kan foreta avskrivning av utlån.

Innfordring av misligholdte lån

Kommunen mottar e-post fra Lindorff med melding om lån som blir misligholdt. Saksbehandleren har tilgang til Lindorff sin applikasjon, som inneholder en egen kommunikasjonskanal og mulighet for å ta ut egne rapporter. Mislighold kan skyldes at formelle forhold ikke er på plass, som for eksempel manglende forsikringsattest. I slike tilfeller tar saksbehandler kontakt med låntaker om forholdet, og i noen saker samarbeides det med NAV for å finne løsninger. I saker som går til inkasso er det dialog med Lindorff. Også her tas det kontakt med låntaker for å prøve å finne løsninger. Dersom dette ikke lykkes, blir lånet lagt til overvåking i regi av Lindorff. Ifølge kommunens saksbehandler legges det vekt på å følge med på disse sakene slik at det ikke oppstår tap.

¹⁰ Avtale av 20.06.2013

3.4 Vurdering

3.4.1 Saksbehandling

Dataene i avsnitt 3.3.1 har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Saksbehandlingen skal være underlagt betryggende kontroll.

Etter revisjonens vurdering har kommunen i det alt vesentlige på plass de styrende dokumentene for å behandle søknader om Startlån. Retningslinjer for saksbehandlingen er under utarbeiding. Når disse, samt retningslinjene for tapsfond også blir vedtatt, anser vi rammeverket som fullgodt.

Etter vår vurdering utøves det en reell internkontroll av saksbehandlingen av den enkelte søknad.

3.4.2 Utlånsforvaltning

Utlånsforvaltningen har blitt vurdert opp mot dette revisjonskriteriet:

Utlånsforvaltningen skal være underlagt betryggende kontroll.

Etter vår vurdering har kommunen på plass nødvendige styrende dokumenter, avtaleverk og rutiner for å sikre at utlånsforvaltningen er under betryggende kontroll. Vi har merket oss at tapsutsatte utlån utgjør relativt store beløp, noe som krever en tett oppfølging for å unngå fremtidige tap. Etter vår vurdering har kommunen tilfredsstillende oppmerksomhet rundt dette.

4 DIFFERENSIERING AV BOLIGTILBUDET

I dette kapitlet tar vi for oss følgende problemstilling:

Har kommunen tilstrekkelig oversikt over boligbehovet for ulike målgrupper, og differensieres boligtilbudet i tråd med dette?

4.1 Om problemstillingen

Kommunen er forpliktet til å medvirke til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få en egnet bolig. For å belyse problemstillingen har vi hentet inn fakta om følgende tema:

- Kommunens boligtilbud
- Behovskartlegging
- Planverk
- Organisering og samhandling
- Tilpasning av tilbudet til behovet

4.2 Revisjonskriterier

Vi har målt faktaopplysningene opp mot disse kriteriene:

- Kommunen bør ha en handlingsplan for boligtilbudet, og resultatene bør evalueres ved utløpet av planperioden
- Kommunen bør ha oversikt over behovet for tilrettelagte boliger.
- Kommunens boligsosiale arbeid bør være samordnet og helhetlig.
- Kommunens boligtilbud bør være målrettet i forhold til behovet.

Utledningen av revisjonskriteriene er vist i vedlegg 1.

4.3 Faktagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data fra intervjuer, dokumentgjennomgang og kommunens KOSTRA-rapportering. Innledningsvis har vi et beskrivende avsnitt om kommunens boligtilbud og saksbehandling som ikke er knyttet opp mot noe revisjonskriterium.

4.3.1 Boligtilbud og saksbehandling

Hitra kommunes boligmasse

Ifølge KOSTRA-rapporteringen for 2020 disponerte kommunen 132 boliger for utleie ved utgangen av året. Alle var eide av kommunen. Det var en økning på 12 boliger fra året før som

følge av kommunesammenslåing og nybygde boliger. 65 av de 132 boligene (49 prosent) var tilgjengelige for rullestolbrukere, mens 123 (93 prosent) var utleid på rapporteringstidspunktet. I løpet av 2020 ble to boliger kjøpt, mens ingen ble solgt.

I løpet av 2020 ble det ifølge KOSTRA-rapporteringen registrert 57 søknader om å få tildelt kommunal bolig. Av dette kom 29 fra husstander som ikke bodde i kommunal bolig på søknadstidspunktet. 48 husstander fikk tildelt bolig, mens 2 fikk avslag. Lederen for forvaltningskontoret har informert om at de har hatt utfordringer med å finne riktige tall om søknadene fordi saksbehandlingssystemet ikke har hatt egnede rapporter. Dette vil bli løst når nytt forvaltningssystem er ferdig innfaset.

Kommunen har gått til innkjøp av forvaltningssystemet FamacWeb for den kommunale boligmassen, og tok det i bruk våren 2020. Dette er et fellessystem for forvaltningskontoret og driftsavdelingen. Systemet ivaretar arbeidet med utleie, prisfastsetting, fakturering, vedlikehold og drift. Boveilederne kan melde avvik og behov for utbedringer på boligene gjennom dette systemet, og får tilbakemeldinger når manglene er rettet. Gjennom FamacWeb har forvaltningskontoret også oversikt over hvilke boliger som er tilgjengelige for utleie.

Retningslinjer for tildeling av bolig

Hitra kommune har et styringsdokument som heter *retningslinjer for tildeling av kommunalt disponerte/eide utleieboliger*. Retningslinjene ble fastsatt i 2014, og skal legges til grunn ved søknadsbehandling og tildeling av utleieboliger.

Vedtaksmyndigheten er lagt til forvaltningskontoret, og saksbehandlingen skjer etter reglene for enkeltvedtak etter Forvaltningsloven. Myndigheten ble videredelegert til forvaltningskontoret for 3 år siden. Revisjonen har fått opplyst at før den tid ble boliger tildelt av driftsenheten uten skriftlig saksbehandling.

Kommunen benytter en mal for søknadsbehandling hvor det dokumenteres at det har blitt gjort vurderinger i tråd med temaene i retningslinjene. I malen for melding om vedtak blir det informert om klageadgang.

På kommunens nettsted er det lagt ut søknadsskjema og informasjon om betingelsene for å få tildelt kommunal bolig. Alle søknader skal sendes til forvaltningskontoret, og det er opplyst at boveilederne har ansvaret for kartlegging, vurdering, saksbehandling og tildeling.

4.3.2 Planverk

Kommuneplanens samfunnsdel for 2014-2026 ble vedtatt i juni 2014, og skal ifølge planstrategien for 2020-2024 revideres i 2021. I gjeldende kommuneplan er *Hitra som bosted*

ett av tre fokusområder, hvor hovedmålet er å gjøre kommunen mer attraktiv som bosted. «*Vi skal ta godt vare på våre innbyggere*» er ett av de fem underliggende delmålene.

Kommunen utarbeidet et plandokument med tittelen *Boligprogram 2011-2014*. Dokumentet har ikke blitt rullert etter utløpet av planperioden. Ingen av de vi har intervjuet er kjent med at det ble foretatt noen evaluering av oppnådde resultat da programperioden utløpte. «*Kommunens boligprogram var et dokument som ikke var særlig operativt*» ble det fremholdt i ett av intervjuene.

Under kommunestyrets behandling av kommunens planstrategi for 2016-2019 i november 2016 presiserte kommunestyret at de ville ha utarbeidet en boligpolitisk plan i 2018. Dette ble ikke fulgt opp.

Dokumentet «*Boligsosial tiltaksdel*» ble utarbeidet som tillegg til kommunens handlingsplan for 2019-2022¹¹. Ifølge kommunalsjefen for helse og omsorg var tiltaksdelen et engangstilfelle. Selv om dokumentet var vedlagt handlingsplanen, ble ikke tiltaksdelen vedtatt, omtalt eller brukt som noe styrende dokument for det boligsosiale arbeidet.

I oktober 2020 bestilte kommunedirektøren en boligsosial plan i sin organisasjon. Bestillingen gikk til helse- og omsorgsavdelingen ved forvaltningskontoret.

I planstrategien for 2020-2024¹² er en boligsosial plan programfestet til å bli behandlet i 2021. Den er plassert under kategorien for temaplaner/fagplaner, som er omtalt slik:

Disse planene er ikke underlagt plan- og bygningslovens krav slik som kommuneplaner er. Hensikten med disse planene er å avklare veivalg, vise strategier og nødvendige prioriteringer på lang sikt, innenfor et temaområde. En temaplan kan, i tillegg til en drøftingsdel, ha en tiltaksdel som er linket direkte til de overordnede strategiene.

4.3.3 Behovskartlegging

I kommunens boligprogram for 2011-2014 ble behovene for utleieboliger kartlagt og forsøkt tallfestet. I ettertid har det ikke blitt foretatt noen systematisk kartlegging og ajourhold av behovene hos ulike grupper.

Selv om NAV ikke har noen samlet, systematisk oversikt over boligbehovene for sine brukere, fortalte NAV-lederen at hun kan fremskaffe oversikt over henvendelsene til NAV knyttet til bolig.

¹¹ Kommunestyrets sak 101/18 av 13. desember 2018; Handlings- og økonomiplan 2019-2022

¹² Kommunestyrets sak 135/20 av 10. desember 2020

Lederen for forvaltningskontoret har fortalt at alle søknader om bolig blir registrert i forvaltningssystemet FamacWeb. Der kan det hentes ut data om antall søknader fra de ulike befolkningsgruppene. Hun viste også til at prosessen med å utarbeide en ny boligsosial plan vil beskrive det fremtidige boligbehovet.

4.3.4 Organisering og samhandling

Helse og omsorg fikk ansvaret for det boligsosiale planarbeidet for rundt 3 år siden. Tidligere lå ansvaret under enheten for plan, landbruk og miljø. I 2019 ble ansvaret for bostøtte og boliglån overført fra servicetorget til forvaltningskontoret, som hører inn under helse og omsorg. Dette for å knytte disse virkemidlene nærmere opp mot det boligsosiale arbeidet. Boligtildelingen ble i 2018 overført fra eiendom og drift, noe som var begrunnet på samme måte. I intervju med enhetslederen for forvaltningskontoret ble det fortalt at det arbeides med å dra grensene mellom boligtildeling og eiendomsdrift.

Kommunen har etablert en tverrfaglig samarbeidsgruppe innen boligforvaltning, hvor enhetsleder og biveiledere ved forvaltningskontoret, ergoterapeut og enhetsleder for driftsenheten deltar. Det avholdes månedlige møter mellom forvaltningssenheten og NAV, hvor gruppa koordinerer arbeidet med å skaffe boliger til NAV sin brukergruppe. Gruppa som er nedsatt for å utarbeide ny boligsosial plan består av ansatte fra forvaltningskontoret, NAV-leder og kommunalsjefen for helse og omsorg. Dette er i første omgang en kjernegruppe som vil knytte til seg andre etater og saksbehandlere etter behov.

4.3.5 Målretting av tilbudet

I den boligsosiale tiltaksdelen til kommunens handlingsplan for 2019-2022 ble det pekt på at boligbehovet for eldre i stor grad var dekt gjennom utbygging av Hitra borettslag og andre private utbyggere i Fillan-området. Det ble også pekt på kommunens utvidede ansvar for bolig og tjenester til innbyggere med rusproblem, psykiske utfordringer og sammensatte lidelser. Dokumentet inneholdt også beskrivelse av behovet for boliger til unge funksjonshemmede. Formidling og tildeling av boliger ble beskrevet slik:

Gjennom formidling og tildeling av kommunale boliger utfører kommunen sin boligsosiale politikk. Hvordan kommunen praktiserer tidsbegrensede avtaler og andre virkemidler skal gjenspeile de politiske målsettingene om å hjelpe de som trenger det mest. Det er viktig at boligmassen er stor nok hvis en skal nå dette målet. Gjennom en aktiv leie / eiepolitikk kan kommunen, sammen med andre boligaktører, bidra til at flest mulig eier egen bolig. For å lykkes med dette kommunen benytte Husbankens virkemidler aktivt.

Lederen for NAV er med i arbeidet med å få på plass en ny boligsosial plan. Hun ser på tilpasningen mellom tilbud og behov som ett av de viktige spørsmålene som skal avklares.

I intervjuene ba revisjonen om en vurdering av samsvaret mellom behov og tilbud for ulike målgrupper. Følgende ble trukket frem:

- Gruppen av økonomisk vanskeligstilte har et økende behov for rimelige boliger. Kommunen har mange aleneboende med lave inntekter og høye boustgifter.
- Høyere leiepriser på private boliger gir stor etterspørsel etter kommunale boliger. Kommunen tar normalhusleie i forhold til normtall fra Statistisk Sentralbyrå, noe som er betydelig lavere enn i det private markedet. Det er imidlertid registrert mindre forskjeller det siste året.
- Alle utleieboliger tilpasset eldre er utleid. De har vært en trend de siste årene at eldre ønsker å flytte til sentrum på Fillan. Et bofellesskap for demente er under bygging.
- Flyktninger får problem med å flytte ut fra kommunal bolig til privat bolig fordi kostnadene er høyere. Det er ikke bosatt flyktninger de siste årene, men det er behov knyttet til familiegjenforeninger og større familieboliger.
- Funksjonshemmede ønsker at kommunen bygger ut tilpassede boliger. Prosjektet for Bolig UNG imøtekommer dette behovet.
- Innen rus og psykiatri er kommunen i ferd med å bygge ut tilpassede boliger.
- Kommunen har tonet ned behovet for boliger til kommunalt ansatte. Det er noen tjenesteboliger på Fillan for å legge til rette for rekruttering av viktig kompetanse.
- Presset på utleieboliger er størst på Fillan, og brukere takker ofte nei til bolig andre steder. På Sandstad og Melandsjø er det ledige boliger.
- NAV disponerer en krisebolig, noe NAV-lederen betegner som marginalt. I perioder med samtidig etterspørsel benyttes også hotell. Flytting til ordinær kommunal bolig utredes så raskt som mulig, og kriseboligen skal som hovedregel bare brukes inntil 3 måneder.

4.4 Vurdering

4.4.1 Planverk

Kommunens planverk på boligområdet har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha en handlingsplan for boligtilbudet, og resultatene bør evalueres ved utløpet av planperioden.

Etter vår vurdering innfrir ikke Hitra kommunen dette kriteriet. Kommunen hadde en boligsosial plan med tittelen *Boligprogram 2011-2014*. Denne ble ikke rullert etter utløpet av planperioden, og revisjonen kan heller ikke se at det ble foretatt noen evaluering av oppnådde resultat. Kommunestyrets bestilling av en ny boligsosial plan i 2016 ble ikke fulgt opp av daværende rådmann, noe revisjonen finner kritikkverdig. Det ble utarbeidet en boligsosial tiltaksdel til

handlingsplanen for 2019-2022. Men etter hva vi har fått formidlet ble ikke denne politisk behandlet, og fikk dermed ingen status som et plandokument.

Kommunestyret gjentok bestillingen av en temaplan da planstrategien for 2020-2024 ble behandlet, og vi har merket oss som positivt at kommunedirektøren nå har igangsatt arbeidet.

4.4.2 Behovskartlegging

Fakta i avsnitt 4.3.3 har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha oversikt over behovet for tilrettelagte boliger.

Etter vår vurdering er ikke boligbehovene i de ulike målgruppene kartlagt, ajourholdt og dokumentert på en tilstrekkelig måte. De vi har intervjuet har klare oppfatninger av hvor skoen trykker mest, og mye data kan også hentes fra databasen over boligsøkere. For å kunne differensiere boligtilbudet i tråd med etterspørselen, er det etter vår vurdering behov for å systematisere denne informasjonen på en bedre måte.

4.4.3 Organisering og samhandling

Omtalen av fakta i avsnitt 4.3.4 har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunens boligsosiale arbeid bør være samordnet og helhetlig.

Etter revisjonens vurdering innfrir kommunen kriteriet. Boligfeltet berører mange tjenester, og det er viktig at roller og ansvar ikke blir fragmentert og uklart. Etter vår vurdering har kommunen funnet en hensiktsmessig modell for det boligsosiale arbeidet. Virkemidlene er samlet hos forvaltningskontoret. Enheten er underlagt helse og omsorg, hvor kommunalsjefen har regien for planarbeidet. Behovet for tverrsektoriell samordning blir etter vår vurdering tilfredsstillende ivaretatt både i den løpende boligforvaltningen og i det boligsosiale planarbeidet.

4.4.4 Målretting av tilbudet

Vi har benyttet følgende revisjonskriterium under vurderingen:

Kommunens boligtilbud bør være målrettet i forhold til behovet.

Etter vår vurdering lider arbeidet med å få et behovstilpasset boligtilbudet av at det ikke eksisterer noen boligsosial handlingsplan. I fravær av en rullerende plan som kartlegger behov og eksisterende tilbud, - og som angir tiltak for å lukke gapene, - fremstår arbeidet som lite planmessig. Selv om revisjonen ikke har funnet noen indikasjoner på at boligtilbudet er dårlig tilpasset behovene, er dokumentasjonen for svak til å kunne dra en slutning. Basert på den informasjonen vi har fått, legger revisjonen til grunn at behovstilpassing vil bli et sentralt tema i den nye boligsosiale planen.

5 UNGBO-PROSJEKTET

Problemstillingen for dette kapittelet lyder slik:

Har saksbehandlingen for Ungbo-prosjektet vært tilfredsstillende, og har politiske vedtak blitt fulgt opp?

5.1 Revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier er vist i vedlegg 1. Vi har vurdert administrasjonens arbeid med prosjektet opp mot disse revisjonskriteriene:

- Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.
- Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold.

5.2 Faktagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data fra intervjuer og dokumentgjennomgang.

5.2.1 Saksgang

Prosjektet hadde sitt utspring i konkret behov for annet boligtilbud innen gruppen for unge funksjonshemmede. Etter en bredere behovsanalyse utviklet det seg i stedet planer om et bofellesskap. Et bofellesskap ble første gang tatt inn i 2016-budsjettet, men er enda ikke realisert. Kommunestyret har justert budsjettet og fattet fornyede budsjettvedtak etter hvert som fremdrift har blitt forsinket. Utover budsjettvedtakene behandlet ikke kommunestyret utbyggingen før det ble lagt frem en sak i november 2020¹³. Før den tid ble politisk behandling ivarettatt av formannskapet og helse- og omsorgskomiteen.

Saksgangen viser at utfordringene har dreid seg om tomtevalg. Kommunens administrasjon vurderte ulike alternativer i 2016, men fant ingen tomter som var fullt ut egnet i Fillan sentrum. Som følge av dette ble det kunngjort en forespørsel om en privat byggeklar tomt. Vikantoppen AS tilbydde tomt B7 i området Vikan Nord. I 2018 behandlet formannskapet i fire ulike møter en sak om dette tomtekjøpet, hvor det til slutt ble vedtatt å inngå avtale med tilbyder. Det var planen at også et tilstøtende kommunalt areal skulle benyttes til formålet. En ny sak ble fremmet for politisk behandling i mars 2019¹⁴. For å utnytte tomten bedre hadde rådmannen utredet en løsning hvor tomten i tillegg kunne benyttes til 5 tilrettelagte boliger i en egen etasje.

¹³ Kommunestyrets sak 111/20 av 05.11.2020

¹⁴ Formannskapets sak 30/19 av 19.03.2019

Tegninger, kostnadsanslag og finansiering for denne løsningen ble lagt fram for formannskapet. Den gikk ikke videre til kommunestyret fordi formannskapet utsatte behandlingen. Rådmannen ble bedt om å avklare om det fantes alternative tomtevalg.

I mai 2019¹⁵ vedtok kommunestyret midlertidig forbud mot tiltak i sentrale deler av Fillan sentrum i påvente av ny reguleringsplan. Som følge av dette ble UNGBO-prosjektet forskjøvet til investeringsprogrammet for 2021 og 2022 da handlingsplanen ble behandlet i desember 2019. Samtidig fattet kommunestyret intensjonsvedtak om å fremskynde prosjektet dersom det åpnet seg en mulighet. Dette ble fulgt opp i den første budsjettjusteringen for 2020 gjennom prosjekteringsmidler. En interpellasjon i kommunestyrets møte den 25. september 2020 ble fulgt opp med et anmodningsvedtak, der kommunedirektøren ble bedt om å avklare tomtevalget.

Kommunedirektøren fulgte opp med en sak til kommunestyrets møte den 5. november 2020¹⁶, etter innstilling fra formannskapet og forutgående behandling i brukerråd og eldres råd. Kommunedirektøren hadde vurdert to nye kommunale tomter som ikke var tilgjengelige i 2018. Dette var Øvre Oldervik vei 13 og K2 – Vikan Nord. Samtidig ble det gjort rede for årsaken til at de andre alternativene som tidligere hadde vært inne i bildet var forkastet. Det ble opplyst at brukerne ønsket utbygging på tomt K2, og det ble referert til foreldrenes begrunnelse. Kommunedirektøren innstilte likevel på å benytte Øvre Oldervik vei 13. Dette ble begrunnet med at tomta var best egnet til formålet, og at formålet sammenfalt med reguleringsbestemmelsene. Prosjektet ble kostnadsberegnet til 28 millioner, og det ble angitt en finansieringsplan.

Kommunestyret vedtok i stedet at bofellesskapet skulle plasseres på tomt K2, og ba om snarlig gjennomføring av anbudsprosessen. Kommunestyret la til grunn at det skal bli fremmet ny sak om økonomiske rammer, og det ble forutsatt at reguleringsbestemmelsene for BS21 i ny sentrumsplan ville bli vedtatt.

5.2.2 Saksbehandling

Behovsvurdering

I den tidlige fasen ble det vurdert å sette opp et bygg ved enden av C-blokka ved Øytun for å løse behovet for en enkelt bruker. Revisjonen har fått oversendt et internt notat fra 2014, som

¹⁵ Kommunestyrets sak 49/19 av 23.05.2019

¹⁶ Kommunestyrets sak 111/20

viser at driftsavdelingen så store utfordringer med en slik løsning. Det ble blant annet reist spørsmål til helse- og omsorgsavdelingen om hvilket behov kommunen hadde for leiligheter av denne art i fremtiden.

Ifølge kommunalsjefen for helse og omsorg ble det i den videre prosessen prøvd å få en oversikt over boligbehovet til funksjonshemmede med store hjelpebehov. Det var dialog med lokallaget i Norsk Forbund for Utviklingshemmede i denne prosessen, og man fant ut at fire yngre brukere hadde behov for bolig. I tillegg ville ytterligere to kunne få behov i fremtiden. I 2016 ble det etablert en arbeidsgruppe som fikk utarbeidet en skissetegning med fire leiligheter og mulighet for senere tilbygg av to. Noen av de aktuelle beboerne var så unge at det ikke ble vurdert behov for å bygge til disse da.

Det går frem av saksutredningen til kommunestyret i november 2020 at behovsvurderingen hadde blitt oppdatert, og det ble konkludert med at behovet nå var seks boenheter.

Alternativvurdering

Revisjonen har undersøkt om noen alternativ til et bofellesskap i kommunal regi ble vurdert av administrasjonen. Kommunalsjefen for helse og omsorg har opplyst at kommunen var i dialog med Trondheim Boligbyggerlag (TOBB) om utbygging av boliger til brukerguppen. En slik løsning ble imidlertid ikke anbefalt av NAV og Husbanken, og dialogen ble avsluttet. Det ble heller ikke registrert noen interesse blant de pårørende for å bygge selv.

Lokalisering

Ifølge kommunalsjefen for helse og omsorg har de pårørende vært opptatt av sentrumsnærhet. Da planene om et bofellesskap ble utviklet i 2016 ble det ikke funnet noen tomt som tilfredstilte dette. Flere alternativ ble vurdert og forkastet:

- Nordøst for Øytun – brukt til barnehageformål
- Bak Blåfjell – uklarhet om arkeologiske funn og utgravingskostnader
- Mellom Hitrahallen og Aurn – hensynet til fremtidig utvikling til andre formål

Av denne grunn ble det høsten 2016 kunngjort en forespørsel om en privat byggeklar tomt. Kommunen mottok ett tilbud; fra Vikantoppen AS, som tilbydde tomt B7 i området Vikan Nord¹⁷. Det ble fremmet sak for politisk behandling om å kjøpe tomten til formålet i februar 2018¹⁸. Ifølge kommunalsjefen var tomtevalget i tråd med ønsket fra de pårørende. Formannskapet

¹⁷ Tilbud i brev av 13.12.2016

¹⁸ Formannskapetets sak 10/18 av 13.02.2018

forkastet i første omgang å kjøpe tomten, og ba rådmannen alternativt å løse behovet ved å bruke kommunal tomt nordvest for Hitra borettslag. Administrasjonen vurderte dette alternativet. Det ble gitt tilbakemelding til formannskapet om at tomten var regulert til friareal, at omregulering ville ta rundt ett år, og at det kunne komme pålegg om kulturminneregistreringer. Etter flere runder i formannskapet ble det i juli 2018¹⁹ vedtatt å kjøpe tomt B7 til formålet.

I 2018 ble selskapet Cowi engasjert til å gjennomføre en mulighetsstudie for lokalisering av ulike offentlige funksjoner i Fillan sentrum. I rapporten²⁰ ble det bekreftet at B7 var en egnet tomt for lokalisering av et bofellesskap for funksjonshemmede.

Rådmannen fremmet i mars 2019²¹ en politisk sak for å få mandat til å realisere prosjektet på tomten som var kjøpt til formålet. Formannskapet utsatte realitetsbehandlingen, og ba rådmannen om å avklare om det fantes alternative tomter. Kommunalsjefen har opplyst at tomtevalg deretter ble vurdert på nytt, men at dialogen med brukerne og gjennomgangen viste at det på dette tidspunktet ikke fantes andre egnede tomter enn B7. Det ble ikke fremmet noen politisk sak om dette, og kommunalsjefen kjenner ikke til om det eventuelt ble rapportert tilbake til formannskapet på andre måter. Tomt B7 i området Vikan Nord er omfattet av den nye sentrumsplanen. I mai 2019²² vedtok kommunestyret midlertidig bygge- og deleforbud for sentrumsområdet i påvente av at planen skulle bli vedtatt. Dette innebar at tomten ikke kunne bebygges.

Kommunalsjefen har opplyst at Øytun-området deretter ble vurdert på nytt. Etter samråd med de pårørende ble denne lokaliseringen funnet uegnet. Kommunestyret ba i et vedtak fra september 2020²³ om at kommunedirektøren måtte avklare tomtevalget, «*enten K2/BS21 eller et annet og foretrukket tomtevalg, i et best mulig samarbeid med nærmeste pårørende og deres talspersoner*». I kommunestyrets sak 111/20 den 5. november 2020 la kommunedirektøren frem to aktuelle alternativ:

- Tomt K2 i Vikan Nord som ble kjøpt tilbake av kommunen i 2020.
- Tomt i Øvre Oldervikvei som ble kjøpt av kommunen i 2019 med tanke på regulering sammen med et tilstøtende areal.

¹⁹ Formannskapets sak 84/18 av 26.07.2018

²⁰ Cowi AS: Mulighetsstudie for del av Fillan. Juni 2018

²¹ Formannskapets sak 30/19 av 19.03.2019

²² Kommunestyrets sak 49/19 av 23.05.2019

²³ Vedtak etter interpellasjon

I kommunedirektørens oppsummering av sine vurderinger av tomtevalget heter det:

Tomt i Øvre Oldervikvei passer best for boligbygging til formålet bolig UNG. Den har en skjermet plassering, ligger sentrumsnært og med mulighet for gode og rolige uterom. Det vil være svært uheldig å fravike gjeldende føringer i reguleringsbestemmelsene for K2 tomta. Gitt at føringene for sentrumsformål forlates og at tomta kan benyttes til boligformål, er det mulig å imøtekomme foreldregruppa på å benytte K2.

Kommunedirektøren innstilte følgelig på å bruke tomten i Øvre Oldervikvei til formålet, mens kommunestyret vedtok å benytte K2-tomta.

Tomta som var kjøpt til formålet, - B7 i området Vikan Nord, - ble ifølge kommunalsjefen lagt til side som alternativ etter politiske signal om at det arealet var ønskelig til andre formål. Dessuten forhindret det midlertidige bygge- og deleforbudet snarlig realisering.

Anskaffelsesprosess

I 2016 ble det gjort avrop på rammeavtale med Eggen Arkitekter, som ble engasjert til å utarbeide en skisseløsning. Denne rammeavtalen ble også benyttet da romprogram og tegningene ble tilpasset til tomt B7 høsten 2018.

Kommunen kunngjorde høsten 2016 en forespørsel om kommunal tomt. I brev av 13.12.16 tilbydde Vikantoppen AS tomt B7 i området Vikan Nord. I tilbudet revisjonen har fått oversendt dreier dette seg utelukkende om tomtesalg. Ifølge kommunalsjefen for helse og omsorg kom det i etterfølgende møter frem at tilbyder også ønsket å foreta utbyggingen. Som følge av dette engasjerte kommunalsjefen selskapet Prosjektutvikling Midt-Norge for å utrede om dette var en lovlig anskaffelsesprosess. I svaret av 23.02.17 ble det påpekt at konkurransen kun omhandlet tomtekjøp, og ikke opsjon på bygging i tillegg. Prosjektutvikling Midt-Norge mente at dette ville bli betraktet som en ulovlig direkteanskaffelse. Dette medførte at bare tomtekjøpet ble akseptert av kommunen.

Så langt (mars 2021) er ikke prosjektet lagt ut på anbud.

Kostnader og finansiering

I 2016 ble det utarbeidet et kostnadsoverslag på 21,55 millioner i forbindelse med søknad om tilskudd fra Husbanken. Til den politiske behandlingen i mars 2019 var investeringen relatert til UNGBO kostnadsberegnet til 24,55 millioner, mens det siste kostnadsoverslaget i november

2020 var på 28,0 millioner. Dette er ikke sammenlignbare størrelser. Prosjektet har blitt utvidet fra 4 til 6 boenheter, og det har skjedd en prisstigning i perioden.

Det siste kostnadsoverslaget var basert på et bygg på 700 m² med en kvadratmeterpris på kr 40.000. Kommunalsjefen for helse og omsorg har opplyst at kostnadsoverslagene er utarbeidet av administrasjonen i dialog med de som har utarbeidet tegningene. Det er tatt hensyn til prisvekst fra forrige kalkyle og erfaringstall.

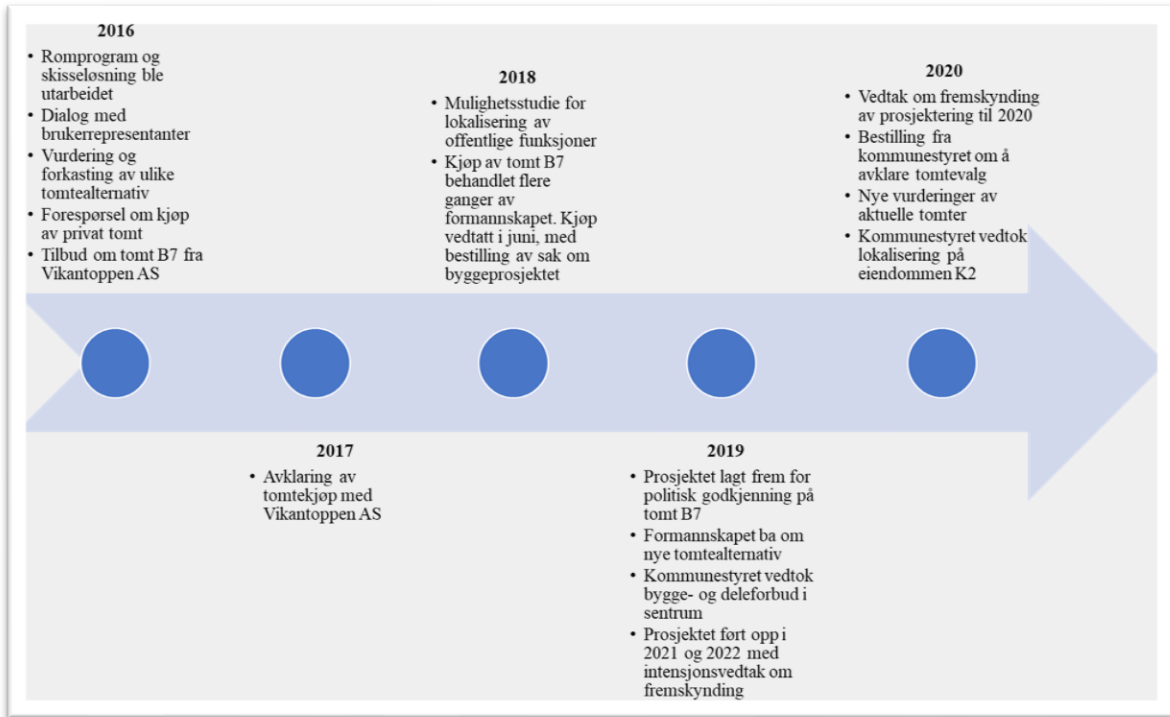
Husbanken ga i 2016 tilsagn om tilskudd på 5,5 millioner til 4 omsorgsboliger. Det ble opplyst i kommunestyrets sak 111/20 at tilsagnet ville bli annullert, og at ny søknad ville bli sendt til Husbanken. I finansieringsplanen ble det presisert at det nye anslaget for tilskudd på 8,0 millioner var usikkert. I tillegg ble det lagt til grunn at prosjektet skulle finansieres med låneopptak på 16,0 millioner og momskompensasjon på 4,0 millioner.

I november 2020²⁴ vedtok kommunestyret at de ville fastsette de endelige økonomiske rammene etter at anbudskonkurransen hadde blitt avholdt.

²⁴ Sak 111/20 av 05.11.2020

5.2.3 Oppfølging av vedtak

Figur 2. Fremdrift



Formannskapet 13.02.2018, sak 10/18: Tomt til Bofellesskap Ung

Politisk vedtak:

1. *Hitra kommune inngår ikke avtale med Vikantoppen AS og Leif Eriksen om kjøp og salg av areal, slik som vist i vedlagte kontrakt med vedlegg.*
2. *Rådmannen bes alternativt å løse behovet ved å bruke kommunal tomt nordvest for Hitra borettslag*

Administrasjonens oppfølging:

Tilleggsutredning ble lagt fram for formannskapet 22.03.2018.

Formannskapet 22.03.2018, sak 21/18: Tomt til Bofellesskap Ung

Politisk vedtak:

Saken utsettes til formannskapsmøtet den 10.04 eller 24.04.2018, med bakgrunn i at det etterlyses nærmere saksopplysninger. Saken må for øvrig avgjøres av kommunestyret.

Administrasjonens oppfølging:

Tilleggsutredning lagt fram for formannskapet 19.06.2018.

Formannskapet 19.06.2018, sak 67/18: Tomt til Bofellesskap Ung

Politisk vedtak:

1. *Saken utsettes til neste formannskapsmøte*
2. *Rådmannen bes avklare nærmere om fordeling av infrastrukturkostnader og pris for tomtekjøp B6*

Administrasjonens oppfølging:

Tilleggsopplysninger ble lagt fram for formannskapet 26.07.2018.

Formannskapet 26.07.2018, sak 84/18: Tomt til Bofellesskap Ung

Politisk vedtak:

1. *Hitra kommune inngår avtale med Vikantoppen AS og Leif Eriksen om kjøp og salg av areal, slik som vist i vedlagte kontrakt med vedlegg.*
2. *Netto kostnad ved grunnervet, kr 308.000, med tillegg av infrastrukturkostnader beregnet til kr 300.000 inklusiv mva dekkes over prosjektet Bofellesskap UNG.*
3. *Rådmannen bes fremme egen sak om utbygging av bofellesskap UNG, evt med leiligheter i en 2. etasje, på den aktuelle tomte.*

Administrasjonens oppfølging:

Tomtehandelen ble gjennomført, og prosjektet ble planlagt. Politisk sak om utbyggingen ble utarbeidet og fremmet i mars 2019.

Formannskapet 19.03.2019, sak 30/19: Utbygging av bofellesskap UNG og tilpassede bolig

Politisk vedtak:

1. *Saken utsettes*
2. *Rådmann bes om:*
 - a. *Å gå i dialog og forhandlinger med Hitrahallen og videregående skole om å avklare behov og løsninger som er gode og langsiktige for alle parter, herunder gode og sikre trafikk løsninger.*
 - b. *Å utrede og avklare kommunens behov og alternativ for eventuell ny ungdoms- eller småtrinn barneskole.*
 - c. *Å avklare om det finnes alternative og gode nok tomtealternativ for UNGbo, herunder om tomt B5 og/eller K2 kan være aktuell.*
 - d. *Å avklare behovet for utbygging av flere tilbud/utvidet kapasitet knyttet til heltids omsorg. Herunder må det avklares mulighetene for erverv av tomt B6. Det bes også om at det blir*

avklart om det kan være mulig og aktuelt å samordne det som benevnes under pkt. c og dette punkt (d).

e. Å avklare med Husbanken om mulighetene for tilskudd, både størrelse og frister.

Administrasjonens oppfølging:

Ifølge kommunalsjefen ble alternative tomtevalg vurdert. Ingen alternativ til tomt B7 ble funnet egnet, og saken ble stilt i bero. Revisjonen har ikke fått oversendt dokumentasjon på noen tilbakemelding til politisk nivå om dette.

Kommunestyret 12.12.2019 sak 60/19: Handlingsplan for 2020-2023

Politisk vedtak:

Forslaget som omhandler bygging av boliger til ungdom med nedsatt funksjonsevne har vært gjenstand for diskusjon over en lengre tid. I framlagte forslag til økonomiplan er denne saken utsatt til 2022. Årsaken til dette begrunnes i dag med at det er byggestopp i Fillan sentrum. Dette anses som en uheldig og uønsket situasjon for de det gjelder. Kommunestyret stiller seg positiv til at denne utbyggingen starter opp så fort som muntlig. Kommunestyrets intensjon er at dette tiltaket skal kunne komme i gang så fort det er praktisk mulig. Kommunestyret vil derfor vedta at om der skulle åpne seg en mulighet for å kunne igangsette prosjektering og igangsetting av dette forslaget på et tidligere tidspunkt enn det som er dagens situasjon stiller kommunestyret seg villig til å fremskynde denne prosessen slik at budsjettering kan fremskyndes for eksempel ved en budsjettrevisjon i løpet av året.

Administrasjonens oppfølging:

Fulgt opp gjennom forslag om å fremskynde prosjekteringsmidler til 2020 i kommunestyrets sak 71/20 den 25.06.20.

Kommunestyret 25.09.20: Vedtak etter interpellasjon

Politisk vedtak:

Kommunedirektøren bes om å avklare tomtevalget, enten K2/BS21 eller et annet og foretrukket tomtevalg, i et best mulig samarbeid med nærmeste pårørende og deres talspersoner. Tomtevalget og sak som avklarer finansiering for utbygging må framlegges kommunestyret snarest mulig, etter forutgående behandling i relevante underliggende politiske organ. Saken må senest foreligge til kommunestyrets møte den 5. november i år.

Administrasjonens oppfølging:

Sak om tomtevalg og byggeprosjektet ble fremlagt til kommunestyrets møte den 5. november 2020.

Kommunestyret 05.11.2020, sak 111/20: Kommunalt bofellesskap for innbyggere med funksjonshemming. Bolig UNG

Politisk vedtak:

1. *Kommunalt bofellesskap for innbyggere med funksjonshemming, også benevnt som Bolig UNG, bygges ut med inntil 6 boenheter på eiendommen benevnt som K2 i dagens reguleringsplan for Vikan Nord og B21 i forslag til ny sentrumsplan. Dette med bakgrunn i kommunestyrevedtak fra 25.09.2020 og tilbakemelding fra en samlet foreldregruppe, brukerråd og eldres råd.*
2. *Det forutsettes snarlig utarbeidelse og gjennomføring av anbudsdokumenter og anbudskonkurranse for prosjektet med påfølgende byggestart. Utbyggingen gjennomføres ihht. Hitra kommunes egne retningslinjer for bygg og anleggsprosjekt og innenfor økonomiske rammer som endelig fastsettes av kommunestyret etter avholdt anbudskonkurranse.*
3. *Det forutsettes at reguleringsbestemmelsene for BS21 blir vedtatt slik at den aktuelle utbyggingen kan gjennomføres.*

Administrasjonens oppfølging:

I protokollen fra formannskapetets møte den 8. desember 2020 heter det:

Kommunedirektøren orienterte om innspill fra fylkesmann angående sentrumsplanen for Fillan og utbyggingen av BoligUNG på K2-tomta.

Ifølge kommunedirektørens høringsuttalelse til den foreløpige rapporten ble det presisert at administrasjonen skulle arbeide videre med prosjektet innenfor rammene av gjeldende reguleringsplan. I høringsuttalelsen ble det også pekt på at arkitekten har arbeidet med tilpasning av tegningene, men at fremdriften siden medio desember 2020 har vært påvirket av covid-19-situasjonen.

5.3 Vurdering

5.3.1 Saksbehandling

Informasjonen om saksbehandlingen i avsnitt 5.3.2 har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

Etter vår vurdering har administrasjonen lagt frem forsvarlige utredninger i saken. Dette gjelder både de innledende sakene til formannskapet om tomtevalg, og de to prosjektutredningene i mars 2019 og november 2020. Vi har undersøkt de mest sentrale temaene for et investeringsprosjekt som bør være utredet før sakene legges frem for politisk behandling.

Både behov, alternative måter å løse behovene på, lokalisering og kostnadskalkyler har etter vår vurdering blitt utarbeidet innenfor normene av forsvarlige utredninger. Vi har også merket oss at administrasjonen fikk utarbeidet en utredning om lovligheten ved anskaffelsesprosessen dersom tomteselger fikk opsjon på byggeoppdraget.

5.3.2 Oppfølging av vedtak

Oppfølgingen av vedtak har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold.

Etter revisjonens vurdering har administrasjonen svart ut de oppdragene som har kommet i form av politiske vedtak.

Prosjektet har hatt svært sein fremdrift. Revisjonen har ikke funnet andre årsaker til dette enn tomtespørsmålet. Skisseløsning, romprogram, kostnadsoverslag og finansiering ble utarbeidet allerede i 2016, men det ble ikke funnet noen egnet tomt. Etter en langvarig prosess rundt lokalisering, la daværende rådmann frem en fullt utredet utbyggings sak på den tomten som formannskapet til slutt hadde valgt å kjøpe til formålet. Dette var i mars 2019, men ettersom formannskapet likevel ikke ønsket å bruke tomten til formålet, ble det ikke lagt frem noen sak til kommunestyret før i november 2020.

Etter revisjonens vurdering har administrasjonen i all hovedsak hatt saklige grunner for tidsbruken. Vi har imidlertid merket oss at det tok uforholdsmessig lang tid fra kommunen den 13. desember 2016 fikk tilbud om å kjøpe tomt B7 i Vikan Nord til tomtekjøpet i februar 2018 ble lagt frem for formannskapet til avgjørelse. Tilbudet var tydelig utformet, og revisjonen har vansker med å se behovet for langvarige forhandlinger. Vi har også merket oss at det tok rundt 1 ½ år fra formannskapet vedtok om en ny avklaring av tomtealternativene til responsen fra administrasjonen kom høsten 2020. Etter revisjonens vurdering er det viktig at det blir gitt tilbakemeldinger til politisk nivå dersom vedtak ikke lar seg gjennomføre innen rimelig tid, og at dette blir protokollert. Vi har ikke blitt forelagt noen dokumentasjon på at så har blitt gjort i disse to tilfellene.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Hitra kommune 15. mars 2021. Høringen ble gjennomført i form av et møte den 29. mars med påfølgende godkjenning av referat. Det godkjente referatet er vedlagt rapporten.

I den endelige rapporten har organisasjonskartet og en vedtaksreferanse blitt korrigert, og supplerende fakta om behandlingen av nye rutinebeskrivelser for Startlån er tatt med.

I kommunedirektørens høringsuttalelse ble det fremholdt at det har blitt arbeidet aktivt med oppfølging av det siste kommunestyrevedtaket om Ungbo-prosjektet, og at formannskapet ble informert om arbeidet i en orienteringssak den 8. desember 2020. Disse opplysningene er tatt inn på s. 38 i den endelige rapporten, og de tilhørende vurderingene i kap.5.3.2 har blitt justert som følge av dette.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

I hvilken grad bidrar kommunen til at bostøtteordningen kommer målgruppen til gode?

Vi mener at kommunen ivaretar informasjons- og veiledningsoppgavene sine på en god måte. Ansvar er tydelig plassert, og behovet for tverrsektoriell samhandling ivaretas gjennom flere kontaktpunkt med andre offentlige instanser. Kommunen er bevisst på at det er spesielt viktig å ha god dialog med Husbanken.

Er forvaltningen av Startlån underlagt betryggende kontroll?

Etter vår mening har kommunen i det alt vesentlige på plass de styrende dokumentene for å behandle søknader om Startlån, og det utøves en reell internkontroll av saksbehandlingen.

Også forvaltningen av utlånte midler er etter vår mening underlagt tilfredsstillende kontroll. Vi har merket oss at tapsutsatte utlån utgjør relativt store beløp, noe som krever en tett oppfølging for å unngå tap. Vårt inntrykk er at kommunen har bevissthet rundt dette.

Har kommunen tilstrekkelig oversikt over boligbehovet for ulike målgrupper, og differensieres boligtilbudet i tråd med dette?

Revisjonen mener at boligbehovene ikke er tilstrekkelig kartlagt og systematisert, og ser dette i sammenheng med at kommunen mangler en boligsosial plan. Det er viktig å differensiere boligtilbudet i tråd med etterspørselen, og i dag mangler kommunen det nødvendige faktagrunnlaget for at dette skal bli gjort.

Vi finner det derfor kritikkverdig at kommunestyrets bestilling av en boligsosial plan ikke har blitt fulgt opp tidligere, men har merket oss at arbeidet nå er satt i gang. Etter vår mening er det viktig at denne type planer blir rullert med faste intervall, og at oppnådde resultat blir evaluert. Vi kan ikke se at det ble foretatt noen evaluering etter utløpet av forrige planperiode.

Selv om kommunen mangler systematikk i behovskartleggingen, har ikke revisjonen funnet indikasjoner på at noen grupper blir stående uten akseptable botilbud.

Har saksbehandlingen for Ungbo-prosjektet vært tilfredsstillende, og har politiske vedtak blitt fulgt opp?

Selv om fremdriften for prosjektet fremstår som kritikkverdig, mener vi at administrasjonens saksbehandling og oppfølging av politiske vedtak i det alt vesentlige har vært tilfredsstillende.

Vi vil imidlertid påpeke at kommunedirektøren bør gi tilbakemelding til politisk nivå dersom vedtak ikke lar seg gjennomføre innen rimelig tid, og at kommunen bør sørge for at tilbakemeldingen blir protokollert.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen å sørge for at en boligsosial handlingsplan blir rullert med faste intervall, og at oppnådde resultat blir evaluert.

KILDER

Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)

KOSTRA-data. www.SSB.no/kommunefakta/kostra

Retten til bolig og oppfølgingstjenester. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet. Universitetet i Stavanger 2011.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83

Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven). LOV-2009-12-18-131

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). LOV-2011-06-19-78

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). LOV-2011-06-24-29

Lov om bustøtte og kommunale bustadstilskot (bostøtteloven). LOV-2012-08-24-64

Forskrift om bustøtte. FOR-2012-11-29-1283

Forskrift om lån fra Husbanken. FOR-2019-11-18-1546

Husbankens nettside. Informasjon og veiledere om bostøtte og Startlån

Hitra kommunes hjemmeside. Informasjon om bostøtte, Startlån og utleieboliger

Hitra kommunes styrende dokument. Kommuneplan for 2014-2026, Boligprogram 2011-2014, planstrategi 2016-2019, planstrategi 2020-2024, økonomireglement, delegeringsreglement og styrende dokument for bostøtte og startlån.

Hitra kommune. Saksdokumenter om Ungbo-prosjektet.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeid, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Bostøtteleven. (Lov 2012-08-24-26)
- Husbankens veileder til bostøtteleven.
- Kommuneloven (Lov 2018-06-22-83)
- Forarbeid til kommuneloven (NOU 2016:4 Ny kommunelov)
- Folkehelseloven (Lov 2011-06-24-29)
- Helse- og omsorgstjenesteloven (Lov 2011-06-24-30)
- Bolig og velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (20142020)

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1: I hvilken grad bidrar kommunen til at bostøtteordningen kommer målgruppen til gode?

Formålet med den statlige bostøtten er å sikre personer med lave inntekter og høye boligutgifter en passende bolig. Staten dekker alle bostøtteutgifter, mens kommunen dekker sine egne utgifter til administrasjon. Kommunens rolle i forhold til bostøtteordningen er blant annet å informere og veilede om ordningen. I Husbankens veileder for kommunale saksbehandlere er denne oppgaven beskrevet slik:

Kommunen er førstelinjen ved behandling av bostøtte. En viktig oppgave for kommunen vil være å arbeide med informasjon og veiledning om bostøtte. Veiledningen kan være knyttet til spørsmål og henvendelser fra søkere eller publikum. Mange trenger hjelp til å søke, eller til å klage på bostøttevedtaket.

Informasjonen som finnes om bostøtte, bør være tilgjengelig på relevante steder i kommunen. For eksempel på servicetorg, helsestasjoner, legekantor osv. Det er nyttig at ansatte i kommunen som kommer i kontakt med målgruppen, kjenner til bostøtte.

I dokumentet *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)* ble det som ett av tre overordnede mål nedfelt at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

God styring og samordning mellom offentlige instanser ble pekt på som en forutsetning for å nå dette målet.

Vi har på denne bakgrunn utledet to revisjonskriterier for bostøttetemaet:

- Kommunen skal informere og veilede om bostøtteordningen.
- Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og samordnet.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2: Er forvaltningen av startlån underlagt betryggende kontroll?

Av den gamle kommuneloven § 23, andre ledd, fremgår det at

administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Denne bestemmelsen var i kraft til 1. januar 2020. Internkontrollbestemmelsene i den nye kommunelovens kap. 25 trer først i kraft fra 1. januar 2021. I overgangsreglene for 2020 heter det i kommunelovens § 31-3 a):

Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Saksbehandlingen for startlån skal følge forvaltningslovens regler om enkeltvedtak og følge regelverket for ordningen. En betryggende internkontroll av saksbehandlingen innebærer at det må foreligge skriftlige rutiner, prosedyrer og retningslinjer som angir hvordan søknader skal behandles. Etter at utlånene er etablert vil kommunens rolle som kreditor være underlagt tilsvarende krav til internkontroll.

På grunnlag av dette har vi utledet to revisjonskriterier knyttet til startlån:

- Saksbehandlingen skal være underlagt betryggende kontroll
- Utlånsforvaltningen skal være underlagt betryggende kontroll

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 3: Har kommunen tilstrekkelig oversikt over boligbehovet for ulike målgrupper, og differensieres boligtilbudet i tråd med dette?

Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Ansvaret er hjemlet i tre ulike lover.

I sosialtjenestelovens § 15 heter det:

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sin interesse på boligmarkedet.

I samme lovs § 27 blir det presisert at kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.

Folkehelselovens § 5 omhandler kommunens plikt til å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og faktorer som virker inn på denne. I § 7 er bolig nevnt som en av disse faktorene.

I helse- og omsorgstjenestelovens § 3-7 heter det om boliger for vanskeligstilte:

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

Lovkravene begrenser seg til et medvirkningsansvar; kommunen skal medvirke til at de som har behov for det skal få en bolig. Kommunen har dermed ingen plikt til å tilby utleieboliger dersom det eksisterer gode alternativer.

Et offentlig utvalg kom i utredningen «Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden» (NOU 2011:15) ga anbefalinger om det boligsosiale arbeidet. Ifølge utredningen er det sentralt at kommunen fastsetter mål for det boligsosiale arbeidet og integrerer det med øvrig planarbeid. Selv om lovkravene bare gir kommunene en medvirkningsplikt, mente utvalget at et kommunalt utleietilbud ville være hensiktsmessig i tilfeller der vanskeligstilte stiller bakerst i køen i det private markedet. Etter utvalgets vurdering bør kommunal bolig som hovedregel være en midlertidig løsning. Om den kommunale forvaltningen av boligmassen sa utvalget følgende:

Mange kommuner mangler oversikt over boligbehov og egen boligmasse, og tilstrekkelige rutiner for å få fornyet boligmassen. Verktøy som boligsosiale handlingsplaner, registreringssystemer eller saksbehandlingssystemer kan gi kommunene bedre oversikt.

(NOU 2011:15, s. 82)

Utvalget rettet også søkelyset mot den kommunale kunnskapen om udekkede boligbehov og boligmassen:

For å ha boliger tilpasset behovet, er det nødvendig å ha oversikt over boligmassens egenskaper sett i forhold til målgruppens behov. Kommunene må også analysere befolkningsutvikling og boligmarked, siden boligbehovet for vanskeligstilte henger nært sammen med utviklingen på boligmarkedet generelt. For å styrke mulighetene til god

planlegging av egen boligsektor, må kommunen utvikle gode rutiner for saksbehandling, vedtak og ventelister.

(NOU 2011:15, s. 88)

Utvalget pekte også på behovet for tverrsektorielt arbeid og organisatoriske grep for å øke helheten i boligforvaltningen.

Basert på nevnte kilder har vi utledet disse revisjonskriteriene:

- Kommunen bør ha en handlingsplan for boligtilbudet, og resultatene bør evalueres ved utløpet av planperioden.
- Kommunen bør ha oversikt over behovet for tilrettelagte boliger.
- Kommunens boligsosiale arbeid bør være samordnet og helhetlig.
- Kommunens boligtilbud bør være målrettet i forhold til behovet.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 4: *Har saksbehandlingen for Ungbo-prosjektet vært tilfredsstillende, og har politiske vedtak blitt fulgt opp?*

Rådmannens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organer er forsvarlig utredet er nedfelt både i gammel og ny kommunelov. Frem til 1. januar 2020 gjennom den gamle kommunelovens § 23, pkt 2. I den nye kommuneloven fremgår bestemmelsen av § 13-1, 3. avsnitt, hvor det heter:

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

I den grad kravene til forsvarlighet i saksbehandlingen ikke er regulert av Forvaltningsloven eller særlover, bygger de på ulovfestede regler. Bestemmelsen i kommuneloven utdyper ikke hva som kreves av en saksutredning for at den skal sies å være forsvarlig. Dette konkretiseres heller ikke i særlig grad i forarbeidene. I forarbeidet til ny kommunelov (NOU 2016:4) ble behovet for å understreke kommunedirektørens faglige ansvar og integritet drøftet slik:

Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å fremlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller mening. (...) At utredningen skal være forsvarlig, innebærer også at det er en forsvarlighet som står i forhold til hva som er faktisk mulig. De rammer som kommunestyret setter for utredningen, vil kunne sette rammer for hvor langt og hvor grundig slik utredning kan gjøres. Har kommunestyret

dårlig tid og setter korte frister og liten tidsramme for spørsmål som skal utredes, må utredningen bli så forsvarlig som det er mulig innenfor denne tidsrammen. Og dersom kommunestyret velger å begrense utredningen til ett alternativ, må utredningen gjøres så fullstendig som mulig innenfor dette alternativet. Dersom kommunedirektøren mener at utredningen da ikke blir forsvarlig, må dette påpekes til kommunestyret.

NOU 2016:4 s. 90

En naturlig forståelse av begrepet *forsvarlig* er at utredningen skal være grundig og inneholde faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken. Hva som er forsvarlig utredning, vil avhenge av sakens omfang og kompleksitet. Hensynet til effektivitet tilsier at ikke alle opplysninger og detaljer som *kan* være relevante, må være med.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp politiske vedtak er nedfelt i Kommunelovens § 13-1, 4. avsnitt:

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Kommunedirektørens ansvar etter siste ledd ble i forarbeidet underbygd slik:

Dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte ta opp dette på nytt slik at det folkevalgte organet blir klar over den rettslige problemstillingen og dermed får anledning til å endre vedtaket. Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemstillinger en utsettelse eventuelt medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om, og så videre.

NOU 2016:4 s. 90

Basert på Kommuneloven vil vi benytte følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.
- Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold.

VEDLEGG 2 – SAKSGANG FOR UNGBO-PROSJEKTET

I beskrivelsen av saksgang har vi basert oss på de opplysningene vi har fått fra Hitra kommune og gjennomgang av saksprotokoller og budsjettdokumenter.

1. Prosjektet «Utbygging Øytun – krav til egne boliger» ble lagt inn i investeringsbudsjettet for 2015 med 2 mill og ytterligere 2 mill i investeringsprogrammet for 2016 under den politiske behandlingen av budsjett og økonomiplan 11. desember 2014. Saksdokumentene har ikke flere opplysninger om prosjektet. 2015-bevilgningen ble tatt ut under budsjettjusteringen 10. desember 2015. Ved behandling av 2016-budsjettet samme dag ble det lagt inn 14,9 millioner i investeringsmidler. I budsjettkommentarene (s. 36) heter det at prosjektet gjelder «*bofelleskap for yngre funksjonshemmede – 4 til 5 boenheter i 2016, i hovedsak finansiert gjennom statlige tilskudd og husleie*».
2. Lokallaget for Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) engasjerte seg sammen med pårørende, og det ble avholdt flere møter med offentlige instanser i løpet av 2016.
3. Gjennom avrop på rammeavtale engasjerte Hitra kommune den 10.06.16 Eggen Arkitekter til å utarbeide skisseløsning. Arkitektfirmaet leverte byggeskisse og romprogram høsten 2016, og kommunen søkte Husbanken om investeringstilskudd. Tilsagn om tilskudd på inntil kr 5.508.000 til 4 nye omsorgsboliger ble gitt i brev av 14.11.2016. I søknaden oppga kommunen en investeringskostnad på kr 21.550.000. Tilsagnet forutsatte umiddelbar igangsettelse og ferdigstilling senest i september 2017.
4. 14,7 mill av bevilgningen på 14,9 mill ble den 15. desember 2016 justert ut av 2016-budsjettet den på grunn av forsinket fremdrift. Under budsjettbehandlingen i samme møte ble det lagt inn en investering på 21,25 millioner i 2017-budsjettet. I budsjettkommentarene ble det opplyst at bofelleskapet ville bli ferdigstilt i 2017, og at det ville komme egen sak om finansiering.
5. Kommunens administrasjon vurderte ulike tomtealternativer, og fant ingen fullt ut egnet kommunale tomter i Fillan sentrum. Det ble derfor kunngjort en forespørsel om en privat byggeklar tomt. Det ble stilt som betingelse at tomten måtte ligge innenfor et definert sentrumsområde, at den minimum måtte være 1.500 m², at den måtte være regulert for boliger eller offentlige formål, og at adkomsten måtte være tilpasset brukergruppen. Kommunen mottok ett tilbud; fra Vikantoppen AS. I brev av 13.12.16 tilbydde de tomt B7 i området Vikan Nord. Tilbyder opplyste at den hadde et byggbart areal på 1.900 m², at den

lå i umiddelbar nærhet til servicetilbud inklusiv Hitra Helsetun, at den var regulert til leilighetsbygg/omsorgsboliger i to etasjer med kapasitet til 4 (5) leiligheter per etasje, som kunne utvides til 8 eller flere per etasje ved å ta i bruk nabotomten B5. Det ble informert at en sammenhengende bygning fra B7 til B5 krevde dispensasjon fra byggelinjer vist i plan. Uten at det fremgår av tilbuds brevet eller annen dokumentasjon, har revisjonen fått opplyst at tilbyder både ønsket å selge tomt og å bygge boligene.

6. Selskapet Prosjektutvikling Midt-Norge kom i brev av 23.02.2017 med innsigelser til anskaffelsesprosessen. Det ble anført at konkurransen kun omhandlet tomtkjøp, og ikke opsjon på bygging i tillegg. De mente at dette ville kunne bli betraktet som en ulovlig direkteanskaffelse.
7. I formannskapetets møte den 30.05.2017 ble følgende protokollert under *rådmannens orientering*:

Bygging av bofelleskap for funksjonshemmede: Hitra kommune har dialog med Vikantoppen AS og Leif Eriksen når det gjelder tomtespørsmålet. Det er positiv dialog rundt det å overføre areal til kommunen slik at vi kan lyse ut på anbud for omsorgsboliger på ordinær måte. Det er behov for å bygge ut noe infrastruktur, vann, avløp, overflatevann, fiber mm i området rundt Helsetunet og Vikantoppen. Det søkes å få til en avtale om dette med felles utbygging mellom Vikantoppen AS og Hitra kommune. Det legges fram sak for politisk behandling når det foreligger utkast til avtale og kostnader er klarlagt.

8. I økonomirapporten for 1. tertial 2017 ble følgende rapportert om prosjektet: «*Tomtespørsmål avklart. Utsatt sak fremmes nå for politisk behandling.*» I økonomirapporten for 2. tertial 2017 ble det i tillegg opplyst at saken ville bli fremmet høsten 2017.
9. Saken *Tomt til Bofelleskap Ung* ble behandlet av helse- og omsorgskomiteen i sak 2/18 den 12.02.2018 og formannskapet i sak 10/18 den 13.02.2018. Rådmannen innstilte på å inngå avtale med Vikantoppen AS om kjøp av tilbudt tomteareal, samt å selge et kommunalt areal i området på 296 m². Helse- og omsorgskomiteen ga sin tilslutning til tilrådingen. Formannskapet vedtok derimot å *ikke* inngå avtale med Vikantoppen AS. «*Rådmannen bes alternativt å løse behovet ved å bruke kommunal tomt nordvest for Hitra borettslag*» heter det i vedtaket.

10. Rådmannen fremmet en ny sak, som ble behandlet i helse- og omsorgskomiteen 13.03.2018 (sak 5/18) og formannskapet 22.03.2018 (sak 21/18). Rådmannen redegjorde for at den kommunale tomten nordvest for Hitra borettslag var regulert til friareal, og at det ville ta ca 1 år å få området omregulert. I tillegg ble det pekt på at det kunne komme pålegg fra fylkeskommunen om kulturminneregistreringer. Rådmannen tok derfor opp igjen forslaget om kjøp av tomt B7 i området Vikan Nord. Helse- og omsorgsutvalget ga sin tilslutning, mens formannskapet utsatte behandlingen. Begrunnelsen var at det ble etterlyst nærmere saksopplysninger. Formannskapet presiserte at saken måtte avgjøres av kommunestyret.
11. Assisterende rådmann engasjerte selskapet Cowi for å gjennomføre en mulighetsstudie for lokalisering av ulike offentlige funksjoner i Fillan sentrum. Bakgrunnen var utbyggingsbehov for Hitra sykehjem, tjenesten for personer med nedsatt funksjonsevne, Hitrahallen og Guri Kunna videregående skole, samt at det var behov for å sikre areal til helikopterlandeplass nær Hitra helsetun. I rapporten av 12.06.2018 ble det mellom annet sett på ulike alternativ for bofellesskapet, og det ble anbefalt en lokalisering på tomt B7.
12. Formannskapet fikk saken til behandling den 19.06.2018 i sak 67/18. Rådmannen gjentok sin tidligere innstilling om erverv av tomt B7 i Vikan Nord, samt at det skulle fremmes egen sak om byggeprosjektet, og at det skulle etableres dialog om kjøp av tomt B6. Formannskapet bestemte at saken ikke trengte behandling i kommunestyret, og utsatte behandlingen til neste formannskapsmøte. I utsettelsesvedtaket heter det at *«rådmannen bes avklare nærmere om fordeling av infrastrukturkostnader og pris for tomtekjøp B6»*
13. Formannskapet behandlet den 26.07.2018 saken på nytt (sak 84/18). Det ble vedtatt å inngå avtale med Vikantoppen AS om tomtehandel med en angitt pris, at rådmannen skulle fremme egen sak om byggeprosjektet, og at tilbud fra Vikantoppen AS om dekning av omtvistede infrastrukturkostnader for Vikan Nord ble akseptert.
14. I handlingsplanen for 2019-2022 (sak 101/18) ble investeringsprosjektet overført fra 2018-til 2019-budsjettet. Som vedlegg til handlingsplanen ble det utarbeidet et dokument med boligsosiale tiltak i planperioden. Prosjektet ble beskrevet slik:
- Tilpassede boliger – BOLIG UNG*
- Kommunen har ansvaret for å bygge tilpassede boliger for personer som trenger slik bolig på grunn av funksjonshemming eller alder. Det er til dels svært vanskelig å tilvise personer med behov for tilpassede boliger boløsning ved Øytun. Flere av brukerne har*

også tilpasningsbehov som ikke kan løses i boenhetene ved Øytun bofellesskap. Rådmannen foreslår derfor at planlagt og tidligere finansiert BOLIG UNG bygges ut med en sokkeletasje i tillegg til tidligere planlagt bofellesskap med 4 spesielt tilrettelagte boliger, dagaktiviseringsarealer, fellesareal og personalbase. Sokkeletasje vil bli bygd med 5 boenheter med normal og god standard, universell utforming med noe større rom enn boenheter ved Øytun bofellesskap.

15. Rådmannen fremmet ny sak som gikk via helse- og omsorgskomiteèn den 07.03.2019 (sak 8/19) til formannskapet den 19.03.2019 (sak 30/19). Det ble informert om bakgrunnen for saken, kommunens juridiske forpliktelser, finansiering gjennom Husbanken og prosessen med å skaffe egnet tomt. Det ble holdt fast på å benytte tomten i område Vikan Nord. Rådmannen foreslo å oppjustere prosjektet fra 9 til 10 boenheter, noe som var begrunnet med en kostnadseffektiv utbygging. Hovedetasjen med 5 boenheter var avsatt til brukergruppen for BOLIG UNG. De 5 leilighetene i sokkeletasjen var tiltenkt innbyggere med tilrettelagt bolig. Det ble estimert en total kostnad for prosjektet på 39,55 millioner, hvorav 24,55 millioner var relatert til de 5 boenhetene for BOLIG UNG. Det ble også redegjort for finansieringsplanen og husleiekostnadene for leietakerne.

Helse- og omsorgskomiteèn sluttet seg til rådmannens innstilling, mens formannskapet utsatte realitetsbehandlingen. Formannskapet ba rådmannen om å

- gå i dialog og forhandlinger med Hitrahallen og videregående skole for å avklare behov og løsninger, herunder trafikkløsninger.
- å utrede og avklare behov og alternativ for skolebygg
- å avklare om det finnes alternative og gode nok tomtealternativ for UNGbo, herunder om tomt B5 og/eller K2 kunne være aktuell.
- å avklare behovet for heltids omsorg, herunder muligheten for å erverve tomt B6.
- å avklare med Husbanken mulighetene for tilskudd

16. I kommunestyrets sak 49/19 den 23.05.2019 ble det innført midlertidig forbud mot tiltak frem til 1. juni 2020 for sentrale deler av Fillan sentrum. Begrunnelsen for vedtaket var behovet for å revidere reguleringsplanen. I saksfremstillingen ble det pekt på en rekke nye behov for areal til kommunale formål som krevde avklaring i reguleringsplanen.

17. I handlingsplanvedtaket for 2020-2023 (kommunestyrets sak 60/19) ble prosjektet *utbygging omsorgsboliger Ung* overført fra 2019-budsjettet til investeringsprogrammet for 2021 og 2022. Kommunestyret fattet følgende vedtak knyttet til dette:

Forslaget som omhandler bygging av boliger til ungdom med nedsatt funksjonsevne har vært gjenstand for diskusjon over en lengre tid. I framlagte forslag til økonomiplan er denne saken utsatt til 2022. Årsaken til dette begrunnes i dag med at det er byggestopp i Fillan sentrum. Dette anses som en uheldig og uønsket situasjon for de det gjelder. Kommunestyret stiller seg positiv til at denne utbyggingen starter opp så fort som muntlig. Kommunestyrets intensjon er at dette tiltaket skal kunne komme i gang så fort det er praktisk mulig. Kommunestyret vil derfor vedta at om der skulle åpne seg en mulighet for å kunne igangsette prosjektering og igangsetting av dette forslaget på et tidligere tidspunkt enn det som er dagens situasjon stiller kommunestyret seg villig til å framskynde denne prosessen slik at budsjettering kan fremskyndes for eksempel ved en budsjettrevisjon i løpet av året.

18. Under kommunestyrets budsjettregulering i sak 71/20 den 25.06.2020 ble det vedtatt å bevilge 2 millioner til prosjektering og planlegging av omsorgsboliger UNG i 2020. Beløpet ble dekket ved å fremskynde de avsatte investeringsmidlene i 2021 og 2022.

19. Under kommunestyrets møte den 25.09.2020 ble det reist interpellasjon til ordføreren fra representanten Jann O. Kragnes med spørsmål om årsak til den forsinkede fremdriften, og om hva som kunne gjøres for å realisere prosjektet. I svaret fra ordføreren het det mellom annet:

Jeg har vanskelig for å se at hverken kommunestyret eller kommunedirektøren, i denne saken, har forsømt seg i så måte. Så langt jeg kjenner til, så ble kommunedirektøren gjennom oversendelsesforslag fra dette organet, bedt om å vurdere Øytun til utbyggingsformålet. I tillegg, for å vise kommunestyret utålmodighet ift at saken er på overtid, så ble det under behandlingen av revidert budsjett den 25. juni, altså sist kommunestyret var samlet, bevilget, sitat «2 millioner kroner til prosjektering og planlegging av omsorgsboliger UNG i 2020», jfr spm 2. Det er slik saken formelt står, med mindre jeg har oversett noe. Jeg har imidlertid blitt muntlig orientert om at lokalisering Øytun er uegnet, både p.g.a. plassforholdene og kostnader. Når det er sagt: Nå må det skje noe, og det forventes at eventuelle mangelfulle politiske avklaringer blir fremmet for politisk behandling.

Ordføreren fremmet forslag om å be kommunedirektøren avklare tomtevalget «enten K2/BS21 eller et annet og foretrukket tomtevalg, i et best mulig samarbeid med nærmeste pårørende og deres talspersoner», og å legge frem sak senest til kommunestyrets møte den 5. november. Forslaget ble vedtatt av kommunestyret.

20. Ny sak ble fremmet til eldres råd og brukerråd 26.10.2020 (sakene 16/20 og 20/20), formannskapet 03.11.2020 (sak 169/20) og kommunestyret 05.11.2020 (sak 111/20). Kommunedirektøren redegjorde for at tomt B7 i området Vikan Nord var omfattet av et bygge- og deleforbud som hadde forhindret realisering. Som følge av denne usikkerheten hadde det i stedet blitt vurdert to nye alternativ som ikke var tilgjengelige i 2018. Dette var Øvre Oldervik vei 13 og K2 – Vikan Nord (BS21 i forslag til ny kommuneplan). Kommunedirektøren innstilte på Øvre Oldervik vei 13, mens formannskapets innstilling til kommunestyret var eiendommen K2 (BS21). Dette fikk støtte fra brukerrådet og eldres råd, og ble vedtatt av kommunestyret. Kommunestyret forutsatte at prosjektet ble igangsatt snarlig, og at reguleringsbestemmelsene for BS21 ble vedtatt.
21. I handlings- og økonomiplanen for 2021-2024 (kommunestyrets sak 136/20) ble 1,5 mill. kr til prosjektering overført fra 2020-budsjettet. 19,153 mill. kr ført opp som utbyggingskostnader, hvorav 10,0 mill. kr i 2021 og resten i 2022.

VEDLEGG 3 – HØRINGSUTTALELSE

Høringsmøte	Forvaltningsrevisjon boligsosialt arbeid
Fra Hitra kommune	Ingjerd Astad - Kommunedirektør
Fra Revisjon Midt-Norge	Leidulf Skarbø Arve Gausen
Tid/sted	29.03.2021 kl. 12.00, videomøte

Revisjon Midt-Norge sendte en foreløpig rapport til høring hos kommedirektøren den 15. mars 2021, med høringsfrist 31. mars. I høringsbrevet ble det overlatt til kommedirektøren å avgjøre om høringen skulle skje i form av skriftlig høringssvar eller et høringsmøte. Kommunedirektøren ga den 26. mars tilbakemelding om at hun ønsket et høringsmøte, og møtet ble berammet til 29. mars.

Kommunedirektøren hadde følgende generelle kommentarer til rapporten:

Kommunedirektøren opplever rapporten som en god forvaltningsrevisjon, som belyser undersøkelsesområdet tilfredsstillende. Revisjonen har intervjuet ansatte med ansvar og oppgaver knyttet til undersøkelsesområdet. Videre er relevant informasjon fra kommunens dokumenter gjengitt i tilstrekkelig grad. Rapporten gir en god oversikt over kommunens boligsosiale arbeid. Rapportens anbefalinger er under arbeid hos sentrale ansatte.

Øvrige kommentarer til rapportens innhold:

- Handlings- og økonomiplanen for 2021-2024 gir føringer for helse- og omsorgstjenestens arbeidsoppgaver. Revisjonen bør ta en gjennomgang av dokumentet og sjekke om det er oppgaver knyttet til undersøkelsesområdet som bør nevnes i rapporten.
- Organisasjonskartet gjengitt i rapporten er ikke oppdatert. Oppdatert versjon ligger på kommunens hjemmeside.
- Retningslinjer for startlån var en orienteringssak i siste formannskapsmøtet den 23.3. Dette bør synliggjøres i rapporten (s. 17). Retningslinjene er enda ikke vedtatt.
- Økonomireglementet ble vedtatt i sak 7/21 den 18.2.2021. Rapportens referanse må korrigeres (s. 16).
- Boligsosial handlingsplan og kartlegging av boligbehov (s. 27):
Kommunedirektøren forventer at behovskartlegging skal være en del av arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen. Dette ble formidlet i et internt møte i uke 12 til de som har startet arbeidet. Kommunen har for dårlig oversikt over hvor vidt boligmassen dekker

behovene til innbyggerne. Det boligsosial arbeidet må gi mål og retning for kjøp og salg av boliger ut fra behov.

- Side 29, siste avsnitt: BoligUNG-prosjektet har blitt prioritert og fulgt opp etter siste vedtak i kommunestyret. Utfordringen ligger i at ny sentrumsplan er under arbeid, og at det kan ta tid før den blir vedtatt. I formannskapetets møte 8.12.2020 ble det gitt en orientering om hvordan prosjektet har blitt fulgt opp. Der ble det presisert at kommunen skal følge gjeldende reguleringsplan.
Vi baserer utbyggingen på tidligere arkitektarbeid, og samme firma som tidligere har blitt engasjert til å tilpasse tegningene til tomte. Det ble avholdt møte med arkitekt i uke 12. Siden medio desember har arbeidet blitt påvirket covid-19-situasjonen.
- Side 38 – avslutningsvis i kapitel 5.3.2; Administrasjonen har fulgt opp det siste vedtaket i BoligUng-saken.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no